

A magyar bankrendszer két ellentétes vetületű rendszertani változáson ment keresztül 1947 és 1987 között. A második világháborút követően a politikai viszonyok átrendeződése a teljes bankrendszer államosításába torkollott, majd a kereskedelmi bankok Magyar Nemzeti Bankba történő integrálására került sor, amely a szocializmus korszakának megfelelően az egyszintű bankrendszert jelentette. A magyar gazdaságtörténet fontos eseményeként értékelhető, hogy 1987-től már újra a kétszintű bankrendszer érvényesül.

A tanulmány ezeknek az évtizedeknek fontosabb jegybankszabályozási és gazdasági körülményeit veszi górcső alá. A közel fél évszázados történelmi periódus pikantériája, hogy ez alatt Magyarországon – hasonlóan más kelet-közép-európai országokhoz – fel kellett számolni, majd újra kellett építeni a kapitalizmust, benne a központi bank szabályozási mechanizmusait, kormányzati fiskális politikától független pozícióit. A történelmi visszatekintésből adódó konzekvencia, hogy a tervgazdasági rendszer egészében, de különösen az 1956-os és az 1968-as politikai-gazdasági „új hullámnak”, majd az 1980-as évek végétől elindult gazdasági rendszerváltozásnak a jegybanki szabályozás és működés már előre „megágyazott”, folyamatos korrekciója hozzájárult a gazdaság fejlődéséhez, még ha a gazdaságpolitikai reformok számos esetben elvetéltek is.

I. A kétszintű bankrendszer felszámolása és az azt követő időszak

A második világháború befejezését követően kialakult hatalmi térben Magyarország szovjet érdekbefolyási övezetté vált. 1945. március 17-én az Ideiglenes Nemzeti Kormány 600/1945. M. E. számú rendeletével – amelyet az Ideiglenes Nemzetgyűlés az 1945. évi VI. tv. beiktatásával kodifikált – határozott a földosztásról. A kommunista erőkoncentráció részeként gazdasági csúciszerv céllal hozták létre a *Gazdasági Főtanácsot* már 1945 decemberében, amely speciális kormányzati szerv volt.² 1946-ban államosították a szénbányákat (1946. évi XIII. törvény) és a legnagyobb nehézipari vállalatokat. 1948. március 25-én állami tulajdonba vették a száz főnél több alkalmazottat foglalkoztató gyárakat és üzemeket is.

Már közvetlenül a háború befejezése után kezdetét vette az állami beavatkozás erősödése. „Az alapelvek gyakorlati érvényesülését az államosítások, a földreform, a stabilizáció és a gazdaság újjáépítését szolgáló hároméves állami gazdasági terv fémjelzte.”³ Kiemelt jelentőségű lett az államháztartás rendbetétele, a bankok állami felügyelet alá vonása, illetve a forint mint nemzeti fizetőeszköz 1946. augusztus 1-jével történt bevezetése. A szovjet befolyási övezet részeként, a szovjet tervgazdaság rendszertani elemeinek átvételével való működés egyenes következménye lett a pénzügyi és bankrendszer olyan vetületű átalakítása, amely lehetővé tette a pénzforgalom és hitelfolyamatok központi áttekintését és koordinációját.

A gazdasági uniformizálás jegyében, a kompetitív és szabadon működő piac helyett a kommunista dominancia alatt

Lentner Csaba

Szemelvények a magyar jegybanki szabályozás második világháború utáni történetéből a kétszintű bankrendszer megszüntetésétől a kétszintű bankrendszer visszaállításáig¹

álló politikai vezetés a tervgazdálkodás bevezetését határozta el. 1947. június 11-én a kormány létrehozta az *Országos Tervhivatalt*. Ennek a szervezetnek a feladata volt az 1947 és 1949 közötti időszak újjáépítési programjának a koordinálása. Mivel ekkorra az államosítások következtében az állami szektor egyre nagyobb teret kapott a gazdasági életben, a Tervhivatal évekre és vállalati szintre lebontva határozta meg és csoportosította a feladatokat és az erőforrásokat.

Magyarország gazdasága tehát határozott tervgazdasági irányt vett az 1947-es politikai fordulat⁴ után, amelyben a bankrendszernek a gazdaságban betöltött szerepét a központosított gazdaságirányítás igényeihez való igazodás határozta meg.⁵

A bankrendszer nem gazdaságorientáló tényező, hanem a népgazdasági tervek érvényesítését „kíséítő” intézmény lett, a népgazdasági tervek megvalósításának operatív eszköze, tekintettel arra, hogy a pénzügyi és hitelviszonyok, gazdaságossági szempontok a szocializmusban nem játszottak elsődleges szerepet.⁶ Feladata volt a szocialista bankrendszernek, hogy elősegítse a piacon lévő áru- és pénzmennyiség népgazdasági szintű és ágazati egyensúlyát. A pénzkibocsátás, a hitelteremtés, hiteleltetés, devizagazdálkodás módja a gazdasági vezetés igényei szerint történt. A szocialista bankszervezet a népgazdaság fejlődésének fontos jelzőrendszerévé, a pénzforgalmon keresztül történő ellenőrzés fontos eszközévé vált az egy-pártrendszer irányítása alatt működő állam kezében, vagyis a szocializmusban a bankrendszer az államapparátus, a központi intézményrendszer része lett, lényegében nem is kormány, hanem végső soron pártpolitikai irányítás alatt állt, a kommunista egypártrendszer igényeinek, sajátosságainak megfelelően. A bankrendszer alapvető része a központi állami bank, amely mellett korlátozott számban speciális, szakosított állami pénzügyintézetek működtek.⁷

A második világháború előtt működő kereskedelmi bankok államosításra, a Magyar Nemzeti Bankba beolvasztásra kerültek. 1947-ben tehát felszámolták a régi, hagyományos kétszintű bankrendszert, s a Magyar Nemzeti Bank jegybank funkciója mellett – főkhálózatot kiépítve – kereskedelmi bankként is működött. A tradicionálisan meghatározó bankok is állami tulajdonba kerültek, és egy-egy speciális terület finansziális háttérének a biztosítására rendelték őket. Így lett a Magyar Általános Hitelbankból *Beruházási Bank*, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankból *Külkereskedelmi Bank*. A fejlett és kiterjedt hálózattal rendelkező vidéki hitelintézetek összevonásával hozták létre az *Országos Takarékpénztárt* 1949-ben.

Az 1947. december 4-én hatályba lépett 1947. évi XXX. törvény kimondta a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyintézeti Központ I. kúriájába tartozó bankok magyar tulajdonú részvényeinek államosítását. Ennek következményeként megteremtődtek a pénzforgalom és a hitelnyújtás központi irányításának és felügyeletének feltételei, az egyszintű bankrendszer kialakítása.

Az államosított bankok irányítását 1947 végétől az *Állami Bankok Intéző Bizottsága* vette át, és megfogalmazták a bankrendszer átalakításának tervét. Eszerint a jegybank továbbfejlesztésével létre kell hozni egy olyan központi állami bankot, amelyet sajátos feladatkörű pénzügyintézetek vennének körül. Meg kell kezdeni a vidéki bankpiac racionalizálását, a kisebb pénzügyintézetek összevonását és a főkhálózat felülvizsgálatát. A tervezetet 1948 januárjában a Magyar Kommunista Párt Bankszervező Bizottsága, majd a Politikai Bizottsága is jóváhagyta.⁸

A központi bank alapszabályának módosításáról 1947. december 30-án döntött a Gazdasági Főtanács. Ennek keretében elkészült a 20/1948. Korm. rend., amely újrászabályozta a részvényesi jogok gyakorlását. Létrehozták a jegybank Főtanácsát, amely elnökből és 14 tagból állt, akiket a Minisztertanács nevezett ki. A végrehajtó bizottság pedig az elnökből és a Főtanács négy tagjából állt. A jegybank ellenőrzését a pénzügyminiszteren keresztül a kormány gyakorolta. A Magyar Nemzeti Bank így állami tulajdonban és állami felügyelet alatt működött.

Botos János megítélése szerint a központi bank önállóságának korlátozásából eredő gondok elsősorban nem az államosításból, hanem abból származtak, hogy a jegybank fokozatosan elvesztette a fiskális politikától való függetlenségét.⁹ A parlamenti jóváhagyást követően 1948. május 25-én hirdették ki az 1948. évi XXXII. törvényt, amely a Magyar Nemzeti Bank alapszabályában leírtak szerinti módosítást tartalmazta. Az alapszabály újabb módosítására 1948. december 7-én került sor az 1948. évi XLV. törvénnyel, amely szerint a jegybank a Főtanács által jóváhagyott mértékig betétállománya terhére a törvényhatóságoknak, a városoknak és a községeknek a leszámítolási és a kölcsönüzletág keretében rövid lejáratú hitelt nyújthasson. E túl rövid futamidejű kölcsönökkel bővült a forgalomban lévő bankjegyek fedezetébe beszámítható eszközök köre.¹⁰

A kereskedelmi hitelek folyósítását (a hitelek elosztását) a központi bank apparátusa végezte, azonban – elsődlegesen – nem nyereségességi, megtérülési szempontok

alapján, hanem a népgazdasági terv teljesítéséhez szükséges mértékben és módon. Magyarországon a kétszintű bankrendszer visszaállításáig, vagyis 1987-ig ez a centralizált bankrendszer működött.¹¹

Az 1950 és 1956 között hatályos szabályozás¹² alapján a jegybank a bankjegyek és érmék forgalomba hozatalára, az állami szervek, közüzemi intézmények és vállalatok részére kizárólagos joggal történő számlavezetésre, a *Népgazdasági Tanács*, illetve a pénzügyminiszter által megállapított elvek szerinti módon és keretben történő hitelnyújtásra, a valuta értékállóságának biztosítására és a tervszerű devizagazdálkodás lebonyolítására kapott felhatalmazást.

Nagy Imre miniszterelnök nevéhez köthető „új szakasz” politikájának előtérbe kerülésével 1953-ban döntés született, miszerint a Magyar Nemzeti Bank vezérigazgatójának és helyettesének, továbbá igazgatósági tagjainak kinevezése minisztertanácsi hatáskörbe tartozzon, amely a jegybank önállóságának visszaállítása felé tett jelképes (és eléggé sajtóságos) lépés volt.¹³ 1954-ben a pénzügyminisztériumi, tehát a közvetlen fiskális irányítás alóli eltávolodás következő állomása az volt, hogy a jegybank önállóan¹⁴ készíthette el a hitel- és pénztári terveket, a minisztertanácsi előterjesztéseket, a feladatkörét érintő pénzügyminisztériumi utasításokat. Az előterjesztés rögzítette, hogy a pénzügyintézetek önálló jogi személyek, ennek megfelelően a jövőben önálló gazdasági elszámolással dolgoznak, felügyeletüket a pénzügyminiszter látja el. A minisztertanács 2052/17/1954. M. T. számú határozata szentesítette a változásokat, továbbá kimondta, hogy a Magyar Nemzeti Bank utasítást csak a pénzügyminisztertől fogadhat el.¹⁵

Az 1956. októberi forradalom előtti szellemi-politikai pezsgésben¹⁶ hatályba lépő új törvényerejű rendelet¹⁷ az elszámolási betétszámla vezetésére kötelezettek körét kiterjesztette a szövetkezetekre, vagyis az ebben az időben alakuló mezőgazdasági termelő- és ipari szövetkezetekre,¹⁸ továbbá a megszűnő Népgazdasági Tanács helyébe a Minisztertanácsot rendelte mint a hitelezési elveket és kereteket megállapító hatóságot.¹⁹

A szovjet típusú tervgazdasági rendszer kötöttségein enyhíteni szándékozó, 1968 elején hatályba lépett új gazdasági mechanizmus²⁰ egyik előszeleként értékelhető 1967 végén kihirdetett törvényerejű rendelet,²¹ amely a jegybank feladatköreit még szofisztikáltabban, a tervgazdasági rendszer keretein belül, de a piaci elemek erősebb érvényesítésének célzatával bővítette ki. A jogszabályi meghatározás szerint a Magyar Nemzeti Bank a Magyar Népköztársaság jegybankja, a népgazdaság központi bankja, a szocialista hitelrendszer és devizagazdálkodás központi szerve, továbbá általános hatáskörű devizahatóság.²²

A kötött, szovjet típusú tervgazdasági rendszert folytató magyar gazdaságban a piaci reformok az 1950-es évek közepén, majd az 1960-as évek közepétől, később az 1980-as évek elejétől folyamatosan, sőt egyre határozottabban jelentek meg.²³ A tervgazdaság kötöttségein a pénz-, piaci és árviszonyok fokozottabb érvényesítésével próbáltak enyhíteni, amelyben a Magyar Nemzeti Bank

katalizátor szerepet töltött be. Az 1980-as évek elejétől, a szocialista tervgazdasági rendszer belső erőforrásainak végleges kimerülésétől, majd az egyszintű magyar bankrendszer kétszintűvé alakításával²⁴ a piacgazdaság irányába történő elmozdulás visszafordíthatatlanná vált, amelyben a jegybanki monetáris szabályozás létrejötté stratégiai jelentőségű.²⁵ A kereskedelmi bankok monetáris politikai eszközökkel történő irányítása, a bankok szintjén pedig a kereskedelmi hitelezés a piaci viszonyok létrejöttét nagyban segítette.

A jegybankot feladatkörében már pénzmennyiség-szabályozással, a népgazdasági tervek kialakításában és végrehajtásában, valamint a gazdaságirányítással kapcsolatos döntések, jogszabályok²⁶ előkészítésében is hatáskörrel ruházták fel 1987-től.²⁷ A Minisztertanács által megállapított pénz- és hitelpolitika végrehajtásának felelőssége mellett új elem, ugyancsak 1987-től, a pénz- és hitelpolitikai elgondolások kidolgozásának előírása. Az 1987. január 1-jétől „újraéledő” kétszintű bankrendszer kereskedelmi bankjai (a második szint) irányába további jegybanki feladat a kötelező előírások megtétele a kereskedelmi banktevékenységgel kapcsolatban és annak ellenőrzési jogosultsága, illetve az újraalakuló kereskedelmi bankok számláinak vezetése.²⁸

II. A bankrendszer meghatározó gazdasági jegyei a szocialista tervgazdaságban

A tervgazdaság és egyik eszköze, az állami pénzügyi rendszer működtetési módja a Magyar Népköztársaság Alkotmányának részét képezte. Az 1936. évi szovjet alkotmány mintájára kidolgozott „szocialista alkotmány” 1949. augusztus 20-án lépett hatályba (1949. évi XX. törvény). Rögzítette, hogy a Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg. Az államhatalom a társadalmi tulajdonban lévő vállalatokra, így az állami tulajdonba került bankrendszerre is támaszkodik.

A tervgazdaságon belüli állami pénzügyekről az 1979. évi II. törvény rendelkezett.²⁹ A kerettörvény szerint a Magyar Népköztársaság pénzügyi rendszere a fejlett szocialista társadalom építését szolgálja, segítve azt, hogy a népgazdaság tervszerűen, kiegyensúlyozottan fejlődjön, a termelés, a forgalom, a fogyasztás és a felhasználás rendszeresen bővüljön, a gazdaság szerkezete folyamatosan korszerűsödjön.

Az állami tulajdonban álló bankrendszert a tervszerű újratermelési folyamat eszközének tartották, illetve később, az indirekt mechanizmusok előtérbe kerülésével, az újratermelés pénzügyi eszközökkel történő befolyásolása katalizátorának. A bankrendszer a pénzkibocsátási, hitel-látási, pénzforgalom-lebonyolítási és devizagazdálkodási funkciói gyakorlásán keresztül áttekintést biztosított az ország pénzügyi helyzetéről, és ezzel együtt a gazdasági folyamatok alakulásáról.

Az államosításokat követően megtörtént a pénzgazdálkodás átszervezése. Ennek keretében megvalósult a vál-

latatok kötelező egyszámlavezetése, vállalati pénzügyi tervkészítési kötelezettség és ennek jegybanki ellenőrzési jogosultsága. A tervgazdasági struktúrában a bankrendszer tehát a népgazdaság fejlődésének fontos jelzőrendszere, a pénzen keresztül történő ellenőrzés fontos eszközévé vált. Az adott korban a szocialista országok bankrendszere, így a magyar is, központosított, egységes és szakosított volt. A központosítás a jegybank átfogó funkcióiban³⁰ jutott kifejezésre. Bizonyos műveleteket csak a központi bank végezhetett. Az egységesség jegyében minden bank egységes alapelvek (a szocialista tervgazdaság követelményei) szerint végezhetette a tevékenységét. A szakosítás elvének érvényesítése azt jelentette, hogy a bankrendszer különböző pénzügyi, speciális bankjai (lásd korábban) a népgazdaság kiemelt (beruházás, külkereskedelem) területeinek pénzügyeit látták el.

A bankrendszer közvetlen állami irányítás alatt állt. Működésének, hitelezési tevékenységének legfontosabb elemeit, elveit a népgazdasági terv külön fejezete – a *Hitelpolitikai Irányelvek* – rögzítette, amely tartalmazta a rövid, közép- és hosszú lejáratú hitelek nyújtásának alapvető elveit, fő irányait, általános feltételeit, továbbá a kamatpolitikai feltételeket, illetve az alkalmazandó preferenciákat és restriktciókat.

A *Hitelpolitikai Irányelvek* utalásokat fogalmaztak meg arra, hogy mely konkrét hitelcél, tevékenységek, ágazatok támogatása az elvárt, illetve milyen esetekben kell a banknak a hitelnyújtás feltételeit szigorítania vagy megtagadnia. A hitelezési irányelvekből és a paternalista rendszer logikájából fakadóan korlátozottan figyelembe vett vállalati hitelképességből kiindulva a bank a „szelektív” hitelpolitikai döntéseivel arra törekedett, hogy a hitellel mint pénzügyi szabályozó eszközzel elősegítse a piaci egyensúly kialakulását, illetve fenntartását. Korlátozza a piacon nem realizálható termelést, az inkurrens és immobil készletállomány létrejöttét, továbbá a kevésbé hatékony beruházások elindítását. A bank tehát végső soron arra törekedett, hogy pénzügyileg segítse megvalósítani a termelés és a fogyasztás összhangját.

A tervgazdaság hitelrendszere két alapvető típusban, a pénzteremtő és a pénzüjraelosztó hitelben öltött testet. A pénzteremtő hitel a pénz kibocsátásának és a pénzforgalom szabályozásának volt az eszköze. A jegybanki emisszió alapuló formának a forrása nem meglévő pénz volt, hanem a megtermelt és még fel nem használt termékek értéke alapján kibocsátott új pénzmennyiség, míg a pénzüjraelosztó hitel forrása a meglévő (már kibocsátott) pénz volt, vagyis a pénzüjraelosztó hiteltípus a már meglévő pénzeszközök (jobbára betétek) átengedése a hitelt igénylők számára, kamatfizetés ellenében. Az első esetben a jegybank mint kereskedelmi hitelnyújtási monopóliummal is rendelkező, míg a másodikban, mint klasszikus transzmissziós funkciót betöltő intézmény „viselkedik”.

A tervgazdaságban működő bankrendszerrel szemben alapvetően két követelmény érvényesült. Meg kellett felelnie a népgazdasági tervekben támasztott igényeknek (forrásbiztosítás), másrészt be kellett töltenie a kereslet és a kínálat operatív szabályozó szerepét. A tervgazdasági rendszer kudarcát és az azt „kiszolgáló” bankrend-

szer, jegybanki szabályozás meghaladottá válását végül is a tervgazdasági rendszerben meglévő alapproblémák váltották ki. Piaci árak alkalmazása híján, mind belföldi, mind külső KGST-piacokon a termelők és áttételesen az őket forrással ellátó bankok sem kaptak elégséges és hiteles információt a valóban „realizálható” termék kibocsátás és a gazdaságosság vonatkozásában. Így a népgazdasági tervek mentén szervezett termelés és az ennek részleges forrását biztosító hitelmechanizmusok belső feszültségeket okoztak. Az a körülmény, hogy a költségek nem játszottak elsődleges szerepet, így a termelés és az azt megfinanszírozó „ellátmányszerű” banki hitelezés pazarlóvá, egy idő után veszteségesé vált. A hatékonysági optimum sem a termelésben, sem az azt kiszolgálni hivatott bankrendszerben nem alakult ki. Egyre kevésbé volt meghatározható, hogy mit, kinek, milyen módszerekkel és áron termeljenek. Ezek hiányában a termelés valós szükségletektől elrugaszkodó jelleget öltött, egyidejűleg halmozódó kielégítetlen szükségleti tömeget (hiányt) okozott, amelynek erőltetett fenntartásával, illetve megoldatlanságával, az „elszálló” népgazdasági tervek érvényesítési szándékával társadalmi áldozatok, életszínvonal-romlás és társadalmi feszültségek keletkeztek.³¹ A tervgazdaság évtizedeken át tartó voluntarista szemlélete, az erőltetett iparosítás, a mezőgazdaság erőszakos kollektivizálása az 1950-es években, majd az 1968-ban bevezetett gazdasági reformok meghiúsulása, a bérek és az árak központi szabályozása folyamatosan felemésztette a dolgozók többlettermelésbe vetett anyagi érdekltségét,³² ami egy idő után az állami szektorban érdektelenségbe, a termelés minőségi romlásába, nyugati árukkal összevetve versenyképtelenségbe csapott át.

A népgazdasági szinten rendszerspecifikussá váló romló munkateljesítmények és vállalati veszteségek áthidalására a politikai vezetés – a jegybankon keresztül – az 1970-es évektől külföldi hitelek felvételével avatkozott be, amelynek célja a termelés – egyre inkább – külföldi hitelekkel történő fenntartásán keresztül a lakosság életszínvonalának, és a paternalista szerepben tetszelgő állam szociális rendszerének fenntartása volt. A XIII. MSZMP-pártkongresszus idejére (1985) nyilvánvalóvá vált a tervgazdaság belső erőforrás tartalékainak kimerülése és a tervgazdasági rendszer megreformálhatatlansága. A piaci reformok sorában elsőként a kétszintű bankrendszer visszaállítására került sor (lásd előző fejezet vége), amely jól szolgálta a piacgazdaság kialakítását, az 1990-es politikai változásokig a gazdaság piaci irányultságának fejlesztését.

III. A kétszintű, majd „független” jegybank a piacgazdasági átmenetben. Az 1991-es jegybanktörvény szabályozási tartalma

A gazdaságirányítás rendszerének az 1960-as évek végén elkezdett reformja során már felmerült a bankrendszer átalakításának gondolata, ám érdemi lépés nem történt. 1984 áprilisában megszületett a politikai döntés is a kétszintű

bankrendszer visszaállítására.³³ Ennek első lépéseként a Magyar Nemzeti Bank 1985-ben létrehozta az *Általános Vállalkozási Bankot*. 1985 és 1986 folyamán létrejöttek az első vegyes tulajdonú pénzintézetek is, a *Citybank Budapest* és az *Unicbank*. Megtörténtek az első értékpapír-kibocsátások, egyre nagyobb mértékben nyert újra teret a kereskedelmi váltó. A politikai döntést követően a Magyar Nemzeti Bank keretében végzett kétéves előkészítő munka és egyéves szimuláció után 1987. január 1-jével formálisan is kétszintűvé vált a magyar bankrendszer.

A megalakított új kereskedelmi pénzintézetek azonban igen szűkösen mért tőkével jöttek létre, és emellett át kellett venniük a Magyar Nemzeti Bank által a vállalati és a szövetkezeti körnek korábban nyújtott – az 1990-es évek elején javarészt képtessé vált – hiteleket. Kezdetben el voltak zárva a lakossági ügyfelektől és a devizapiactól is. Fokozatosan vált csak lehetővé számukra valamennyi kereskedelmi banki tevékenységi kör gyakorlása. A kétszintűvé vált bankrendszer kezdeti lépéseivel párhuzamosan előbb a Pénzügyminisztérium keretében, majd önálló intézményként megalakult *Állami Bankfelügyelet* látta el az ellenőrzésüket.

A rendszerváltást kezdetétől jelentősen nőtt a hitelezés, megindult a GIRO-rendszer kialakítása, növekvő mértékben kerültek kibocsátásra a különböző értékpapírok. A gazdaság teljesítményének csökkenése, a rendszerváltás korát beárnyékoló transzformációs válság a hitelkihelyezések – az örökölt hitelek – hiányosságai, a nem eléggé átgondolt kormányzati döntések (például csódtörvény) következtében a bankok egy részének helyzete 1992–1993-ban megrendült, amely az állam részéről hitel- és adóskonszolidációs folyamatot váltott ki. A jegybank 1987-től már vállalati ügyfelekkel nem állt kapcsolatban, új szerepkörében a kereskedelmi bankok szabályozására összpontosított.

Az 1990. évi általános választásokat követően megalakult első szabadon választott parlament a jegybanki működés szabályait 1991-től már törvényi szinten szabályozta.³⁴ Elsődleges követelményként fogalmazódott meg a nemzeti fizetőeszköz stabilitásának, a belföldi fizetési rendszer működőképességének, továbbá a nemzetgazdaság belső és külső pénzügyi egyensúlyának biztosítása,³⁵ a tartós fejlődés és a nemzetközi integráció elősegítése. Új törvényi elem, hogy 1991-től a Magyar Nemzeti Bank csak az Országgyűlésnek tartozik beszámolósi kötelezettséggel.³⁶ A törvény preambulumban megfogalmazott általános elveket figyelembe véve, továbbá az alapvető feladatkörként meghatározott „nemzeti fizetőeszköz belső és külső vásárlóerejének védelme”³⁷ kitételel túl a jogszabály úgy rendelkezett, hogy a Magyar Nemzeti Bank a rendelkezésére álló monetáris politikai (pénz- és hitelpolitikai) eszközökkel támogassa a kormány gazdaságpolitikai programjának megvalósulását. Lényeges tehát, hogy a jegybank független intézménnyé vált, törvényi szabályozás alá került, és csak az Országgyűlésnek tartozik beszámolósi kötelezettséggel. A kormánytól való függetlenné nyilvánítása mellett szabad döntései szerint támogatja a kormányzati gazdaságpolitikát, aminek legfontosabb, talán leghatékonyabb

eszköze a refinanszírozási hitelműveletek végzése volt. A korabeli szabályozás a monetáris politika eszközeiként ugyan szélesebb kört jelöl meg, így például a pénzüntézetek kötelező jegybanki és likviditási tartalékainak szabályozását, árfolyamok és kamatok befolyásolását, illetve meghatározását, nyíltpiaci eszközök alkalmazását,³⁸ ám közvetlen, gyors nemzetgazdasági-vállalati hatások a refinanszírozási műveletek³⁹ körében az értékpapír (jobbára kereskedelmi váltó) rediszkontálással és refinanszírozási hitelek nyújtása révén érhetők el.

A Magyar Nemzeti Bank által biztosított refinanszírozási hitelekkel, amelyek a piaconál olcsóbbak és a piacon elérhető futamidejű hiteleknel hosszabb futamidejűek voltak, a jegybank célzottan és gyors hatást kiváltva tudta segíteni a kezdő vállalkozások működését, amelyek eleve forrásszegény helyzetben voltak.

A központi bank által biztosított Egzisztenciahitel, Start-hitelek⁴⁰, MRP⁴¹ és MBO⁴² kölcsönök az egyébként is piaci hátrányból induló tőke- és vállalkozóitapasztalat-hiányos kisvállalkozóknak, elavult termelőeszközökkel működő mezőgazdasági termelőknek a felzárkózás esélyét adták.⁴³ A jegybanki mezőgazdasági felvásárlási váltókeretek⁴⁴ biztosítása pedig a mezőgazdasági vállalkozások pénzgazdálkodásán könnyített. A hosszabb termelési ciklussal, így hosszabb megtérülési idővel, továbbá éghajlati, termőhelyi és más ágazati sajátosságokkal terhelt agrárviszonyok áthidalását zöldhitelek és tartós forgóalap-feltöltő⁴⁵ jegybanki refinanszírozó hitelek is segítették.

Az 1990 és az ezredforduló között három alkalommal cserélődő kormányok⁴⁶ gazdaságpolitikai irányultsága⁴⁷ és a gazdasági célok prioritássorrendje eltérő volt, sőt egy-egy cikluson belül sem voltak összehangoltak a gazdasági szabályozók, amelyek az induló vállalkozásokat tartósan és átfogóan segíthették volna.⁴⁸ A gazdaságpolitikai prioritások gyakori változása folytán a kormányzati gazdaságpolitikát segíteni igyekvő jegybank refinanszírozási gyakorlata egy idő után „működési csapdába” került. A refinanszírozási célterület gyakori változása, más szabályozókkal való összehangolatlansága csökkentette a jegybanki refinanszírozási eszközök érvényesülését.

Ezzel egyidejűleg európai uniós nyomásra felerősödött a piaci elemek fokozottabb érvényre juttatási szándéka, így a jegybank kormányzati gazdaságpolitikától történő még erősebb „eltávolítása” miatt a reálszektor jegybanki refinanszírozása 1995-re megszűnt, noha a piaci aktivizálódásba kezdő vállalkozásoknak még jó ideig szükségük lett volna jegybanki refinanszírozású, vagyis a piaconál alacsonyabb kamatozású és hosszabb futamidejű hitelekre.⁴⁹

Bonyolította a helyzetet, hogy a kormányzat által preferált tőke- és tapasztalatszegény kisvállalkozások, továbbá a veszteséges állami vállalatok állami tulajdonban lévő kereskedelmi bankok általi hitelezése, majd (elkerülhetetlenül) a tömegesedő hitel-visszafizetelenség következtében a kereskedelmi bankok likviditási meggyengülése, saját tőke felélése és mindezek kényszerű következménye, az állami bankkonszolidáció a magyar pénzügyi piacokat megannyi feszültséggel terhelte.⁵⁰ A Ma-

gyar Nemzeti Bank a kétszintű bankrendszer létrejöttét követő évtizedben fokozatosan számolta fel speciális, külföldön működő kereskedelmi bankjait, amelyek óriási és ellenőrizetlen veszteséget termeltek.⁵¹ A Magyar Nemzeti Bank presztízsét ugyancsak nem növelte, hogy 1996-ra közel kétezermilliárd forint⁵² körüli veszteséget halmozott fel, jobbára a folyamatos forint leértékelések számviteli elszámolásából és külföldi kereskedelmi bankjai veszteségeiből adódóan.⁵³ A központi költségvetés által átvállalt és a devizaadóssághoz hozzá számított⁵⁴ veszteség az ország pénzügyi sebezhetőségét tovább növelte.

A Magyar Nemzeti Bank államháztartási kapcsolatának további jellemzője a jegybanki hitelezés visszaszorulása, amely a korabeli felfogás szerint a jegybanki függetlenség egyik fontos fokmérőjévé vált. 1990-ben a jegybank összes hitelkihelyezéséhez képest az államháztartás részére történő kihelyezés mértéke meghaladta a 70%-ot. Az 1991. évi jegybanktörvény alapján az MNB hitelszerződések alapján finanszírozta a központi költségvetést, de már felső határt szabtak a hitelállomány növekedésének. A jegybanktörvény 1994. évi módosítása alapján a költségvetési forgóalap bevezetése a likviditási nehézségek finanszírozására rendelkezett, mely szerint előírták, hogy mértéke fokozatosan csökkenjen, illetve a költségvetési bevételek maximum 2%-áig terjedhetett.

A jegybanktörvény 1996-os módosítása pedig megtiltotta, hogy az MNB a központi költségvetésnek hitelt nyújtson, ami alól kivétel volt a likviditási hitel. A 2000. évi CXXXIII. törvény kategorikusan megszüntette már a likviditási hitel nyújtásának lehetőségét is, míg a 2001. évi LVIII. törvény teljes mértékben kizárta az államháztartás közvetlen jegybanki finanszírozását. E szabályozási dinamika azt célozta, hogy a kormányzati költségvetés ne tudja a hiányt korlátlan mértékben finanszírozni a jegybankból, ám a fiskális feszültségek, strukturális költségvetési problémák között vergődő országnak érdemi megoldást ez nem jelentett.⁵⁵

IV. Összegzés

A magyar jegybanki működés az 1947-es bankállamosítások és egyszintű bankrendszer létrehozását követő negyven évben erős szabályozási aktivitás jellemezte a központi állami és politikai szervek részéről. A tervgazdaság viszonyainak megfelelően kialakított általános bankműködés keretei között a gazdasági reformok előkészítéséhez és viteléhez a központi bank megfelelő háttértámogatást, sok esetben katalizátor szerepet biztosított. A Magyarországot jellemző „piaci szocializmus” formálásának egyik kiemelt szereplőjévé vált tehát, ami a hitel- és pénzügyi viszonyok alakításában egyaránt testet öltött.

A szocialista tervgazdaság keretei közötti működés velejárója volt a kormányzati szervektől, de áttételesen az MSZMP gazdaságpolitikai döntéseitől való függőség, azok kiszolgálása. E kötött pályájú tevékenység ellenére a magyar szabályozás jó alapot teremtett arra, hogy a második világháború utáni szocialista világrendszerben Magyarországon lett újra kétszintű a bankrendszer, és

a Magyar Nemzeti Bank elindulhatott a kormányzattól való függetlenedés útján. Ez hozzájárult a piacgazdaság formálásához, a rendszerváltó gazdaságpolitika megalapozásához, majd a politikai intézményrendszert is „le-

cserélő” időszakban (1990 után) az EU jegybankokkal szembeni elvárásaihoz való igazodásban, amellyel Magyarország uniós integrációja is sikerre vezetett a két-éves években.

LENTNER, CSABA

Kollektaneen zur Geschichte der ungarischen Notenbankregulierung nach dem zweiten Weltkrieg, von der Abschaffung des zweistufigen Bankensystems bis zur Wiederherstellung des zweistufigen Bankensystems

(Zusammenfassung)

Die Funktion der ungarischen Notenbank steht in den vierzig Jahren nach den Bankverstaatlichungen und dem Zustandbringen eines einstufigen Bankensystems von 1947 unter einer starken Regelungsaktivität der zentralen staatlichen und politischen Organen. Im Rahmen der normativen Bankfunktion, die den Verhältnissen der Planwirtschaft entsprechend ausgebildet war, hat die Zentralbank die Vorbereitung und Durchführung von Wirtschaftsreformen in vielen Fällen als Katalysator angemessen unterstützt. Es ist damit zu einem der wichtigsten Akteure bei der Herausbildung des „Marktsozialismus“ geworden, der Ungarn charakterisiert und sich in der Gestaltung der Kredit- und Währungsbeziehungen manifestiert. Der Begleitumstand der Funktion im Rahmen der sozialistischen

Planwirtschaft ist interkurrent die Abhängigkeit von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen von MSZMP, deren Bedienung.

Trotz dieser Tätigkeit auf festem Weg bot die ungarische Regulierung einen guten Grund für die Wiederherstellung des zweistufigen Bankensystems in Ungarn im sozialistischen Weltsystem nach dem zweiten Weltkrieg und für die Unabhängigkeit der Ungarischen Nationalbank von der Regierung. Dies trug zur Bildung einer Marktwirtschaft, zur Etablierung der Wirtschaftspolitik des politischen Übergangs und in der Zeit des „Wandels“ des politischen institutionellen Systems (nach 1990) zu den Erwartungen der EU-Zentralbanken bei, wodurch die Union-Integration Ungarns in den 2000-er Jahren zum Erfolg führte.

Jegyzetek

- ¹ A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Lőrincz Lajos Professzori Program keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.
- ² Működéséről, jogi státuszáról részletesen MÁTHÉ Gábor: Gazdasági Főtanács (1945–1949). In *Rendszerváltások kortársai és kutatója. Tanulmánykötet Izsák Lajos 70. születésnapjára*. Budapest, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, 244–250. p.
- ³ MÁTHÉ 2013, 245. p.
- ⁴ A kommunista párt előtérbe kerülése, gazdasági pozíciók elfoglalása, államosítások, az első hároméves – szovjet típusú – népgazdasági terv elindítása. A korabeli viszonyokról BOTOS János – BOTOS Katalin: *A Magyar Nemzeti Bank Története III.* (1. fejezet). Budapest, 2004, Tarsoly Kiadó. A gazdasági viszonyokról KORNAI János: *A szocialista rendszer*. Budapest, 2012, Kalligram.
- ⁵ E gazdasági folyamatok a kereskedelmi jog fejlődését is nagyban befolyásolták. Valódi kereskedelmi jogról nem is lehetett igazán beszélni a korszakban, tekintve hogy olyan fontos jogintézmények hiányoztak, mint például a társasági jog. Lásd Kecskés András: A kereskedelmi jog régi professzorai Pécsen (Bozóky Géza és Rudolf Lóránt). In KAJTAR István (szerk.): *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete 1923–2008*. Pécs, 2008, Publikon Kiadó, 256–257. p.
- ⁶ Bár ezek a „nyilvánosságához címzett” kiadványok némileg ellentétes módon írták le a pénz- és hitelviszonyok, illetve a gazdaságossági szempontok érvényesülését. Lásd például *A szocializmus politikai gazdaságtana*. Budapest, 1979, Kossuth Kiadó, 165–166. p. Eszerint a bank a *Hitelpolitikai Irányelvek* mellett a hiteldöntéseinél aszerint mérlegel, hogy a vállalat valóban a szükségletek kielégítésére kéri-e a hitelt, általában jövedelmezően gazdálkodik-e, esedékes fizetési kötelezettségeit rendszeresen teljesíti-e, illetve – a korabeli dokumentum szerint – vizsgálták a várható jövedelmezőséget is hosszú lejáratú hitel esetén.
- ⁷ Állami beruházásokkal, külkereskedelmekkel, illetve lakossági betétek és kölcsönök kezelésével foglalkozó szakosított pénzügyintézetek.
- ⁸ BOTOS–BOTOS 2004, 31. p.
- ⁹ BOTOS–BOTOS 2004, 32. p.
- ¹⁰ BOTOS–BOTOS 2004, 37. p.
- ¹¹ Átfogó munkák a magyar bank- és állampénzügyi rendszerről HAGEMLMAYER István: *Pénz és pénzügy a szocializmusban*. Budapest, 1976, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; RIESZ Miklós: *A szocialista gazdaság pénzügyei*. Budapest, 1982, Tankönyvkiadó; HUSZTI Ernő: *Vállalati és népgazdasági pénzfolyamatok*. Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ¹² 1950. évi 26. törvényerejű rendelet a Magyar Nemzeti Bankról. Hatályos 1950. július 30.–1956. április 16.
- ¹³ Lényegében a Pénzügyminisztériumtól való közvetlen jegybanki függőség helyébe így a minisztertanácsi lépett. „Egy szinttel” magasabbra került az irányítási szint, ami a lényegen nem sokat változtatott.
- ¹⁴ Bár a Pénzügyminisztérium felügyeletével.
- ¹⁵ BOTOS–BOTOS 2004, 50. p. Megjegyzendő, hogy ez a bank irányításában érdemi előrelépést nem (sőt némi visszalépést) jelentett. Vö. 12–13. lábjegyzet.
- ¹⁶ Az 1950-es évek elejére már nyilvánvalóvá vált, hogy a voluntarista szemléletű iparfejlesztés és az erőszakos kollektivizálás a mezőgazdaságban nem vezet eredményre, ezért az akkori vezetés a kötöttségek és a kényszer-kollektivizálás enyhítésére törekedett. Mindez a lakosság erős nyomására történt.
- ¹⁷ 1956. évi 8. törvényerejű rendelet a Magyar Nemzeti Bankról.
- ¹⁸ A magyar népgazdaságban mindig is erős volt a hatékony anyagi érdekeltségre készítés. A mezőgazdaságban a nagyüzemekben belül, a nagyüzemekkel kooperálva háztáji gazdaságok jöttek (jöhetnek) létre, és a kisipari-szolgáltatói szférában is lehetőség volt ipari szövetkezetek alakítására, ami más szovjet típusú közép- és kelet-európai országban nem volt jellemző.

- ¹⁹ Az 1956 utáni közvetlen évekről KOVÁCS György: Varga István gazdaságelméleti jelentősége és a gazdaságpolitikai fordulat. A Közgazdasági Bizottság 1957. évi működése. In BOTOS Katalin (szerk.): *1956. Fordulat a gazdaságpolitikában*. Szeged, 2007, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, 125–145. p.
- ²⁰ Az állami tulajdon és a tervgazdasági rendszer kötöttségein belül, a piaci viszonyok fokozottabb érvényre jutását célozta az új mechanizmus.
- ²¹ 1967. évi 36. törvényerejű rendelet a Magyar Nemzeti Bankról. Kihirdetve: 1967. december 17.
- ²² 1. § (1) bekezdés, melyet az 1984. évi 26. törvényerejű rendelet léptetett hatályba. Hatályos: 1985. január 1-től.
- ²³ Lényeges, hogy mind az 1950-es, mind az 1968-as gazdasági reformok elbuktak, mert a politikai restaurációt öhajtó erők megerősödtek, és a Szovjetunió ellenyomása is jelentős volt, ám e reformokkal mégiscsak haladt előrébb a rendszer, vagyis a régi modell már nem állt vissza teljesen. A korszakot jellemző piaci szocializmusról bővebben CSABA László: *A magyar modell. Tündöklés és bukás. Competitio*, 2002. 1. sz. 2–12. p.; KORNAI János: *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia, rendszerváltás*. Budapest, 2007, Akadémiai Kiadó.
- ²⁴ Ez nem a szerves fejlődés következménye volt, és nem is teremtődtek valódi piaci viszonyok. Hiszen az állami központi bank ugyan csak állami tulajdonban lévő (állami feladatokra fókuszáló) kereskedelmi bankokat irányított.
- ²⁵ A piaci reformok között első volt a kétszintű bankrendszer visszaállítása, majd ezt követte a társasági jogi törvény, a forgalmi és személyi jövedelemadó törvények, illetve a külföldiek magyarországi befektetéseit garantáló jogszabály, illetve az Alkotmány, mint keretjogszabály, e változások létrejöttét biztosító módosítása. A piacgazdasági átalakulás jogi megalapozása elindult.
- ²⁶ KECSKÉS, András: Inside and Outside the Province of Jurisprudence. *Rechtstheorie*, 2015. Nr. 4. 465–479. p.
- ²⁷ 1986. évi 29. törvényerejű rendelet 1. §. Hatályos 1987-től.
- ²⁸ 1967. évi 36. törvényerejű rendelet 1. § (2) bekezdés d) és f) pontok, ami ugyancsak 1987-től léptek érvénybe.
- ²⁹ Az állami pénzügyi viszonyokkal kapcsolatos szabályokat további jogszabályok rendezték, így például az 1968. évi új gazdasági mechanizmussal hatályba lépett 181/1967. (XII. 1.) PM rendelet, amely a könyvvitel rendjét szabályozó számlakeretet tett kötelezővé.
- ³⁰ Ezek voltak a jegybanki monopóliumok. Így a hitel- és pénzkibocsátási, pénzforgalmi és a devizahatósági-devizagazdálkodási kizárólagos jogkör.
- ³¹ Lásd a cseh, lengyel, magyar forradalmi eseményeket, a munkások sztrájkjait, forradalmait az 1960-as évektől.
- ³² A munkaerőkölcs romlásában, a társadalmi tulajdon megkárosításában, végső soron a veszteséges termelés kialakulásában, majd tömegesedésében jelentkeztek a negatív hatások.
- ³³ Részletesen a korabeli döntésről VASS Henrik: *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1980–1985*. Budapest, 1988, Kossuth Kiadó. Lásd Az MSZMP Központi Bizottságának állásfoglalása a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésének feladatairól (1984. április 17.) című fejezetet, 668–679. p.
- ³⁴ 1991. évi LX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.
- ³⁵ Magyarországon az államadósság-probléma az 1970-es évek elejétől kezdődött, amikor nyugati bankoktól folyamatosan vett fel hitelt a kormány, illetve a nevében eljáró jegybank. A rendszerváltás idején már 21 milliárd dollárra halmozódott az államadósság, ami Kelet-Európa egyik legeladósodottabb országává tette Magyarországot.
- ³⁶ 1991. évi LX. törvény 2. §
- ³⁷ 1991. évi LX. törvény 4. § (1) bekezdés
- ³⁸ A monetáris politikai eszközök felsorolása, 1991. évi LX. törvény 8. §
- ³⁹ 1991. évi LX. törvény 9. §
- ⁴⁰ Az Egzisztencia- és Start-hitelek eleve a kisebb vállalkozási mérettel rendelkezők állami tulajdon megvásárlását segítette (jobbára kereskedelmi egységeket, új vállalkozások indítását, eszközbeszerzését).
- ⁴¹ MRP: Munkavállalói Résztulajdonosi Program. Állami vállalatok dolgozók által történő megvásárlását hitelezte meg.
- ⁴² MBO: Management by Out. Állami vállalatok vezetők által történő megvásárlását hitelezte meg.
- ⁴³ A korabeli mezőgazdasági viszonyokról részletesen SCHLETT, András: Land Privatisation and Land Policy after the Regime Change in Hungary. *International Journal of Business and Management Studies*, 2017, No. 1, 37–44. p.
- ⁴⁴ A jegybank a szokásos 90 napos futamidő helyett, az ágazat sajátosságaihoz igazodóan 270 napos futamidőre biztosított finanszírozást, vagyis így viszontleszámította ezeket a váltókat.
- ⁴⁵ A mezőgazdasági vállalkozások tavaszi vetési munkáinak és az ágazati sajátosságokhoz igazodóan hosszán időn át használatos forgóeszközökének refinanszírozását biztosították a jegybank által.
- ⁴⁶ Magyarországon 1990-ben, 1994-ben és 1998-ban voltak választások, amelyek más-más politikai irányultságú pártok győzelmével végződtek. A jobboldali pártok általában az endogén tényezők fejlesztésén keresztül látták a sikeres gazdaságpolitika esélyét, míg a baloldali-liberális ihletésű politikai erők jobbára a külső tőkevonáson, tőkebefektetéseken keresztül.
- ⁴⁷ VISEGRÁDY, Antal: Political and Legal Cultures of the New Democracies of Central and Eastern Europe. In MILACIC, Slobodan (ed.): *La réinvention de l'état. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*. Brussels, 2003, Bruylant, 123–139. p.
- ⁴⁸ Amikor például bevezettek jegybanki refinanszírozást a kistermelők irányába, nem voltak biztosítottak az adókedvezmények, piaci elhelyezési feltételek, vagy a működést segítő kormányzati védő (proteccionista) intézkedések.
- ⁴⁹ A refinanszírozási hiteleket felváltó piaci árazású hitelek mezőgazdasági vonatkozásairól SZÉLES, Zsuzsanna – ZÉMAN, Zoltán – ZSARNÓCZAI, J. Sándor: *The Developing Trends of Hungarian Agricultural Loans in Term of 1995 and 2012. Agricultural Economics – Zemledska Ekonomika*, 2014, No. 7, 323–331. p.
- ⁵⁰ Az állami tulajdonban lévő kereskedelmi bankok az 1990-es évek első felében óriási veszteségeket halmoztak fel, amelyek állami konszolidálása (a költségvetés terhére) 1993-tól 2000-ig folyamatos volt.
- ⁵¹ Legutolsó a bécsi székhelyű CW Bank volt az ezredfordulón, aminek veszteségei jobbára a tisztázatlan körülményű hitelezésekből tevődtek össze. Szintén állami konszolidációra volt szükség, majd a piacról történő „csendes” kivezetésre.
- ⁵² 1996. december végi MNB devizaközép dollárárfolyammal (164,93 Ft/USD) számolva 12,13 milliárd USD.
- ⁵³ Pontos veszteségösszeg, de főleg a veszteség összetétele nem ismert, mert az akkori jegybanki vezetés a jegybank függetlenségét („tül-”) hangsúlyozva, mélyebb ellenőrzést nem tett lehetővé az Állami Számvevőszéknek.
- ⁵⁴ A jegybanki veszteség átkerülve az államadósságba, deviza kibocsátású állampapírokkal lett „lefedve”.
- ⁵⁵ Tehát nem lett kevesebb a költségvetési deficit azért, mert az állam piaci alapon kényszerült finanszírozni a deficitet. Sőt, piacról történő forrásbeszerzés, így a piaci kamatok következtében meg is drágult az egyébként rossz költségvetési politika (hiány, államadósság) finanszírozása. A problémák mélyén a rossz költségvetési politika állt, nem pedig jegybanki hitelezés lehetősége. Vagyis, nem lett kevesebb a költségvetési hiány azzal, hogy a jegybankot kivonták annak finanszírozásából.

