

BANKUNIÓ ÉS BANKNACIONALIZMUS

A magyar eset kelet-közép-európai kontextusban

Mérő Katalin

(Budapesti Gazdasági Egyetem, Pénzügy Tanszék)

Piroska Dóra

(Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdaságpolitika Tanszék)

ÖSSZEFOGLALÓ

Tanulmányunk célja, hogy feltárjuk annak okát, hogy miért nem csatlakozik Magyarország a Bankunióhoz. A Bankunióban való részvétel kötelező a Monetáris Unió tagállamainak, de opcionális az Európai Unió euróövezeten kívüli tagállamai számára. A kelet-közép-európai régióból csak Bulgária és Románia jelezte csatlakozási szándékát, vagyis a cseh és a lengyel kormány is a kívül maradási választotta. A különböző döntések megértéséhez első lépésben az egyes országok bankrendszerének különbségeit tekintettük át, de nem találtunk lényeges strukturális eltérést a csatlakozni kívánó és a kívül maradni szándékozó országok között. Ezért, második lépésként, az államnak a pénzügyi stabilitás megőrzésére vonatkozó képességét elemeztük, és azt találtuk, hogy ez a képesség, a kívül maradási döntés szükséges feltétele. Végül, a magyar helyzetről készített részletes esettanulmány alapján amellet érvelünk, hogy Magyarország azért tervezi, hogy a Bankunió kívül marad, mert a kormányzat bankpolitikáját banknacionalizmus jellemzi és ez a politikai preferencia nem egyeztethető össze a Bankunió elveivel. A lengyel és a cseh kormányok döntése mögött meghúzódó nacionalista politikai preferenciát jelezzük, de nem bizonyítjuk.

Kulcsszavak: Bankunió ■ banknacionalizmus ■ pénzügyi nacionalizmus ■ bankszabályozás ■ Kelet-Közép-Európa

A Bankunió az Európai Unió válasza a globális pénzügyi válságra és egyben az euró bevezetése utáni időszak egyik legfontosabb fejleménye. A Bankunió elemei (1) az egységes szabálykönyv; (2) az Egységes Bankfelügyeleti Rendszer az Európai Központi Bankban és (3) az Egységes Szanálási Mechanizmus.¹ A Bankunióban való részvétel minden euró-övezeti tagállam számára kötelező. A nem euró-övezeti tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy csatlakoznak-e a Bankunióhoz. Az Egyesült Királyság és Svédország már korábban jelezték, hogy nem áll szándékukban csatlakozni. Dánia, szintén az euró-övezeten kívüli országgént viszont szeretne csatlakozni. A kelet-közép-európai

(KKE), nem euró-övezeti országok megosztottak: néhányan csatlakoznának, mások kivárá, vagyis kívül maradó stratégiát folytatnak.

A Bankunió jelentőségének megítélésében nem egységesek a kutatók. Vannak, akik úgy gondolják, hogy az Egységes Bankfelügyeleti Rendszer (Single Supervisory Mechanism, SSM) kialakításával jelentős változás történt: a tagállamok elvesztették befolyásukat az országukban működő bankok felett (Espstein–Rhodes, 2014; Howarth–Quaglia, 2014). Mások amellet érvelnek, hogy a Bankunió végül egy olyan változata valósult meg, amivel jelentősen nem változnak a tagállami hatáskörök, továbbra is a nemzeti hatóságok szabályozzák és felügyelik bankjaikat (Donelly, 2014; McPhilemy, 2014). Mi De Rynckkel (2016) értünk egyet, aki kutatásai során arra jutott, hogy a központosított bankfelügyelés egy új szakpolitikai modell bevezetését jelenti. Mivel a bankfelügyeleti struktúrában bekövetkezett változást ilyen jelentősnek tartjuk, ezért fontos, hogy megértsük, miért döntött néhány tagállam a csatlakozás, míg más tagállamok a kívül maradás mellett.

A kelet-közép-európai országok különböző választásai két szempontból is érdekes kutatási téma. Először is ezeknek az országoknak a bankrendszere nagyon sok szerkezeti hasonlóságot mutat, mégis máshogy döntöttek a Bankunióhoz való csatlakozással kapcsolatban. Míg Lengyelország, Csehország, Magyarország és Horvátország a kivárá stratégia mellett döntött, addig Románia és Bulgária szándékuk szerint minél hamarabb szeretnének csatlakozni. Másodsor, mivel ezeknek az országoknak a bankrendszerait alapvetően külföldi bankok dominálják, két fontos Bruegel-tanulmány is (Darvas–Wolff, 2013 és Hüttle–Schoenmaker, 2016) arra a következtetésre jutott, hogy alapvető érdekük lenne belépni a Bankunióba, mert a külső befektetők szemében jelentősen nőne bankfelügyeleti rendszerük hitelessége, ha az átkerülne az Európai Központi Bankhoz.

A kelet-közép-európai döntéshozók kívül maradás mellett érveit elemezte egy, az IMF által szervezett szakpolitikai fórum 2014-ben (IMF, 2015). A döntéshozókat jobban aggasztották a Bankunió lehetséges negatív következményei, mint a lehetséges előnyei. A negatív következmények között említették a Bankunió azon hatásait, amelyek csökkentik a nemzeti döntéshozók befolyását a bankrendszerre. Úgy gondolták, hogy az Egységes Bankfelügyeleti Rendszerben a bankfelügyelet akár túl szigorú vagy éppen nem elég szigorú is lehet. Az SSM jelenlegi felépítését azért is kritizálták, mert túl bonyolult, illetve mert nem ad azonos jogokat az euró-övezeti és az azon kívüli tagállamoknak (IMF, 2015: 38.).²

Cikkünkben csak Magyarországra fókuszálunk, és amellet érvelünk, hogy a legfontosabb indok, ami miatt Magyarország nem lép be a Bankunióba az, hogy a kormányzat kontroll alatt akarja tartani a bankrendszert. A magyar példán bizonyítjuk, hogy a Bankunióból való kívül maradás legfontosabb indoka a nacionalista bankpolitika Kelet-Közép-Európában. A cseh és a lengyel

kormányok döntései mögötti nacionalista megfontolásokat jelezzük, de nem bizonyítjuk.

Kutatásunk során áttekintettük a téma szempontjából lényeges szekunder és primer forrásokat. A magyar esettanulmány elkészítéséhez sajtógyűjtést végeztünk, feldolgoztuk a témával foglalkozó napi- és hetilapok jelentős részét. Áttekintettük a Magyar Nemzeti Bank témánkkal foglalkozó kiadványait, banki kiadványokat és az interneten fellelhető kormányzati forrásokat. A sajtóban megjelent állítások ellenőrzésére és egyéb szempontok feltárására félig strukturált interjúkat készítettünk a Magyar Nemzeti Bank alkalmazottaival, magyar és lengyel szakértőkkel, valamint magyar, cseh és a kelet-közép-európai régióban aktív osztrák bankárokkal. Az interjúk 2015-ben készültek.

A kutatás kvalitatív és kvantitatív módszereket egyaránt használ. Kvalitatív elemzésünk során az állam banki szakpolitikáját funkciókra szétbontva vizsgáljuk, aminek során a funkció tartalmát a szereplők cselekvéseinek és cselekvéseinek értelmezésén keresztül tárjuk fel. Kvantitatív elemzés keretében a kelet-közép-európai bankrendszerek strukturális sajátosságait jellemző mutatókat elemzünk.

A következő részben áttekintést adunk a szakirodalomban fellelhető, a kelet-közép-európai országok választását magyarázó elméletekről. Ezek általában a bankrendszerek strukturális sajátosságaiból indulnak ki és a kutatók ebből vezetnek le a politikai választások eredményét. A harmadik részben áttekintjük az öt kelet-közép-európai ország (KKE5) bankrendszerének strukturális jellemzőit, és megmutatjuk, hogy nincsenek olyan strukturális különbségek a belépni, és kívül maradni tervező országok között, amelyek hitelt érdemlően magyaráznák a kormányzatok választásait. A negyedik részben, további alternatív magyarázatként áttekintjük a kelet-közép-európai államoknak az állami intézményrendszer hatékony működését fenntartó képességét. Ezt követően bemutatjuk a nacionalista bankpolitika fő jellegzetességeit és megmutatjuk, hogy miért ütközik ez a politikai választás a Bankunió elveivel. Elméleti levezetésünket magyar esettanulmánnyal igazoljuk. Az utolsó fejezet tartalmazza a következtetéseket.

A BANKUNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁSI SZÁNDÉK STRUKTURALISTA MAGYARÁZATAI: SIKERTELEN KÍSÉRLETEK

A nemzetközi politikai gazdaságtanban régi hagyománya van annak, hogy a nemzetközi szabályokhoz való alkalmazkodás megvalósulását (annak tényét, hiányát vagy formáját) az egyes országok belső gazdasági szerkezetéből vezessék le a kutatók (Frieden, 1991; Frieden–Rogowski, 1996; Garrett, 1992). Ebbe a hagyományba illeszkedik Spedzarhova 2014-es tanulmánya, amely arra

vállalkozott, hogy a kelet-közép-európai országoknak a Bankuniótól való távolmaradását azok bankrendszerének szerkezeti sajátosságaival indokolja. Spendzharova amellet érvelt, hogy azokban az országokban, ahol a bankszektorban a külföldi tulajdon magas és a hazai bankok nemzetközi tevékenysége alacsony, a kormányok szeretnék bizonyos szintű nemzeti autonómiát megőrizni, azért, hogy befolyásolhassák, hogy milyen csoportoknak és milyen feltétellel lehessen hitelt folyósítani. Spendzharova elemzésében minden kelet-közép-európai ország ebbe a kategóriába esett.

Ezzel az érveléssel azonban van néhány probléma. Először is, 2016-ban tudjuk, hogy Románia és Bulgária a belépést választotta, míg Lengyelország, Csehország és Magyarország kiváráó stratégiát folytat. Abban a két, a bankrendszereket jellemző strukturális kategóriában, amelyek Spendzharova szerint meghatározzák az egyes kormányok választását (magas külföldi tulajdon és alacsony nemzetközi tevékenység) Románia és Bulgária ugyanabba a kategóriába esik, mint Lengyelország, Magyarország és Csehország, vagyis Spendzharova érvelését követve, ugyanúgy kellene dönteniük. Továbbá, összesen kettő darab, a bankszektor szerkezeti sajátosságait meghatározó kategória lehet, hogy nem elégséges arra, hogy tisztán lássuk, hogyan befolyásolják a bankszektor szerkezeti sajátosságai a döntéshozókat. Végül az is kérdéses, hogy adott szerkezeti sajátosságok mellett miért pont a kívül maradáást választották a döntéshozók. A döntési autonómia fontossága inkább feltételezésnek tűnik, mint logikus levezetés eredményének.

Howarth és Quaglia (2014) arra vállalkozott, hogy az összes EU tagállam Bankunióval szembeni pozícióját magyarázza az egyes tagállamok bankrendszerének szerkezeti jellemzőivel. Vizsgálták a bankrendszerek koncentráltságát, a bankszektorok nemzetköziesedését/európaizációját, a külföldi bankok arányát és a bankok finanszírozását. Legfőbb megállapításuk az, hogy a bankrendszerek szerkezeti jellemzői nagyban befolyásolják a kormányok döntését, abban hogy országuk belépjen-e a Bankunióba vagy sem. Mikor ezen szerkezeti jellemzők alapján értelmezték a kelet-közép-európai országok kívül maradási döntését, azt írták: „A közép- és kelet-európai országok, amelyeknek bankrendszereit külföldi (főleg európai) bankok dominálják, abban voltak érdekeltek, hogy belépjenek a Bankunióba, mivel nem voltak abban a pozícióban, hogy pénzügyi stabilitásukat belső források segítségével védjék meg. Ennek ellenére, a kívül maradás mellett döntöttek.” Ezért, azzal zárják érvelésüket, hogy „ezek a döntések annak ellenpéldái, hogy a bankrendszerek strukturális jellemzői meghatároznák a közpolitikai preferenciákat.” (Howarth–Quaglia, 2014: 12.). Sajnos, a kelet-közép-európai országok döntésével kapcsolatos elemzésüket itt be is fejezik a szerzők, így az olvasó magára marad annak eldöntésében, hogy miért bírnak jó magyarázó erővel a bankrendszerek strukturális jellemzői a nyugat-európai országok döntéseinek értelmezésekor, és miért nincs magyarázó erejük a kelet-közép-európai régióban.

Epstein és Rhodes (2014) részben strukturális, részben intézményi jellemzőkre épített kutatásukban szintén azt vizsgálták, hogy az európai országok miért döntöttek úgy, hogy a bankfelügyeleti funkciókat szupranacionális szintre helyezik. Elemzésükben, először, azt mutatták be, hogy az 1980-as évek óta tartó globális liberalizációs hullám hatására, az egyes kormányoknak bankrendszereik védelme sokkal költségesebbé és konfliktusosabbá vált, mint korábban. Pontosabban, amellet érveltek, hogy a tőkepiacok (ide értve a kötvénypiacokat) szorosabb integrációja miatt, megnőtt annak a költsége és kockázata, hogy a bankok a „saját” kormányuktól vásárolnak nagy mennyiségben kötvényeket. Ahogy a válság alatt a kormányok által kibocsátott kötvények kockázata és ára megemelkedett, úgy nemcsak a kormányzatoknak kellett magasabb finanszírozási költségekkel szembe nézniük, hanem a bankjaik is bajba kerültek. Vagyis, azt állítják, hogy az egyik fontos ok, amiért az európai államok hajlandóak voltak feladni bankrendszerük protekcionista védelmét az volt, hogy ebben a politikai modellben a bankok és az államok egyszerre kerülhettek nehéz pénzügyi helyzetbe.³ Másodsor, azt állítják, hogy a közös valuta bevezetése az egymáshoz szorosan nem kapcsolódó bankrendszerek mellett olyan strukturális feltételeket teremtett, amelyekben a kiigazítás lehetősége csökkent, az Európai Központi Bank monetáris politikája bizonyos országokban hatékonytalanná vált. Továbbá, a közös valuta olyan új csatornákat hozott létre, amelyeken keresztül az egyes tagországok sérülékenysége is könnyebben okoz problémát más tagországoknak. Harmadsor, Epstein és Rhodes (2014) arra mutatott rá, hogy a nemzetközi bankok érdeke jelentősen megváltozott a saját országuk érdekéhez képest, hiszen egyre inkább szeretnék elkerülni azokat a konfliktusokat, amelyek a különböző országok bankfelügyeleti szerveinek eltérő felügyelési és szabályozási módszeréből fakadnak és a bankfelügyelet egységes európai keretrendszerének kialakítását követelték. Végül, arra is rámutattak, hogy az Európai Központi Bank és a Európai Bizottság mennyire aktív volt abban, hogy a tagállamokat (különösen Németországot) meggyőzze a közös bankfelügyeleti rendszer kialakításának fontosságáról.

Bár Epstein és Rhodes (2014) csak arra vállalkozott, hogy azoknak az országoknak az indokait vizsgálja, amelyek a Bankunió kialakítása és a belépés mellett döntöttek, megpróbálhatjuk érveiket a kelet-közép-európai országok választásainak magyarázatára is felhasználni. Úgy tűnik, hogy ezek a részben strukturális, részben intézményi változások nem magyarázzák meg sem az egyértelmű belépési, sem az egyértelmű kívül maradási döntést. Először is a kelet-közép-európai országokban a globális pénzügyi, majd az azt követő euró-válság alatt nem alakult ki az a kormányok és bankjaik közötti szoros, negatív spirált beindító kapcsolat, amely néhány euró-övezeti országot súlyosan érintett. Másodsor, a vizsgált kelet-közép-európai országok még nem vezették be az eurót, így a nemzeti keretekben megvalósuló bankfelügyelés és az egységes valutarendszer által kiváltott strukturális változások közötti ellent-

mondás nem érinti őket. Vagyis ez a két strukturális változás nem teszi érdekükké a belépést. Mégis két ország a vizsgált öt közül a belépést választotta. Harmadszor, a nemzetközi bankok megváltozott igénye a közös bankfelügyeleti rendszer iránt, mindenképp a belépés felé kellett volna, hogy fordítsa mind az öt országot, mivel mindegyik bankrendszerét a külföldi tulajdonú bankok dominálják. Viszont három ország a kívül maradás mellett döntött.

A Bruegel-tanulmányok, Howarth és Quaglia (2014), valamint Epstein és Rhodes (2014) elemzése alapján, mind az öt kelet-közép-európai országnak érdeke lenne a belépés. Így magyarázatra szorul a cseh, lengyel és magyar kormány kívülmaradási döntése. Spendzharova (2014) viszont amellett érvelt, hogy minden kelet-közép-európai országnak a távolmaradás lenne az érdeke, hiszen csak így őrizhetik meg szabályozási önállóságukat. Spendzharova alapján a román és a bolgár kormányok döntései szorulnak magyarázatra. Úgy tűnik tehát, hogy az eddig elemzett strukturális jellemzők nem adnak magyarázatot a kormányok különböző döntéseire. Ezért úgy döntöttünk átfogóbban elemezzük ezen országok bankrendszerének strukturális jellemzőit, arra keresve a választ, mi magyarázhatja ezeket a döntéseket.

AZ ÖT KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁG BANKRENDSZERÉNEK STRUKTURÁLIS ÁTTEKINTÉSE

Mind az öt ország bankrendszere lényegesen kisebb, mint a nyugat-európai országoké. Románia estében a legnagyobb az elmaradás. A második legalacsonyabb szintű pénzügyi közvetítés Lengyelországé. A banki mérlegfőösszeg/GDP-mutató nagyon hasonló mértékű Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Magyarországon.

Mind az öt ország bankrendszere többségében külföldi, jellemzően EU-s tulajdonban volt 2013-ban, az EU-n kívüli külföldi banktulajdon szerepe mindenhol elhanyagolható. A külföldi bankok részesedése a teljes banki mérlegfőösszegeből 25%-os az EU 27 tagállamának átlagában, míg az öt országban ez 60% (Magyarország) és 92 % (Cseh Köztársaság) között mozgott. Az öt ország bankrendszerének koncentráltága igen hasonló, a Herfindhal-indexszel mérve viszonylag alacsony koncentrációjú piacként jellemezhetőek (Európai Központi Bank, 2014). Mind az öt országnak, Lerner-indexszel mérve, erősen versenyző bankpiaca van (Global Financial Development Database, 2016).

Mivel bankrendszerük viszonylag kicsi, országonként csak a 3 legnagyobb bank kerülne az Egységes Bankfelügyeleti Rendszer közvetlen felügyelése alá, ha ezek az országok csatlakoznának a Bankunióhoz. Ezen bankok jellemzően a Monetáris Unió tagországaiban bejegyzett bankok tulajdonában vannak (10 a 15-ből). Egy közülük állami tulajdonú (a lengyel PKO BP). A két belföldi, nem állami tulajdonú bank közül a Bulgarian First Investment Bank (a harmadik

legnagyobb bolgár) 85%-ban két bolgár magánszemély tulajdona, míg a fennmaradó hányad tőzsdén jegyzett. A magyar nemzeti bajnok, az OTP tőzsdén jegyzett társaság, szórt tulajdonosi struktúrával, de a magyar menedzsment kontrolljával. Az OTP a tulajdonosa a második legnagyobb bolgár banknak, a DSK-nak is. A román Banca Transilvaniának az EBRD mellett ugyancsak szórt tulajdonosai és hazai menedzsmentje van.

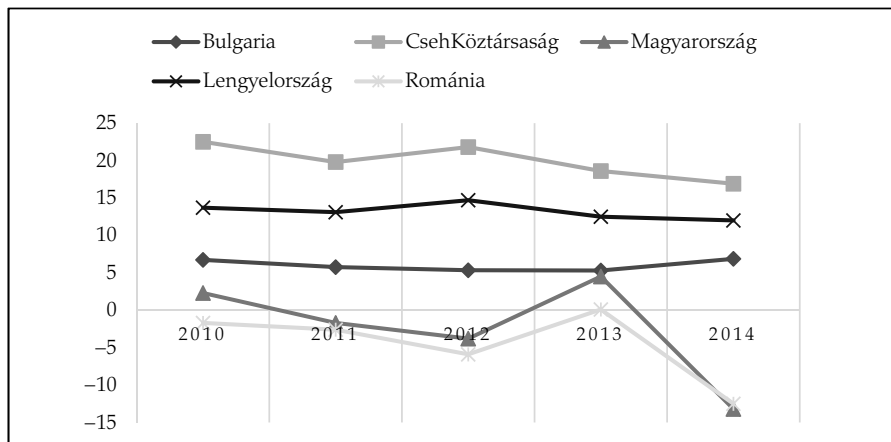
Az öt ország bankjainak a tevékenysége alapvetően belföldi orientációjú, a 15 bank közül csak a magyar OTP-nek van jelentős külföldi tevékenysége. Vannak leányvállalatai az euró-övezetben (Szlovákia), az EU-ban az euró-övezeten kívül (Bulgária, Románia és Horvátország) és az EU-n kívül is (Montenegró, Szerbia, Ukrajna, Oroszország). A bolgár Fibank külföldi aktivitása jóval szerényebb, Albániában van egy leánybankja és Cipruson egy fiókja. Mellettük csak a lengyel PKO BP-nek és a román Banca Transilvaniának van némi külföldi tevékenysége: előbbinek egy kicsi ukrán leányvállalata van, a lengyel határhoz közeli Ivivi székhellyel. Volt még egy londoni bankfiókja is, az Angliában dolgozó lengyelek kiszolgálására, de azt 2012-ben bezárta. A Banca Transilvania 2013-ban zárta be ciprusi fiókját, és 2014-ben nyitott egy olasz fiókot (Raiffeisen Research 2015, a bankok honlapjai).

A bankok jövedelmezősége igen eltérő képet mutat az öt országban. Átlagban a magyar és a román bankszektor 2010 és 2014 között veszteséges volt, míg a másik három ország bankszektora nyereséges. A válságot követően kiemelkedően nyereséges maradt a cseh bankrendszer, ennél kevésbé, de igen szép nyereséggel működött a lengyel is, míg a bolgár szerény, de pozitív tőkearányos eredményt tudott felmutatni (1/a ábra). 2010 és 2014 között összeségében csak a cseh bankrendszer tevékenységét finanszírozták a belföldi betétek. 2013-ra a bolgár és a román belföldi betétállomány szintje is elérte a nyújtott hitelek szintjét, míg a lengyel és a magyar bankrendszer, bár egyre csökkenő mértékben, de valamelyest még ekkor is ki volt téve a külföldi forrásoknak (1/b ábra). A nemteljesítő hitelek aránya a cseh, és a lengyel bankrendszerben volt a legalacsonyabb, Romániában és Bulgáriában a legmagasabb. A magyarországi bankok portfólióminősége köztesnek mondható; 2010-ben még a lengyelhez hasonló szintről indult, majd ez az arány folyamatosan nőtt és 2014-re közelebb került a bolgár és román szinthez (1/c ábra). Mivel a portfólióminőség erősen kapcsolódik a bankrendszer stabilitásához, és ez az első mutató, amely esetében határozott különbséget találtunk a két csatlakozást tervező és a kívül maradó országok között, egy további stabilitási indikátort, a Z-mutatót is bevontuk az elemzésbe, ami egy előre tekintő szemléletű mutató (Čihák et al., 2012). Az euró-övezet Z-mutatójának átlaga 8,8 és 10 között volt 2010 és 2014 között. A kelet-közép-európai régió belül Lengyelországban volt a legmagasabb, nem sokkal az euró-övezet átlaga alatt, Romániára vonatkoztak a legalacsonyabb értékek, de a különbség a többi országhoz képest nem jelentős. 2010 és 2013 között a magyar, a cseh és a bolgár értékek

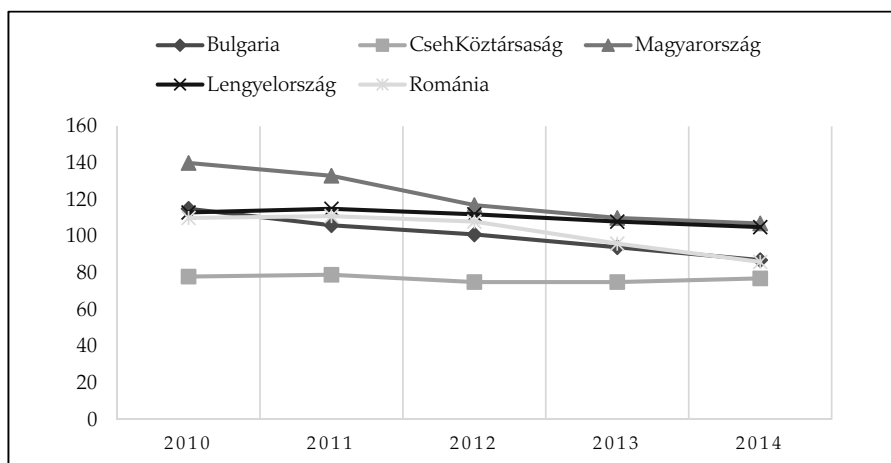
nagyon hasonlóak voltak, 2014-ben, a bolgár Z-mutató -12,6-re zuhant le, ami az akkor kibontakozó két nagybank válságának következménye (1/d ábra). A hirtelen zuhanás azt is mutatja, hogy a bankok összeomlása nem (vagy nem csak) a korábbi években felhalmozott, a bankok veszteségviselő képességéhez viszonyított túlzott kockázatok eredménye volt, hanem más okokra (pl. beszámoló meghamisítása, korrupció, stb.) vezethető vissza.

1. ábra. A kelet-közép-európai bankrendszerek néhány jellemzője (2010–2014)

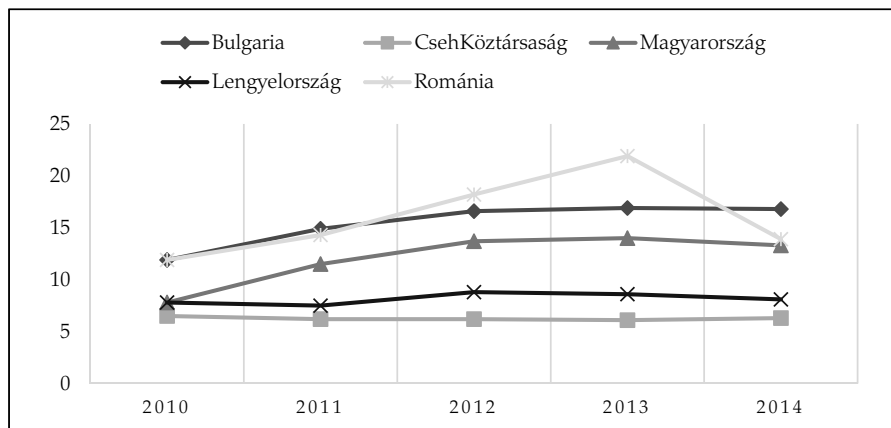
1/a ábra. A bankszektor tőkearányos jövedelmezősége (ROE)



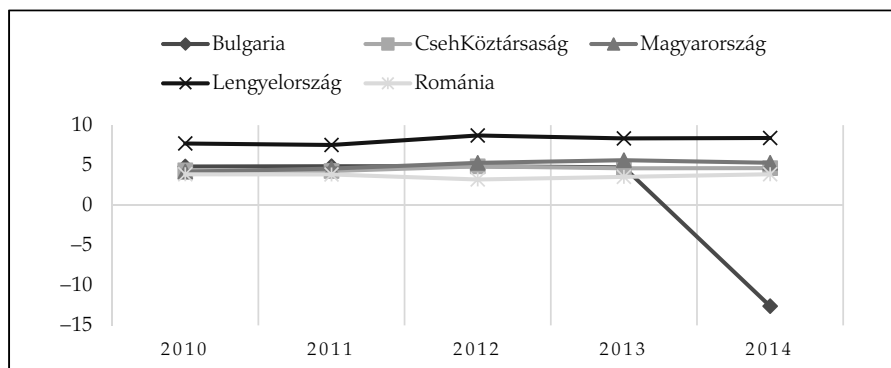
1/b ábra. A hitel/betét aránya



1/c ábra. A nemteljesítő hitelek aránya



1/d ábra. Z-mutató



Forrás: Raiffeisen Research (2015), GFDD (2016)

A kelet-közép-európai országokat alapvetően a strukturális hasonlóságok jellemzik, de több különbséget is mutatnak. Ezeket foglaltuk össze az 1. számú táblázatban. A hasonlóságok és különbségek áttekintését összegezve határozottan levonhatjuk azt a következtetést, hogy – a nemteljesítő hitelek szintjének kivételével – nincs strukturális választóvonal a két belépni szándékozó és a három kívül maradó ország között. Ez viszont önmagában nem elégséges magyarázat a román és bolgár kormány csatlakozására, hiszen a Bankunió önmagában nem jelent gyors megoldást a nemteljesítő hitelek rendezésére.

1. táblázat. Az öt kelet-közép-európai ország bankrendszerének főbb strukturális hasonlóságai és különbségei

Strukturális jellemző	Választóvonal
A banki közvetítés mélysége	nincs (alacsony európai összehasonlításban)
A külföldi tulajdon szerepe a bankszektorban	nincs (magas külföldi tulajdonosi arány)
A bankszektor koncentrálttsága	nincs (az EU-ra jellemző értékek alsó szegmense)
A bankpiac versenyző jellege	nincs (versenyző piacok)
A külföldi forrásoknak való kitettség	Cseh Köztársaság vs. Magyarország és Lengyelország köztes: Bulgária és Románia
A bankok külföldi tevékenysége	Magyarország vs. a többi ország
Jövedelmezőség	Magyarország és Románia vs. Bulgária, Cseh Köztársaság és Lengyelország
A nemteljesítő hitelek aránya a teljes hitelállományon belül	Bulgária és Románia vs. Cseh Köztársaság és Lengyelország Köztes: Magyarország
Stabilitás (Z-mutató)	2010–2014: Lengyelország (legstabilabb) vs. a többi ország 2014: Bulgária (legkevésbé stabil) vs. a többi ország

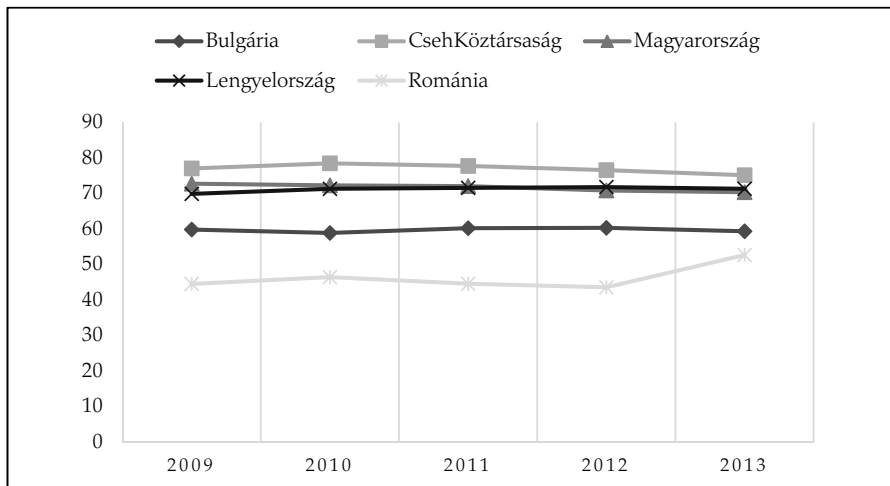
EGY LEHETSÉGES ALTERNATÍV MAGYARÁZAT: AZ ÁLLAM KÉPESSÉGE A STABIL PÉNZÜGYI RENDSZER FENNTARTÁSÁRA

Az öt állam stabilitást megőrző képességének meghatározásához a Világbank Worldwide Governance Indicators (WGI) adatbázisát használtuk a válság utáni időszakra (2009–2013) vonatkozóan. Bár ezek az indikátorok nem a pénzügyi rendszerre, hanem a gazdaság egészére vonatkoznak, nincs okunk feltételezni, hogy a bankrendszer szabályozásának minősége, a kormányzati hatékonyság, a jogállamiság, illetve a korrupciós szint szignifikánsan jobb vagy rosszabb lenne, mint a gazdaság egészére vonatkozó jellemzők.

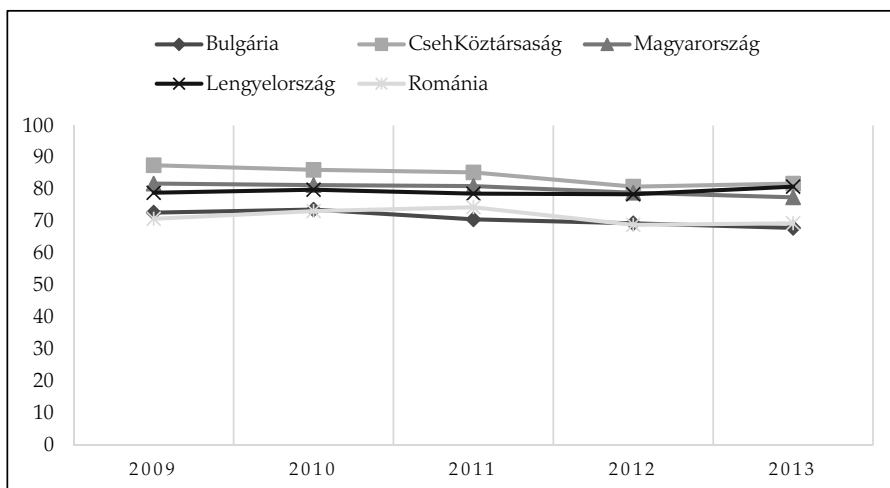
Mind az öt kelet-közép-európai ország értékei jóval alacsonyabbak, mint a legfejlettebb országok megfelelő értékei. Németország és Franciaország például mind a négy kiválasztott mutató esetében a százas skálán 90 vagy a fölötti értékekkel bír. Ezen túlmenően az öt ország vonatkozásában erős választóvonal van egyik oldalról a Cseh Köztársaság, Lengyelország és Magyarország, a másíkról pedig Bulgária és Románia között a kormányok gazdasági stabilitást biztosító képességének tekintetében. A kormányzati hatékonyság, a szabályozás minősége, a jogállamiság és a korrupció kontrollja is lényegesen alacsonyabb értékeket vesz fel Bulgáriában és Romániában, mint a másik három országban (2/a-d ábrák). A legnagyobb különbség a korrupció elleni küzdelem hatékonyságában mutatkozik. Míg Magyarország, a Cseh Köztársaság és Lengyelország 62 és 71 százalék közötti értékeket kapott, addig Bulgária és Románia vonatkozó értékei a 49 és 55 százalék közötti sávban mozognak. A kormányzati hatékonyság tekintetében a cseh, lengyel és magyar értékek 70 és 80 között voltak, addig Bulgária 60 körüli, míg Románia a 44 és 53 közötti sávban mozgott. Az inkább minőségi jellegű indikátorok esetében a választóvonal ugyanígy megtalálható, a jogállamiság tekintetében a Cseh Köztársaság, Lengyelország és Magyarország 67 és 82 közötti értékeivel Bulgária és Románia 45 és 57 közötti értékei állnak szemben. A szabályozás minőségében a legkisebb a különbség a két országcsoport között, de a két, jól elkülönült szegmens ez esetben is fellelhető. Az adatok tükrében azt látjuk, hogy a kormányzat stabilitást biztosító képességének alacsony szintje Bulgária és Románia esetében komoly motivációs erő lehet a Bankunióhoz való csatlakozásra, hiszen a bankszabályozás és felügyelés EU szintre történő delegálásával ez a két ország az alacsony államkapacitás ellenére képessé válik a belföldi pénzügyi stabilitás megőrzésére. Természetesen az alacsony államkapacitás belpolitikai csaták során formálta a végső döntést a kívül maradásról. Bulgária 2012-ben megfogalmazott kívül maradó döntése pl. érvényben maradt a 2012 és 2014 közötti politikai krízis alatt, amikor három év alatt, három parlamenti választást tartottak. Ez jól mutatja a bankok és a politikai hatalom összefonódását, vagyis az alacsony államkapacitást. A 2014 júliusában meghozott belépési döntés előtt egy hónappal két jelentős bolgár bankot is megrohantak a betétesek. Romániában a román politikai elit európai integrációs folyamat iránti elkötelezettségét emelhetjük ki, ami a Bankunióba való belépésen kívül abból is látszik, hogy Románia az egyetlen kelet-közép-európai ország, amely fix euró bevezetési céldátummal (2019) rendelkezik. Ugyanakkor, a román és bolgár államkapacitást jóval meghaladó, a pénzügyi stabilitás biztosítására képes, de a nyugat-európaiktól számottevően alacsonyabb szintű, és így a bankrendszereknek alacsonyabb presztízst, a banki forrásbevonásoknak magasabb árat eredményező államkapacitás nem bír magyarázó erővel a kívülmaradás választásával kapcsolatban.

2.ábra. Az államkapacitás indikátorai az öt kelet-közép-európai országban (2009–2013)

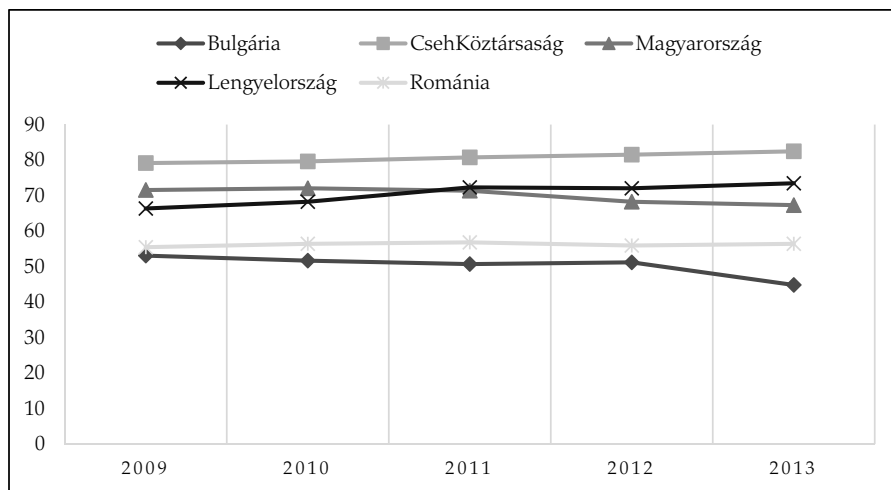
2/a ábra. A kormányzat hatékonysága



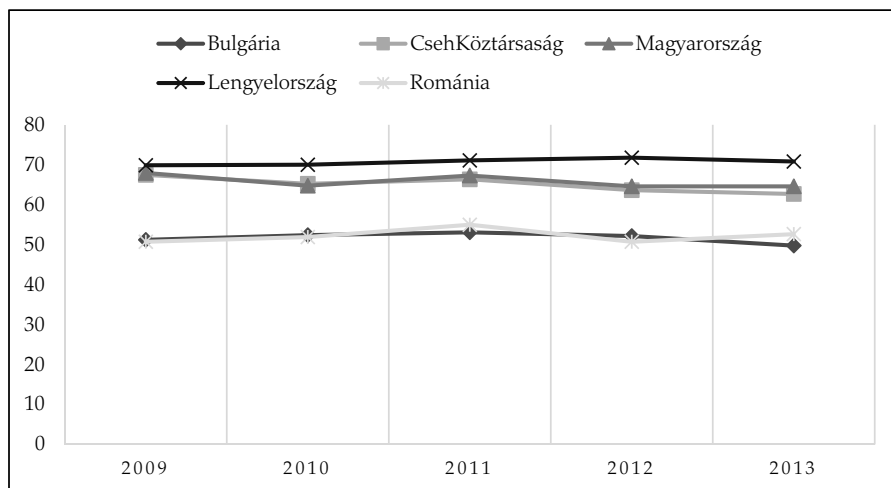
2/b ábra. A szabályozás minősége



2/c ábra. Jogállamiság



2/d ábra. A korrupció kontrollja



Forrás: WGI adatbázis

A KÍVÜL MARADÁS LEGFONTOSABB OKA MAGYARORSZÁGON:
A BANKNACIONALIZMUS

A magyar kívül maradási döntés megértéséhez egy politikai érvet, a banknacionalizmust, mint a bankpolitika legfontosabb befolyásoló tényezőjét elemezzük. Magyarországgal kapcsolatban Johnson és Barnes (2015) a pénzügyi nacionalizmus jelenségét vizsgálta. Ők a pénzügyi nacionalizmust úgy határozták meg, mint „egy olyan gazdasági stratégia, ami pénzügypolitikai eszközöket – ideértve a monetáris politikát, árfolyam politikát, és egyéb politikákat [...] azzal a céllal használ fel, hogy a nemzeti egységet, autonómiát és identitást erősítse.” (Johnson–Barnes, 2015: 536.). A kutatók cikkükben meggyőzően érveltek amellett, hogy Magyarországon az Orbán-kormány pénzügyi nacionalista politikát folytat. A pénzügyi nacionalizmus kialakulását, egyrészt Magyarország XX. századi történelmével, másrészt a 2008-as pénzügyi válság hatásaival magyarázták (541–544.). Történelmi áttekintésükben rámutatnak arra, hogy a trianoni döntés miatt az országhatárokon kívül élő magyarok millióinak a nemzethez tartozásának felvállalása a rendszerváltás után, a magyar nemzeti identitás fontos meghatározója lett. A szerzők szerint Magyarországon a nacionalizmus oly annyira fontos volt, hogy a rendszerváltás utáni időszakban az EU-ba való belépés előtt, a pártpolitika inkább nacionalista alapon, nem pedig a gazdaságfilozófia mentén határozódott meg. Mindazonáltal, az EU-csatlakozási folyamat alatt, a nacionalista érvek nem ütköztek a gazdasági liberalizmussal vagy az Európai integrációval. A 2004-es EU-csatlakozás után azonban, felerősödött a nacionalizmus antiglobalizációs és antiintegrációs tartalma, a 2008-as pénzügyi válság pedig a gazdasági és különösen a pénzügyi nacionalizmust erősítette. Ennek okát a kutatók a korábbi, liberális gazdaságpolitikai döntések jobboldali értelmezésének a következményeként mutatták be. Orbán pártja a szocialista pártot, az IMF diktálta megszorító intézkedéseket és a külföldi bankokat hibáztatta a pénzügyi válság elmélyülése miatt. 2010-es hatalomra kerülésük óta, olyan nacionalista gazdaságpolitikát folytatnak, amelynek legfontosabb jellemzője a pénzügyi rendszerben a nemzeti érdek védelme és megerősítése, illetve a nemzetközi, különösen az EU-s államadósság- és deficit-követelmények teljesítése.

A banknacionalizmust úgy határozzuk meg, mint egy olyan kormányzati szakpolitikát, amely a nemzeti érdeket követi a bankrendszerrel kapcsolatos kormányzati feladatok megvalósításakor. A banknacionalizmust – nyugat európai példákból kiindulva – úgy szokás értelmezni, mint a kormányzat olyan szakpolitikája, amely a nemzeti *banktulajdonlást* részesíti előnyben a külföldi banktulajdonlással szemben (Johnson–Barnes, 2015; Epstein, 2013; Epstein–Rohdes, 2014). A mi meghatározásunk annyiban tér el ettől, hogy mi azt állítjuk, egy banknacionalista kormány az összes, bankrendszerrel kapcsolatos állami funkciójában nacionalista politikára törekszik. A banknacionalista poli-

tika leginkább nyilvánvaló a három legfontosabb, bankrendszerrel kapcsolatos állami funkcióban, a bankszabályozás, a bankfelügyelés és a banktulajdonlás területén. Kelet-Közép-Európában különösen fontos mind a három állami funkció vizsgálata, hiszen ha a banknacionalizmust leszűkíténénk csak a tulajdonlásra, akkor a dominánsan külföldi tulajdonban lévő bankrendszerek miatt előfordulhatna, hogy nem, vagy nem teljes egészében érzékelnénk azt.

A nacionalista bankpolitika eltérő tartalma Nyugat-Európában és Kelet-Európában csak első látásra meglepő. Az újabb gazdasági nacionalizmus-kutatások egyre inkább egyértelművé teszik, hogy a nemzeti érdek követése nem jelenti valamilyen előre jelezhető szakpolitika követését⁴ (lásd pl. Gilpin, 1987; nacionalizmus-fogalmát). Sokkal inkább az tapasztalható, hogy a nemzeti érdek társadalmi konstrukciója során a nemzeti elit, a társadalomban kulturálisan és történelmileg kialakult diskurzusokra támaszkodva alakítja ki a nemzeti érdek tartalmát (Helleiner–Pickel, 2005: 8.). Lindstrom (2014) érzékletesen bizonyítja ezt az állítást a baloldali, protekcionista szlovén nacionalista gazdaságpolitika és a neoliberais, jobboldali észt nacionalista gazdaságpolitika szembeállításával. Természetesen a nemzeti érdek egyik országban sem egy egységes nézetet jelöl, mint minden nacionalizmus, a gazdasági nacionalizmus tartalma is folyamatos viták során formálódik.

Egy másik fontos különbség, ami a szakirodalmi használat és a mi általunk javasolt jelentés között található, az a banknacionalizmus instrumentális hasznának eltéréseben van. Johnson és Barnes (2015) azt hangsúlyozták, hogy a kormányzatok azért folytatnak banknacionalista politikát, mert úgy tekintenek a nemzeti tulajdonban lévő bankokra, mint amelyeket könnyebb a kormányzatnak befolyásolnia. Ezek nem menekítik ki a tőkét válság esetén, nagyobb valószínűséggel támogatják a nemzet jólétét és autonómiáját hitelezési és befektetési politikájukkal. (Ezeket a politikai hiedelmeket Epstein [2014] kelet-közép-európai példákkal hitelesen cáfolta.) E mellett a nemzeti bankokat fel lehet használni a nemzeti kiválóság eszményképeként is a nemzetközi piacokon. Ezeket a tartalmi elemeket mi azzal egészítjük ki, hogy a kelet-közép-európai országokban a banknacionalista politikát arra is használják a kormányzatok, hogy vitatható politikai lépéseket legitimáljanak általa.⁵ Kelet-Közép-Európában a nemzeti érdek nevében folytatott bankpolitika nagyon sokfajta ok miatt lehet ellentmondásos. A banknacionalista politika például nem feltétlenül erősíti a bankszektor stabilitását, kifejezetten nem versenysemleges. A kormányzat sokkal könnyebben legitimálja általa azt, hogy hozzá közel álló egyéneket fontos döntési pozícióba helyezzen, vagyis a banknacionalista kormányzat a nemzeti érdekre hivatkozva saját mozgásterét növelheti a bankszektorban.

A banknacionalizmust a bankrendszerrel kapcsolatos szakpolitikákra gyakorolt hatása felől elemezzük. A banki szakpolitikák közül a Bankunióba való

belépés szempontjából különös jelentősége van a banktulajdonlásnak, a bank-szabályozásnak és a bankfelügyelésnek. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy a magyar kormány 2010 óta ezeken a szakpolitikai területeken megtett intézkedései egyrészt mennyiben a banknacionalizmus által meghatározottak, másrészt mennyire mondanak ellent a Bankunió által kialakított közös európai értékeknek.

Az állami vagy nemzeti *banktulajdonlás* mértéke sokkal jelentősebb Nyugat-Európában, mint Kelet-Közép-Európában a '90-es évek második felének privatizációs hullámát követően (Esptein, 2013; Kudrna–Gabor, 2013). Kelet-Közép-Európában, ugyanakkor, ahol a nemzeti és állami banktulajdonlás alacsonyabb volt, a válság után a politikai döntéshozók a nemzeti tulajdon fontosságát kezdték hangsúlyozni.⁶ Ennek zökkenőmentes megvalósítását nagyban támogatja a tulajdonosváltások engedélyezésének nemzeti kézben tartása, ami a Bankunión belül nem lehetséges.⁷

A *bankszabályozás* területén az Európai Unió tagállamainak önállóságát szignifikánsan csökkentette az Európai Unió egységes szabálykönyve (single rulebook), a Bankunió egyik pillére. Ugyanakkor a képet árnyalja, hogy a bankszabályozás rendszere bizonyos kérdésekben fontos szabályozási feladatokat delegál a kompetens bankfelügyeleti hatóságokhoz, ami a Bankuniós tagoknál az Európai Központi Bank, a nem tagországoknál pedig a nemzeti felügyelő hatóság.

Végül, a Bankuniót létrehozó elképzelések a *bankfelügyelet* területén is ütköznek a banknacionalista politikával. A bankfelügyelet mind mikro szinten (az egyes bankok szintjén) mind makró szinten (a bankrendszer szintjén) lehetőséget teremt a nemzeti kormányoknak arra, hogy kontrollt gyakoroljanak a bankok felett. A bankfelügyelet szupranacionális szintre delegálása – még akkor is, ha csak a három legnagyobb bank direkt felügyeletét jelenti – csökkentené ezeknek a kormányoknak a mozgásterét. Érvelésünk összefoglalását a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat. Banknacionalizmus és Bankunió

	A kelet-közép-európai banknacionalista kormány célja	A Bankunió célja
Banktulajdonlás	Nemzeti tulajdon növelése, tulajdonosváltás engedélyezésének nemzeti kézben tartása	Nincs a tulajdonosra vonatkozó célkitűzés, a tulajdonosváltás engedélyezése az Európai Központi Banknál
Bankfelügyelés	Nemzeti felügyelés	Európai Központi Bank, egységes felügyelet
Bankszabályozás	Diszkrecionális szabályozás	Egységes szabályozás

MAGYAR ESETTANULMÁNY

A következőkben a magyar kormány azon intézkedéseit elemezzük, amelyek megmutatják a banknacionalizmus jelenlétét a bankpolitika három nagy területének – banktulajdon, bankszabályozás és bankfelügyelés – vonatkozásában. Ennek során a 2013 és 2015 közötti eseményeket vizsgáljuk, hiszen ez az az időszak, amikor a Bankunióval kapcsolatos kormányzati álláspont formálódott. Célunk annak bemutatása, hogy a banknacionalizmus miért nem tud megfelelően működni a Bankunió keretei között.

Banktulajdon

A globális pénzügyi válságot követően a FIDESZ-kormány számos középtávú célkitűzést jelentett be a magyar bankrendszer tulajdonosi szerkezetének átalakítására, annak ellenére, hogy a külföldi anyabankok erős elkötelezettséget mutattak magyar leánybankjaik iránt a válság alatt (Epstein, 2014; Király, 2015). Király által dokumentáltan a főbb célkitűzések a következők voltak: a belföldi bankok piacrészesedésének 50% fölé növelése; a nagy külföldi szereplők számának csökkentése; a szövetkezeti hitelintézeti szektor szerepének növelése; a belföldi tulajdonú kis-, és közepméretű bankok szerepének növelése, beleértve néhány új alapítást is. A bankszektor állami tulajdonlásának növelése önmagában nem tartozott a deklarált célok közé, azonban közbenső célként, a végső cél elérésének eszközeként a magyar állam tulajdoni részesedése jelentőssé vált a bankszektorban.

Az Orbán kormány csak a PSZÁF-nek az MNB-be való beolvasztása után kezdett a célok megvalósításához. 2014 júliusában a magyar állam 55 millió euróért megvásárolta a Magyar Külkereskedelmi Bankot (MKB) a Bayerische Landesbanktól, 2014 decemberében az MNB, mint Szanálási Hatóság szanálás alá vonta az MKB-t. Az MNB által megvalósított szanálás során az MNB alelnöke, Balog Ádám lett a bank elnök vezérigazgatója, és számos korábbi MNB-alkalmazott, köztük korábbi bankfelügyelők, került be a bank felső-, és középvezetésébe. Az MKB után a Budapest Bankot is megvásárolta az állam a GE Capitaltól. Az állami tulajdon deklaráltan átmeneti, azonban a szanálási folyamat átláthatatlansága előre vetítette a későbbi privatizáció átláthatatlanságát is. (Az elemzés időhorizontja után került sor az MKB privatizációjára, ami visszaigazolta az átláthatatlanságához kapcsolódó félelmeket.)

A magyar állam 2013 és 2014 folyamán több hazai tulajdonú kisbankban is tőkét emelt. Közülük a Széchenyi Kereskedelmi Bank 51 százalékos tulajdonosa Töröcskei István volt, egyszemélyben az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) vezérigazgatója is. A HVG birtokába került MNB-jelentés szerint (Máriás, 2014) az MNB, mit bankfelügyeleti hatóság, már 2014 januárjában is tisz-

tában volt a Széchenyi Bank helyzetével, de egészen decemberig nem lépett semmit. A másik állami tőkeemelésben részesült kisbank a Gránit Bank, amelynek 2015-ig meghatározó tulajdonosa Demján Sándor volt, sokáig szintén igen jó kormányzati kapcsolatokkal. A bank – és vezetése – erős állami kapcsolatokat mutatja, hogy az állam 2013 júniusában és 2015 decemberében is emelt tőkét a bankban, vagyis a tulajdonosváltás előtt és után is, mindkétszer úgy, hogy éppenhogy kisebbségi pozícióban (49%, illetve 49,97%) maradjon. Ezen túlmenően a bank 2015-ös tőkeemelését gyors törvénymódosítással is támogatta az állam, lehetővé téve, hogy önkéntes nyugdíjpénztár zártkörű részvénytársaság formájában működő bankban is szerezhessen tulajdonrészt.⁸ A törvénymódosítást követően azonnal sor is került az első ilyen tranzakcióra: a CIG-csoporthoz tartozó Pannónia Nyugdíjpénztár 1,4 milliárd forintos tulajdonrészt szerzett a bankban. Bár állami tőkeemelés nem történt a Növekedési Hitelbank esetében, ezt is azon kisbankok közé kell sorolnunk, ahol a tulajdonosi struktúra átalakításának lépései a jó kapcsolatokkal rendelkező hazai vállalkozók helyzetbe hozása irányába mutattak. Az eredetileg külföldi tulajdonú kisbank több lépésen keresztül került Matolcsy György unokatestvére, Szemerey Tamás cégének, a BanKonsult Kft-nek a tulajdonába (Király, 2015).

A fenti példák mellett több esetet is találunk, ahol az állam aktívan beavatkozott a bankszektor tulajdonosi struktúrájába. 2014 szeptemberének végén az FHB Jelzálogbank csoporthoz tartozó FHB Kereskedelmi Banknak volt sürgős tőkeemelésre szüksége, hiszen szeptember 24-én lépett életbe az a törvény, amely a még meglévő devizahitelek forintosítását és a hitelfelvevők kompenzálását írta elő azon tételek vonatkozásában, amelyet a Kúria jogszerűtlennek nyilvánított.⁹ Az FHB Jelzálogbank meghatározó tulajdonosa¹⁰ és elnöke az – akkor még – igen jó kapcsolatokkal rendelkező Spéder Zoltán. Az FHB Kereskedelmi Bank megalapítása óta veszteségesen működött, a forintosítás és a kompenzáció terhei pedig aláásták volna a bank szolvenciáját. Az FHB Jelzálogbank első lépésben tőkét emelt az FHB Kereskedelmi Bankban, majd gyakorlatilag azonnal a megerősített tőkehelyzetű bank részvényeinek 49 százalékát szeptember 30-án eladta az állami tulajdonú Magyar Postának. Az eset a tiltott állami támogatás gyanúját is felvetette, és ahogy azt Csányi Sándor (2015) az 53. Közgazdász Vándorgyűlésen tartott előadásában elmondta, az OTP a Magyar Posta általi tőkeemelés kivizsgálása érdekében bejelentést tett a Támogatásokat Vizsgáló Irodánál.

A tulajdonosváltások szövevényes láncolata jellemzi a takarékszövetkezetek és a Takarékbank 2013 utáni történetét is. Első lépésben a Takarékbank államosítására került sor 2013-ban a Magyar Posta és az MFB tulajdonszerzése formájában, majd 135 milliárd forint állami garanciaalap-juttatás, törvényalkotás (2013. évi CXXXV. törvény) és államilag támogatott tranzakciók eredményeként a teljes takarékszövetkezeti szektor és a garancia alap feletti rendelkezés joga, valamint maga a Takarékbank is az FHB-csoporté lett. (Az esetet

részletesen dokumentálja Várhegyi [2013] és Király [2015].) Az FHB és annak vezetése így, állami pénzek felhasználásával, de állami kontroll nélkül, tőkeerejéhez képest kiemelkedően nagy vagyon és pénzügyi szegmens-irányítási joghoz jutott hozzá. 2016-ban már látható, hogy ez a struktúra is csak átmeneti, Spéder Zoltán kegyvesztettségét követően a takarékszövetkezeti integrációról szóló törvény gyors módosítása megteremtette a lehetőségét annak, hogy a takarékszövetkezeti integráció és a garancia alap központi bankja ne a Takarékbank legyen.

A fent leírt tranzakciók mindegyikéhez az MNB, mint felügyeleti hatóság engedélyére volt szükség, s az MNB valamennyi engedélyt megadta. Több interjúalanyunk is megerősítette, hogy az MNB engedélyezési folyamata gyorsan, a tranzakciók megkérdőjelezése nélkül, gyakorlatilag automatikusan történt. Még ha ezeket a tulajdonosváltásokat az Európai Központi Bank jóvá is hagyta volna, annak engedélyezési gyakorlata vélhetően több kérdés fölvetésével, kevésbé simán, időigényesebben működne. Az összes fenti esetben a Bankunióon kívül maradó hazai engedélyezés gyors és felszínes („quick and dirty”) gyakorlatára volt szükség ahhoz, hogy a tulajdonosváltások gyorsan és zökkenőmentesen végbe tudjanak menni (interjú, jegybankár és felügyelő).

Bankfelügyelés

A bankfelügyelés vonatkozásban a magyar nemzeti bajnok, az OTP speciális helyzete és kezelése emelendő ki. Bár az OTP több, mint 20 százalékos piaci részesedéssel rendelkezik a hazai bankpiacon, és komoly kelet-közép-európai nemzetközi hálózata is van, európai léptékkel mérve nem tekinthető nagybancnak. Ennek megfelelően az OTP felügyelése különösen fontos az MNB számára (interjú, jegybankár és felügyelő). Ha Magyarország csatlakozna a Bankunióhoz, az OTP felügyelete az Európai Központi Bankhoz kerülne, ott pedig egy viszonylag kicsi, egyedileg felügyelt, és így nem kiemelt felügyeleti figyelemben részesülő bank lenne. Az OTP egyértelműen a „túl nagy a csőd-höz” (too-big-to-fail) kategóriába tartozó, rendszerkockázatot hordozó bank Magyarországon, ami indokolja a kiemelt felügyeleti és szabályozói figyelmet. A hazai felügyelés megmaradása jó a banknak, a kormánzatnak és az MNB-nek is. A bank és a szabályozók és felügyelők szoros kapcsolata abban is megmutatkozik, hogy számos, korábban a szabályozó vagy a felügyelő hatóságnál dolgozó vezető folytatta hosszabb-rövidebb ideig az OTP csoportnál a karrierjét, köztük miniszter, államtitkár, felügyeleti elnök, felügyeleti főigazgató-helyettes.

Azt, hogy az OTP számára előnyös a hazai felügyelés, jól szemlélteti az eszközminőség-vizsgálat megvalósítása és eredményének kommunikálása. A Bankunióhoz való csatlakozást megelőzően a Monetáris Unió tagállamainak

az Európai Központi Bank módszertana szerinti eszközminőség-vizsgálatot (AQR – asset quality review) kellett végrehajtaniuk. Az AQR-t nagy audit cégek végezték a nemzeti felügyeleti hatóságok szoros ellenőrzése mellett, az Európai Központi Bank folyamatos minőségbiztosításával. Magát a vizsgálatot az Európai Központi Bank fizette. Az OTP, reputációjának és a részvényesi bizalom fenntartásának érdekében, önként alávetette magát a Bankunióhoz csatlakozók számára kötelező AQR lefolytatásának. Amint megvolt az eredmény, az OTP kiadott egy rendkívüli tájékoztatást, amely szerint „az AQR vizsgálat csak kisebb eltéréseket és hiányosságokat állapított meg, amelyek nem tették szükségessé a stressz teszt alapjául szolgáló elsődleges alaptőke vagy más paraméterek módosítását” (OTP, 2014). A sikeres AQR nemcsak az OTP-nek volt jó, hanem az MNB-nek is, hiszen így jól kommunikálhatóvá vált, hogy a nemzeti bajnok stabil és jól felügyelt (interjú, felügyelő). Azonban a valóban meglevő erős hasonlóságok ellenére, több fontos különbség is megfigyelhető a Bankunió által lefolytatott AQR-ek és az OTP AQR-je között. Mindkét esetben a kompetens nemzeti felügyeleti hatóságok voltak felelősek a megvalósításért, és magát az átvilágítást mindkét esetben nagy audit cégek végezték. A Bankunió esetében azonban a minőségi ellenőrzés és a számla kifizetése az Európai Központi Bank dolga volt. Az OTP esetében a számlát belföldön kellett fizetni (elvileg akár az MNB, akár az OTP fizethette azt, de nagyobb valószínűséggel az OTP maga) a minőségi ellenőrzést pedig az MNB végezte (interjú, felügyelő). Még ha az audit cég és az MNB is legjobb tudása szerint megpróbálta letükrözni az Európai Központi Bank eljárásait, az AQR semmiképpen nem lehetett teljesen azonos az Európai Központi Bank AQR-jével, legfeljebb nagyon hasonlatos ahhoz. Az Európai Központi Bank minőségellenőrzésének hiánya és a hazai finanszírozás definíció szerint azt jelenti, hogy a vizsgálat függetlensége és objektivitása nem volt egyenértékű az Európai Központi Bank AQR-jével. Mivel úgy az OTP, mint az MNB érdeke egy sikeres AQR volt, amely nem talál a banknál rejtett eszközminőség problémákat, az Európai Központi Bank külső minőségellenőrzése nagyon fontos része lett volna a folyamatnak.

A Bankunióból való kívülmaradás másik felügyeléshez kapcsolódó előnye a felügyeleti felülvizsgálati folyamat (SREP) és a büntetések kiszabásának hazai kézben tartása. A SREP keretében egy párbeszéd zajlik a bank és a felügyelet között, aminek eredményeként kerül meghatározásra a bank második pilléres tőkekövetelménye, vagyis a szabályozói minimumszint felett kötelezően tartandó tőke nagysága. A Bankunió tagországai esetében a második pilléres tőkekövetelményt az Európai Központi Bank határozza meg, a kívül maradók esetén pedig a nemzeti felügyeleti hatóság. A SREP-tőkekövetelmény nagyon érzékeny kérdés, hiszen akár lényegesen is megnövelheti a bank tőkekövetelményét. Jó felügyeleti kapcsolatokkal rendelkező bankok számára a SREP lazább lehet. Ezen túlmenően a SREP fontos és jó eszköz a felügyelő hatóságok

kezében is, hiszen ennek segítségével a felügyeleti hatóságok egyszerűen tudják érvényesíteni preferenciáikat, de akár könnyedén büntethetik is a bankokat, akik viselkedése nem felel meg a felügyelet és/vagy a kormány preferenciáinak. Interjúink (interjú, jegybankár és felügyelő) és piaci információk alapján az MNB nem idegenkedik a SREP ilyen célú használatától.

Bankszabályozás

A bankszabályozás terén számos új speciális, a nemzetközi szabályozás változásainak harmonizációján túlmutató szabály került bevezetésre 2010 óta. Ezek egy része makroprudenciális szabály (Mérő–Piroska, 2015), más része a válság előtti lakossági devizahitelek veszteségeinek rendezésére hivatott, további részük pedig a fiskális bevételek növelését célozta, különböző, a bankokat sújtó adó formájában (Várhegyi, 2012). Az utóbbi a Bankunió keretein belül is tudna működni, hiszen az EU-ban nincs egységes adózási rendszer, és az EU számos országa vezetett be különböző jogcímű és mértékű bankadókat (Kisgergely–Szombati, 2014). E mellett az MNB azt az aggodalmát is megfogalmazza, hogy esetlegesen elveszítheti azt a jogosítványát, hogy a hazai rendszerkockázati szempontból fontos külföldi bankcsoportokhoz tartozó, és az Európai Központi Bank által közvetlenül felügyelt leánybankok esetében többletkövetelményt írjon elő (interjú, jegybankár).

Ezen túlmenően is, több olyan szabályt tudunk azonosítani, ami a magyar kormány banknacionalizmusát tükrözi, és ütközne a Bankunió elvével és gyakorlatával. Jó példája ennek a takarékszövetkezeti integrációból kimaradó kisbankok esete. A több mint 100 takarékszövetkezet és takarékszövetkezetből átalakult kisbank közül mindössze öt volt, amelyik egy speciális, rájuk szabott szabályozás eredményeként ki tudtak maradni – az amúgy kötelezővé tett – integrációból. Az integrációról szóló törvény tartalmazott egy olyan speciális paragrafust, amelyik az ún. folyamatban lévő átalakulási engedélykérelemmel rendelkező takarékszövetkezeteknek megengedte az integráción kívül maradáást. A szabály abszurditásából következően nyilván konkrét intézményre íródott, hiszen, ha úgy a takarékszövetkezeteknek, mint a korábban takarékszövetkezetből bankká alakult hitelintézeteknek kötelező az integráció, akkor logikus érv nem szól amellett, hogy az éppen átalakulás alatt állóknak ki lehessen maradni (interjú, jegybankár). Három ilyen intézmény volt összesen a törvény elfogadásakor, ezek közül az egyik a Duna Takarékszövetkezet (későbbi nevén Duna Takarékszövetkezet Bank), a miniszterelnök jó barátja, Garancsi István érdekkörébe tartozott. Amikor a köztársasági elnök nem írta alá az integrációs törvényt, hanem átgondolásra visszaküldte a parlamentnek, a törvény elfogadása elhalasztódott, vagyis újra megnyílt az az időszak, amikor a „folyamatban lévő” átalakulási kérvényt be lehetett nyújtani. Hogy ez célja, vagy nem

szándékolt mellékhatása volt a visszaküldésnek, arról nincs hiteles információ. Ebben az időszakban további három átalakulási kérelmet adtak be, így a három engedélykérelmet beadó takarékszövetkezet is mentesülhetett az integrációs kötelezettség alól. Mindhárom új átalakulási engedélykérelem a Buda Cash-csoporthoz tartozó takarékszövetkezetektől érkezett. Mellettük az ugyancsak a csoporthoz tartozó, de már korábban bankká alakult DRB Bank – hogy szintén átalakulási folyamatban lévőknek számítson –, újra beadta működési engedélykérelmét a felügyeletnek. Az MNB a három átalakulási engedélyt megadta, valamint új határozatot hozott a DRB Bank már korábban is meglévő működési engedélyéről, így ez a négy intézmény is elkerülte az integrációt. A négy, Buda Cash-csoporthoz tartozó kisbank nem sokkal később, anyaintézményük csődjével szintén csődbe ment 2015 elején.¹¹ Vagyis ez esetben a szabályozás és a felügyelés (engedélyezés) összjátéka vezetett a kívánt kormányzati cél eléréséhez.

Másik példa, amikor a kormányzati akarat érvényesüléséhez jogszabály módosításán keresztül vezetett az út, az MNB-törvény módosítása 2015 júliusában. A módosítás célja az volt, hogy lehetővé váljék, hogy az MNB alelnöke, Balog Ádám a szanálás alá vont MKB elnök-vezérigazgatója legyen. A módosítás az összeférhetetlenségi szabályokat változtatta meg úgy, hogy azokat ne kelljen alkalmazni, a magyar állam vagy az MNB tulajdonában álló intézményekhez történő elhelyezkedés esetében. Ugyancsak ebbe a sorba tartozik a már korábban említett, az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak befektetési lehetőségeiről szóló jogszabály-módosítás is.

KÖVETKEZTETÉSEK

A Bankunió nemcsak Európa válasza a globális pénzügyi válságra, de jelentős lépés a mélyebb európai integráció irányába is. A Bankunió még nem működik teljes egészében, és a hozzá való csatlakozás nem minden tagállam számára jelent vonzó lehetőséget. Annak megértése, hogy Magyarország kormányának mi a motivációja, segíthet egyrészt a cseh és a lengyel kormányok döntésének megértésében, másrészt az EU-integráció dinamikájának megértésében a gazdaságpolitika más területein is.

Cikkünkben először megvizsgáltunk öt kelet-közép-európai ország bankrendszerének strukturális sajátosságain alapuló magyarázatokat, illetve elemeztük ezen országok bankrendszerének strukturális jellemzőit, és úgy találtuk, hogy nincs strukturális oka a választásnak. Az országok bankrendszerének struktúrája hasonló, a meglévő különbségek mentén pedig nincs strukturális választóvonal a csatlakozást, illetve a kívülmaradást választó országok között.

Következő lépésben ezen országokat az államkapacitás szempontjából vizsgáltuk. Azt találtuk, hogy a kiugróan alacsony bolgár és román államkapacitás magyarázhatja Bulgária és Románia csatlakozáspárti álláspontját. Ezen országok esetében a Bankunióhoz való csatlakozás logikus lépésnek tűnik, ami segíthet a kormányzatnak átlépni a pénzügyi stabilitás fenntartása terén meglévő gyengeségeken. A Cseh Köztársaság, Magyarország és Lengyelország esetében az állam kapacitása európai összehasonlításban szintén alacsony, de szignifikánsan magasabb, mint Bulgáriában és Romániában. Ebben a három országban a hatóságok önmaguk is képesek a bankszektor stabilitásának fenntartására. Ez a képesség azonban nem magyarázza a kívülmaradás választását. Ezért kezdtük az okokat a politikai preferenciák között keresni. Magyarország esetét részletesen elemezve azt találtuk, hogy a banknacionalizmusnak erős magyarázó ereje van. Magyarország azért választotta a kívülmaradást, mert így politikusainak nagyobb mozgásteret van a banknacionalizmus megvalósítására. A banknacionalizmus eseteit azonosítottuk és dokumentáltuk minden fontos állami bankpolitikai funkció, a tulajdonlás, a szabályozás és a felügyelés terén is. A magyar esettanulmány arra is rámutat, hogy a banknacionalista bankpolitika kevésbé átlátható és kevésbé számon kérhető bankpolitikához vezet, aminek következtében romolhat (néhány esetben már romlott is) a bankszabályozás és bankfelügyelés minősége.

Vajon Magyarország jelenlegi óvatos kivárára és kívül maradásra vonatkozó álláspontja azt jelenti, hogy Magyarország és a hozzá hasonlóan döntő országok nem fognak a Monetáris Unióhoz való csatlakozás előtt belépni a Bankunióba? Kutatásunk alapján azt látjuk, hogy ez a hozzáállás két esetben változhat. Az egyik eset, ha ezekben az országokban is megrendül az állam képessége a pénzügyi stabilitás fenntartására, a másik, ha a banknacionalizmus számottevően csökkenne. A közeljövőben egyik eset sem látszik valószínűnek.

JEGYZETEK

- ¹ Az egységes betétbiztosítási rendszer bevezetése a távolabbi tervek között szerepel.
- ² Ennek az érvnek a hatására, illetve a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére hozták létre a Bankunió tényleges érdemi döntéshozó testületét, a Supervisory Boardot, amelyben a Bankunió minden tagállama rendelkezik szavazattal. Az SB döntéseivel kapcsolatban az Európai Központi Bank legfőbb döntéshozó testületének, a Governing Councilnak így csak egyetértési joga van.
- ³ Az a bankszabályozás, hogy tőkekövetelmény szempontjából az összes euró-övezeti államkötvény-kibocsátást hazai valutában denominált, így kvázi hazai kibocsátásként kezelhetik a bankok, tovább növelte a bankok és az országok kockázatának összekötöttségét a Monetáris Unióban.

- ⁴ Pl. protekcionizmus, merkantilizmus, nemzeti tulajdon, stb.
- ⁵ Mindenféle nacionalizmus legitimációs fontosságáról Smith 1995-ben megjelent alaplíművében olvashatunk.
- ⁶ Magyarország mellett Lengyelország esetében is erősek az erre irányuló törekvések (Rylukowski, 2015).
- ⁷ A Bankunióban az engedélyezési hatáskört minden esetben (a legkisebb bankok összes engedélyköteles tevékenysége vonatkozásában is) az SSM gyakorolja.
- ⁸ Ezt a 281/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletének új, e5) pontja tette lehetővé, amely a pénztári befektetés feltételeként tőzsdei nyilvánosságra hozatali követelményeknek megfelelő tájékoztatási kötelezettséget ír elő a Zrt. bankok számára, de nem a nyilvánosság, hanem kizárólag a tulajdonossá váló nyugdíjpénztár irányába.
- ⁹ A Kúria az egyoldalú kamatmódosítás és árfolyamrész-módosítás jogszerűtlenségét mondta ki, miközben elfogadta, hogy az árfolyamkockázat a hitelfelvevőt terheli. A Kúria határozatának kodifikálását a 2014. évi XXXVIII. törvény jelentette, míg a forintosításról a 2014. évi LXXVII. törvény rendelkezett.
- ¹⁰ Közvetett tulajdon az A64 Vagyonkezelőn keresztül.
- ¹¹ A folyamat nyomon követhető az MNB engedélyezési határozataiban (<http://www.mnb.hu/felugyelet/engedelyezes-es-intezmenyfelugyeles/hatarozatok-es-vegzesek-keresese>).

IRODALOM

- Csányi, Sándor (2015): Előadás az 53. Közgazdász Vándorgyűlésen. 2015. szeptember 3. http://privatbankar.hu/penzugyi_szektor/tiltott-allami-tamogatasrol-es-lemarado-magyarorszagrol-beszelt-csanyi-sandor-285182 Letöltés ideje: 2016. 01. 11.
- Darvas, Zsolt–Wolff, G. B. (2013): Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism? *Bruegel, Policy Contribution*. <http://bruegel.org/2013/03/should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism/> Letöltés ideje: 2015.09.07.
- De Rynck, Stefaan (2016): Banking on the union: the politics of changing Eurozone Supervision. *Journal of European Public Policy*, 23 (1), 119–135.
- Donnelly, Shawn (2014): Power politics and the undersupply of financial stability in Europe. *Review of International Political Economy*, 21 (4), 980–1005.
- European Central Bank (2014): *Banking Structures Report*, October.
- Epstein, Rachel–Rhodes, M. (2014): International in life, national in death? Banking nationalism on the road to banking union. *Paper prepared for the ECPR meeting in Salamanca*. 10–15, April 2014.
- Epstein, Rachel (2014): When do foreign banks ‘cut and run’? Evidence from west European bailouts and east European markets. *Review of International Political Economy*, 21 (4), 847–877.
- Frieden, Jeffrey. A. (1991): Invested interest: the politics of national economic policies in the world of global finance. *International Organization*, 45 (4), 425–451.

- Frieden, Jeffrey. A.–Rogowski, R. (1996): The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. In: R. O. Keohane–H. V. Milner (Eds.): *Internationalization and Domestic Politics*. New York, Cambridge University Press, 25–47.
- Garrett, Geoffrey (1992): International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market. *International Organization*, 46 (2), 533–560.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- Global Financial Development database, <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development> Letöltés ideje: 2016. 08. 28.
- Helleiner, Eric–Pickel, A. (szerk.) (2005): *Economic Nationalism in a Globalizing World*. Ithaca, Cornell University Press.
- Howarth, David–Quaglia, L. (2014): The political economy of the new single supervisory mechanism: squaring the 'inconsistent quartet'. *Paper presented at the ECPR joint session of workshops in Salamanca*, 10–15 April 2014.
- Hüttle, Pia–Schoenmaker, D. (2016): Should the 'outs' join the European Banking Union? *Bruegel, Policy Contribution*, 2016/03. <http://bruegel.org/2016/02/should-the-outs-join-the-european-banking-union/> Letöltés ideje: 2016. 02. 17.
- IMF (2015): Central and Eastern Europe: New Member States (NMS). Policy Forum, 2014. *IMF Country Report*, No. 15/98, April 2015.
- Johnson, Juliet–Barnes, A. (2015): Financial nationalism and its international enablers: the Hungarian experience. *Review of International Political Economy*, 22 (3), 535–569.
- Király, Júlia (2015): A bankszektor átalakítása 2010-? In: Magyar B. (szerk): *Magyar polip, a poszt-kommunista maffiaállam*, 3. Noran Libro, Budapest, 247–257.
- Kisgergely Kornél–Szombati, A. (2014): *Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?* MNB-tanulmányok 115.
- Kudrna, Zdenek–Gabor, D. (2013): Political risk, crisis and foreign-owned banks in New Member states. *Europe Asia Studies*, 65 (3), 548–566.
- Lindstrom, Nicole (2014): *Politics of Europeanization and Post-Socialist Transformation*, Plagrave Macmillan.
- Máriás Leonárd (2014): *Titkos dossziék a Széchenyi Bank vándorló milliárdjairól*. HVG online: http://hvg.hu/gazdasag/20150823_titkos_dossziek_a_Szechenyi_Bank_vandorlo Letöltés ideje: 2015. 12. 12.
- McPhilemy, Samuel (2014): Integrating rules, disintegrating markets: the end of national discretion in European banking? *Journal of European Public Policy*, 21 (10), 1473–1490.
- Mérő, Katalin–Piroska, Dóra (2015): Macprudential paradigm shift in Hungarian bank regulation. *Studies in International Economics*, Special Issue of *Külgazdaság*, 1. August.
- OTP (2014): Rendkívüli tájékoztatás. Az OTP Bank Nyrt. eszközminőség vizsgálati és stressz teszt eredményei, hivatkozási szám: BK-325/2014. Elérhető: https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/141026_Stress_test_AQR_325.pdf
- Raiffeisen Research (2015): *CEE Banking Sector Report*. May, <https://www.rba.hr/documents/10-279/556105/CEE+Banking+Sector+Report+2015-06-10/b279a1aa-11a7-47d6-b3ef-f5e5033eb2d9> Letöltés ideje: 2015.12.16

- Rylukowski, Wojciech (2015): Belka: *I am in favor of domesticating banks*. <http://wbj.pl/belka-im-in-favor-of-domesticating-banks/> Letöltés ideje: 2016. 02. 09.
- Smith, Anthony (1995): *Nations And Nationalism In The Global Era*. Cambridge, Polity Press, Cambridge.
- Spendzharova, Anetta (2014): Banking union under construction: The impact of foreign ownership and domestic bank internationalization on European Union member-states' regulatory preferences in banking supervision. *Review of International Political Economy*, 21 (4), 949–979.
- Várhegyi Éva (2012): A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban. In: P. Valentiny–Kiss, F. L.–Nagy, C. I.: *Verseny és szabályozás 2011*. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/bankszektor.pdf> (210–238). Letöltés ideje: 2015. 12. 16.
- Várhegyi Éva (2013): A maffiaállam bankjai. In: Magyar, B. (szerk.): *Magyar polip, a posztkommunista maffiaállam, 1*. Noran Libro, Budapest, 247–257.
- Worldwide Governance Indicators database, <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> Letöltés ideje: 2015. 12. 16.