

100 éve alakult a Pénzintézeti Központ*

Varga Bence

Tanulmányunkban a Pénzintézeti Központ 1916. évi megalakulásának centenáriuma alkalmából a Pénzintézeti Központ, mint az első, integrált felügyeleti „csúcsszerv” létrejötte történeti hátterének és kialakulása útjának bemutatására teszünk kísérletet a XIX. század második felétől kezdődően. Arra keressük a választ, hogy milyen tényezők vezettek a Pénzintézeti Központ tevékenységének és működési kereteinek kialakulásához, milyen felügyeleti paradigmák voltak hatással létrehozatalára, továbbá milyen negatív tapasztalatok, körülmények azonosíthatók tevékenységével kapcsolatban. A tanulmány kitér a Pénzintézeti Központ létrejöttét megelőző felügyeleti elődszervezetek működésének bemutatására a bankok, takarékpénztárak és szövetkezetek tekintetében. A tanulmány arra törekszik, hogy a korabeli gazdasági viszonyokat, a pénzügyi intézményrendszer helyzetét elsősorban a korabeli szellemiségnek megfelelően a kor szakértőinek vonatkozó véleménye alapján mutassa be.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: B10, G21, N23, N93

Kulcsszavak: bank, szövetkezet, takarékpénztár, Pénzintézeti Központ, pénzügyi felügyelés

1. Bevezetés

A Pénzintézeti Központ mint felügyeleti „csúcsszerv” létrehozásáig számos etap vezetett el, kialakulásának folyamata során többféle felügyeleti paradigma érvényesült. A hazai felügyelet történetben érvényesülő paradigmák közül kiemelendő az ún. „angolszász” típus, melynek sajátossága, hogy a „módszertani individualizmus” szemléletének leképeződése alapján egyfajta informális jellegű, konzultáción, a felügyelt intézmény „lelkiismeretén” és saját önálló ellenőrzésén alapuló felügyelést tart szükségesnek és elérendő célnak, ideáltipikus szereplőket feltételezve (*Vittas 1992:21*). Az „angolszász” megközelítés abból indul ki, hogy a stabil működés az adott pénzügyi intézmény saját érdeke. Az ezen megközelítésre jellemző önkéntes revízió azt jelentette, hogy a pénzintézet saját belső apparátusból (belső ellenőrzé-

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Varga Bence a Magyar Nemzeti Bank Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások felügyeleti igazgatóságának felügyelő munkatársa. E-mail: vargabe@mnbb.hu.

A szerző köszönettel tartozik dr. Kovács Györgynek a tanulmánnyal kapcsolatos szakmai észrevételeiért, valamint a sok éves támogatásért, együttműködésért.

sével, illetve felügyelő bizottságával) ellenőrizte a törvénynek való megfelelést és a hosszú távú, profitábilis működési képességet. Az „angolszász” ellenőrzési rendszer kiindulópontja az volt, hogy kizárólag a mérleg összeállításának helyessége és valódisága ellenőrizendő, az ellenőrzésnek nem feladata az üzletviteli tanácsadás, vállalatirányítás értékelése, hitelezési kockázatok felmérése, továbbá nem képezi tárgyát, hogy „*az üzlet okosan vagy oktanul, nyereséggel vagy veszteséggel vitétik-e*” (Éber 1911:801).

Szintén megfigyelhető volt a hazai felügyelés történetében az ún. „klasszikus” (vagy kontinentális) irányzat, melynek sajátossága, hogy intenzív helyszíni ellenőrzéssel, részletes, aprólékos és lehetőség szerint minél több területre kiterjedő szabályozással a szembesítő megközelítést részesítette előnyben. Magyarország felügyelet-történetével kapcsolatban felvázolható egyfajta paradigmaváltás, mely a létrehozott felügyeleti elődszervezetek működésében is érvényesült. A századfordulón számos felügyeleti jogkörrel is rendelkező szerv jött létre, ez is mutatja azt, hogy ekkorra már széles szakmai körben szükségesnek tartották a (lehetőleg intézményesült formában megvalósítandó) felügyelés megszervezését, melyhez a pénzügyi bukások mellett a rendkívül nagyszámú pénzügyi szereplő és az erősödő koncentráció is egyaránt hozzájárult: 1911-ben Magyarországon belül kizárólag Budapesten közel kétszer annyi bank működött, mint amennyi pénzügyi intézet egész Ausztriában, és ebben az időszakban a hazai bankszféra, különösen az öt legnagyobb budapesti bank finanszírozása útján jelentősen megnövelte befolyását a gazdaság irányításában.

A magyar felügyelet-történetet tekintve a XIX. század második felében, de különösen a XIX. század végén megfigyelhető ezen paradigmák egymással történő kereszteződése, valamint a modellek „finomhangolása”, azaz bizonyos tényezők részbeni megváltoztatása is. „Modern” típusú, kockázatalapú, az egyes materiális kockázatok szavatoló tőkére mint korrigált tőkeértékre vetítő megközelítés ebben a korban még nem jelent meg. A különféle felügyeleti paradigmák előfordulásának tényéből ugyanakkor nem szabad következtetnünk azok sikertelenségére, mint ahogyan az egyes gazdaságfilozófiai irányzatok időbeli váltakozása sem a külső és belső gazdasági környezet nem megfelelő értelmezésére utal, mindössze a gazdasági feltételek, körülmények és folyamatok állandó változását, így az arra való reagálóképesség módosulásának igényét mutatja.

A következőkben bemutatjuk az egyes felügyeleti paradigmák különböző szervezeten belüli érvényesülését, a vonatkozó paradigmákkal kapcsolatos szakmai vitákat, középpontba helyezve a Pénzügyi Központ kialakítását és az ahhoz vezető egyenetlen utat.

2. Felügyeleti elődszervezetek működése a Pénzügyi Központ megalakulása előtt

Tisza István későbbi miniszterelnök kezdeményezésére 1892-ben létrejött a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, melynek működési célja volt, hogy a vidéki takarékpénztárak által kihelyezett jelzálogkölcsonokban lekötött tőkét forgalomképes értékpapírrá alakítsa át, lehetővé téve így a jelzálogkölcsonokból eredő követelések Jelzálogbankra mint záloglevél kibocsátására felhatalmazott intézményre történő engedélyezését, ezáltal segítve a vidéki kisbirtokos társadalom hitelhez jutását (Kovács 2004:134; Domány 1926:439). A Jelzálogbank kizárólag olyan takarékpénztárral létesített kapcsolatot, amely vállalta, hogy a Jelzálogbank éves rendszerességgel felülvizsgálhatja teljes üzletvitelét, mérlegét (Botos 2002:39). A Jelzálogbanknak ez a felülvizsgálati funkciója tehát egyfajta előképe volt a későbbi Pénzügyi Központ hasonló jellegű funkciójának. A Jelzálogbank felülvizsgálati funkciója átmenetet képviselt az „angolszász” és „klasszikus” modellek között, hiszen az „angolszász” modell alapvetően önellenőrzésen alapuló megközelítést nem tartotta elegendőnek, ugyanakkor a „klasszikus” modellnél érvényesülő minden részletre kiterjedő vizsgálat sem valósult meg.

A néhány évvel később, 1898-ban megalapított, és a magyar szövetkezeti mozgalom központjának, valamint a „magyar szövetkezeti élet hivatott erőforrás(ának)” (Schandl 1938:3) is tekintett Országos Központi Hitelszövetkezet törvényben foglalt, legfontosabb feladata a hitelszövetkezetek hitelígényeinek kielégítése, a szövetkezeti eszme terjesztése és népszerűsítése mellett a „kötelékébe tartozó” szövetkezetek ügykezelésére vonatkozóan ellenőrzési és felügyeleti jog gyakorlása volt¹. A törvény továbbá kimondta azt is, hogy amennyiben a Hitelszövetkezet a „kötelékébe tartozó” szövetkezet felügyelőbizottságának működésében törvénybe vagy alapszabályba ütköző intézkedéseket, a szövetkezet érdekeit sértő mulasztásokat vagy visszaéléseket tapasztal, a Hitelszövetkezetnek a közgyűlést azonnal össze kell hívnia, és ebben az esetben a szövetkezet igazgatóságát vagy pedig egyes tagjait a közgyűlés megtartásáig felfüggesztheti, s az ideiglenes ügyvezetés iránt intézkedhet. Ebben a tekintetben a Hitelszövetkezet az „angolszász” megközelítéstől eltávolodva az erősebb felügyeleti jogosítványok gyakorlását és a felügyeleti beavatkozás magasabb szintjét képviselte. További feladata a felszámolás alatt álló intézmények ügyfélállományának (részleges) átvétele és a méretüket tekintve kisebb, méretgazdaságosság szempontjából nem hatékonyan működő, életképtelen „törpebankok” szövetkezetekké történő átalakítása, valamint a kisbirtokosok és kisiparosok számára

¹ A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvény cikk 57. §-a alapján.

kedvező feltételek melletti hitel nyújtása² volt (Adler 1915:170). A Hitelszövetkezet működésének fontossága felügyeleti szempontok mellett gazdasági okok miatt is kiemelendő, hiszen a vidéki gazdálkodók hitelellátása még az 1890-es években is meglehetősen akadozott volt, mivel a takarékpénztárak főként a nagyobb falvakra, székhelyekre korlátozták működésüket, és „kölcsonai vagy túlzottak, vagy nem elegendők, de mindenkor ruinosusan³ drágák” (Blum 1899:750) voltak. A nagyobb működési területet felölelő pénzintézetek (és földhitelintézetek) kölcsönei pedig a vagyonosabb gazdálkodók számára voltak inkább elérhetőek (Schandl 1938:27). Ezzel szemben a Hitelszövetkezet kiterjedt szövetkezeti taghálózattal már működésének kezdeti éveiben lehetővé tette a vidéki gazdálkodók számára a rövid és közép lejáratú, tevékenységükhöz illeszkedő annuitásos kölcsönök folyósítását.

Hazánkban az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) tekinthető az intézményesült bankfelügyelés első kezdeményezésének. Bár az MPOSZ elsősorban, mint a pénzintézetek érdekképviselői szerveként működött (Botos 1994:11), tevékenysége a későbbi intézményesült felügyelés szempontjából is említésre méltó, hiszen feladatai közé tartozott a „vidéki pénzintézetek vagyonának elhelyezésére vonatkozó helyes üzleti elvek megállapítása körül szakszerű irányítás” biztosítása, továbbá a „válságokba került vidéki pénzintézetek anyagi és erkölcsi támogatása” is (Jakabb et al. 1941:31). A vidéki pénzintézetek fontosságának korai felismerése is mutatja az MPOSZ gazdasági proaktivitását, ugyanakkor annak működése több szempontból sem nyújthatott megfelelő pénzintézeti felügyeleti jelleget. Ennek oka volt egyfelől, hogy tevékenységi köre meglehetősen kiterjedt volt, így tevékenységei között a felügyeleti feladatok mellett számos egyéb feladat is helyet kapott (pl. a tagintézmények eszközeinek kihelyezéséhez szakszerű tanácsadás nyújtása, országos hiteltudósító szervezet kiépítése stb.). Feladatainak kiterjedtségét mutatja továbbá, hogy szervezeti és működési szabályzatok kidolgozásában is részt vett, mely feladat ugyanakkor proaktív felügyeleti jelleget is mutatott. Másfelől pedig a nagyobb bankcsoportok nem csatlakoztak az MPOSZ-hez (Botos 1994:17), illetőleg az „önkormányzati” működés lehetővé tette, hogy önkéntes döntés alapján a pénzintézetek relatíve ritkán folyamodjanak felülvizsgálathoz (Hantos 1916:24), így ezen körülmény is hozzájárult ahhoz, hogy az MPOSZ nem tudott hatékony felügyeleti szervként működni. Az MPOSZ tevékenységében a felügyeleti jogosítványok relatív gyengesége következtében inkább az „angolszász” jellemzők jutottak érvényre, illetőleg az elsődleges érdekképviselői szerep is ezt erősítette.

Az MPOSZ intézkedéseinek hatékonyságát rontotta, hogy mintegy „rivális” intézményként működött az ebben az időszakban – Hantos Elemér államtitkár kezdemé-

² Az Országos Központi Hitelszövetkezet jogkörét, ellenőrzési lehetőségeit tovább erősítette, hogy 1920-tól a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXX. törvénycikk 2. § alapján hitelszövetkezetet kizárólag a Hitelszövetkezetbe történő belépés feltétele mellett lehetett alapítani.

³ Megj.: „veszedelmesen”, „vészesen”.

nyezésére és 1917. novemberig irányítása alatt működő – alapított Pénzintézetek Országos Egyesülete⁴ (POE) is, így az egyesületek között felszínre kerülő ellentétek rontották a folyamatos ügyvitelt mindkét intézmény esetében. Ugyan az MPOSZ keretén belül ún. revízióbizottság is alakult, tényleges, érdemi feladatok ellátására azonban nem került sor (*Éber 1912a:55*). Mindezen tényezők előre determinálták az MPOSZ tényleges súlyát, hatókörét és befolyását a pénzügyi folyamatokra, jogszabályalkotásra, a szervezet érdekvényesítő képességének viszonylagos gyengeségét eredményezve. Mindazonáltal az MPOSZ működése kapcsán megjelentek olyan alapelvek, illetőleg az ellenőrzések során olyan gyakorlatok érvényesültek, melyek a jelenlegi felügyeleti helyszíni vizsgálatoknál is megjelennek, példaként említendő a „négy szem elve”, mely alapján az ellenőrzéseket legalább két vizsgálónak volt szükséges lefolytatnia, és az MPOSZ-nek lehetősége volt előre nem bejelentett vizsgálatok lefolytatására is (*Hantos 1916:30*). Az MPOSZ alkalmazásában álló vizgálónak előzetesen vizsgát kellett tenniük, melynek keretében bizonyították, hogy a vizsgálatok lefolytatásához szükséges szakmai ismeretekkel rendelkeznek. A vizsgálatok kapcsán már megjelent a banktitok fogalma, a vizgálók ugyanis a vizsgálat folyamán szerzett tapasztalataikat kötelesek voltak teljes titokban tartani, továbbá „*ki ez ellen vét, a legsúlyosabb fegyelmi esetet követi el, miután fogadalmát szegi meg vele*” (*Hantos 1916:34*). Az MPOSZ alapszabálya tartalmazta, hogy a megállapításokkal kapcsolatban a vizsgáló köteles a hiányosság megszüntetésére a vizgált intézmény „érdekeit” figyelembe véve javaslatot is tenni. A vizsgálati eljárás magában foglalta az adott intézmény könyvelésének, üzletvezetésének, a leltár és mérleg, valamint az egyes üzletágak felülvizsgálatát. A vizsgálónak az egyes vizgált témakörök (pl. tőkehelyzet, értékpapírüzlet, folyószámlaüzlet, takarékbetéti üzlet stb.) tekintetében előre meghatározott kérdéseket kellett megválaszolniuk (egyfajta munkalapot kitöltve), mely a vizsgálati jelentés alapját képezte.

A XX. század első felében az MPOSZ mellett számos (pl. Takarékpénztárak és Bankok Egyesülete, Bankárok és Értékpapírkereskedők Országos Egyesülete stb.) érdekvéviselési- és érdekvédelmi szervezet alakult (*Müller et al. 2014:10*), melyeknek felügyeleti-ellenőrzési feladataik nem voltak, ugyanakkor az egységes ügyviteli, könyvelési és mérlegkészítési gyakorlat kialakításának előmozdítása miatt működésük mindenképpen említésre méltó, felügyeleti történeti szempontból is.

⁴ A POE feladatköre sok tekintetben megegyezett az MPOSZ feladatkörével, eredeti funkcióját elsősorban azért nem tudta betölteni, mert tagintézményei főként a vidéki bankok és takarékpénztárak köréből kerültek ki, ebből következően a trianoni békeszerződést követően tagjainak jelentős részét elvesztette (*Botos 1994:19*).

3. A Pénzintézeti Központ kialakulásának háttere

3.1. Az 1875. évi kereskedelmi törvény

A pénzintézetek működése a Pénzintézeti Központ létrehozását megelőzően is különböző szinteken volt szabályozva. Törvényi szinten az 1875. évi kereskedelmi törvény szabályozta számos tekintetben a pénzintézetek tevékenységét, valamint tartalmazta fogalmuk pontos meghatározását, mivel annak megalkotása előtt a bankok, önszegélyező és takarékpénztárak, szövetkezetek jogi fogalmát és tevékenységét illetően *„teljesen zavaros felfogás mutatkozott”* (Schandl 1938:35). A törvény jelentőségét szemléltetik annak megalkotása ötvenedik évfordulója alkalmából a jogász, közgazdász, akadémikus, egyetemi tanár Kuncz Ödönnek a Magyar Közgazdasági Társaság 1926. február 9. napján tartott ülésén elhangzott szavai is, mely szerint az *„nemcsak a kereskedelem és a kereskedők jogviszonyait szabályozza, hanem szilárd alapját teremti meg az intenzív gazdálkodás egész birodalmának”,* ugyanakkor a törvénnyel kapcsolatban hozzáteszi, hogy az már a *„megalkotása idejében sem (volt) egészen modern”* (Kuncz 1926:147). Kuncz előbbi szavait mintegy harminc évvel megelőzve, már 1899-ben is megfogalmazódott ellenvetés a törvénnyel kapcsolatban, ti. hogy az *„szabadelvű”,* és a benne foglaltak *„sokban meghaladottaknak, sokban hézagosaknak, általán nem kielégítőeknek bizonyultak”* (Sugár 1899:404). A törvény megreformálásával kapcsolatban tett legfontosabb javaslat volt, hogy *„negativizmusa, nemtörődömsége helyébe az aktív állami beavatkozás”* gondolata kerüljön, és lehetetlenné tegye a *„szédelgő, irreális vállalat (további) keletkezését és működését”* (Kuncz 1926:152), valamint támogassa a tényleges gazdasági jelentőséggel bíró vállalatok működését. Az 1875. évi kereskedelmi törvény ugyanis mind a pénzintézetek alapítását, mind pedig azok felügyelését formálissá tette (Jirkovsky 1945:170). Emellett megjelentek olyan szélsőséges vélemények is, melyek szerint a kereskedelmi törvény *„szabados”* rendelkezései következtében elsősorban biztosító társaságok útján külföldre szivároztatják ki a lakossági biztosítási befizetéseket (Róth 1890:4), minthogy a biztosító társaságok alapítására és ügykezelésére is vonatkozó kereskedelmi törvényben szereplő szabályok sem kielégítőek (Poór 1900:459). A törvényszék kizárólag a törvényben foglaltak betartását ellenőrizte (például a közgyűlési határozatok megfelelőségét), arra nem terjedt ki a vizsgálat, hogy a leltár a valóságnak megfelelően került-e összeállításra vagy az értékpapír- és váltókészlet ténylegesen rendelkezésre áll-e, ezen feladatok az *„angolszász”* paradigmát alapul véve a felügyelőbizottság hatáskörébe voltak rendelve.

A kereskedelmi törvény megreformálására több javaslat is született, pl. 1894-ben a szövetkezetek működésének szabályozása tekintetében, melyet azonban a kereskedelmi- és iparkamara nem támogatott (Schandl 1938:23). Ennek hátterében vélhetően az állhatott, hogy a törvény megreformálásának szükségességével kapcsolatban nem volt egyetértés, így még 1896-ban is megfogalmazódott olyan vélemény,

mely szerint annak lényege és iránya helyes, az abban foglalt főelvek helytállóak (Matlekovits 1896:63).

3.2. A Pénzintézeti Központ létrehozásához vezető okok, körülmények

A Pénzintézeti Központ megalakulásához számos, jellemzően nem intézményspecifikus, hanem a pénzintézeti szektorra generálisan érvényes tényező hozzájárult. Az 1875. évi kereskedelmi törvény nem kellően proaktív, a pénzintézetek alapítására és működésére vonatkozó túlzottan megengedő előírásai és az ennek következtében létrejött, egyes esetekben a gazdasági létjogosultságot is nélkülöző nagyszámú pénzintézeti szereplő, a pénzintézetekre jellemző eszközök és források lejáratí összhangjának és saját tőke–idegen tőke arányának kedvezőtlen alakulása, valamint az egyre nagyobb számban előforduló pénzintézeti bukások mind erősítették egy intézményesült felügyeleti szerv létrehozásának szükségességét (Teleszky 1927:356; Hantos 1916:8). Az 1869-1887-ig tartó időszakban mintegy 32 takarékpénztár került csődhelyzetbe, melyek között voltak méretüket tekintve kisebb intézmények (pl. Cservenkai, Eszék-Alsóvárosi, Püspökladányi Takarékpénztár stb.), valamint nagy múltra visszatekintő, jelentékeny méretű takarékpénztárak egyaránt (pl. Aradi, Máramarosszigeti, Újvidéki Takarékpénztár stb.), melyek természetesen eredményeztek – hasonlóan az elmúlt időszaki gazdasági válság során tapasztaltakhoz – egyfajta feszültséget, bizalomcsökkenést is (Blum 1899:745), előmozdítva az intézményi és szabályozásbeli változásokat (mindkét időszakban). Pénzintézeti bukások a későbbi években is előfordultak, pl. a Székelyegyleti Első Takarékpénztár jutott csődhelyzetbe 1901-ben (Szász 1966:123), ezzel összefüggésben a többi pénzintézet iránti bizalom megrendülését, a tovagyűrűző hatást szemléltetik id. Daniel Gábor főgondnok, Udvarhely vármegye főispánjának az 1903. évi vargyasi zsinat megnyitó beszédében elhangzott szavai: „A székely-egyleti első takarékpénztár bukása érzékenyen érintvén egyházunkat, főképp a sz.-kereszturi egyházkörünket, ez ösztönzött engemet a kolozsvári pénzintézetekbe, akkor nagy összegű betéteinknek részbeli felmondása iránt az Egyh. képv. tanácshoz előterjesztést tenni”, majd később hozzáteszi: „Különben azt hiszem, most is osztják azon nézetemet, a mely szerint legbiztosabb a tőkepénzeinknek birtokba való befektetése, részben pedig biztos állami értékpapírokba” (Daniel 1903:251). A Székelyegyleti Első Takarékpénztár csődjét követően Udvarhely vármegye képviselői a parlament pénzügyi bizottságában már egyenesen követelték a pénzintézetek állami ellenőrzését, illetőleg Széll Kálmán korabeli miniszterelnök az 1902. november 19-i parlamenti beszédében is állást foglalt a pénzintézetek ellenőrzésének szükségessége mellett (Szász 1966:136). Mindazonáltal még 1912-ben is voltak olyan nézetek, melyek szerint nagyszabású visszaélések, bukások nem fordultak elő, és a new-york-i tőzsdekrach évét (1907) is relatíve kedvezően zártuk (Éber 1912a:64; Domány 1926:433).

A pénzintézeti bukások különféle okokra voltak visszavezethetők. Egyrészt a második búr háború (1899–1902) kitörésének híre kapcsán bekövetkező nemzetközi

pénzszűke és ennek következményeként a hazánkban is jelentkező tovagyrúzó hatás, a külföldön elhelyezett záloglevelek hazaáramlása, valamint a külföldi tőke általánosan jellemzővé váló kiáramlása az ipari- és kereskedelmi vállalatok helyzetének ellehetetlenülése által a hazai pénzintézeti szektorra is jelentős nyomást gyakorolt. Ezek következtében kerültek közel a fizetéseképtelenség állapotába az Aradon, Máramaroszigeten és Érsekújváron működő takarékpénztárak, melyek közül gazdaságtörténeti szempontból kiemelendő a Pesti Hazai Első Takarékpénztár megalakulását követően, a működését 1840. március 19. napján megkezdő, első takarékpénztárak között alapított Aradi (később Első Aradi) Takarékpénztár (*Vargha 1896:102*). A külpolitikai körülmények megváltozása mellett a takarékpénztárak bukása másrészt több esetben – belső működési okokra visszavezethetően – hűtlen kezelés miatt következett be. Az 1848-ban létesített Érsekújvári Takarékpénztár az éveken keresztül kimutatott fiktív nyereségét, valójában pedig teljes alap- és tartaléktőkéjét, valamint a betétek egy részét is kifizette osztalékként (*Blum 1899:762*). Az 1872-ben létesült és 1901-ben megbukott Soproni Építő és Földhitelbank tőzsdéi spekulációk következtében már 1883-ban elveszítette saját tőkéjét, ennek ellenére további 11 évig működött jelentős összegű nyereséget kimutatva és ennek megfelelő osztalékat fizetve. A pénzintézetek esetenként olyan ügyleteket is kötettek, amelynek fedezeteként a szükséges összeg mindössze 10%-ával rendelkeztek (*Horváth 1995:3*). Harmadrészt a korabeli pénzintézeti bukások kialakulásához a gazdasági recesszió és a hatékony felügyelés hiánya mellett az is hozzájárult, hogy az úrbéri terhek megszüntetéséről szóló 1848. évi IX. törvénycikk 5. §-a⁵ kimondta a jelzálogkölcsönök jelentős részére a visszafizetési moratóriumot, mely rendelkezés a takarékpénztárak helyzetét rendkívül érzékenyen érintette, így azok egy része a meglévő értékpapír-állományát kísérelte a megnövekedett kínálat következtében csökkent árfolyamon értékesíteni, illetőleg néhány takarékpénztár (köztük a Pesti Hazai Első Takarékpénztár is) rendkívüli segélyhez folyamodott, újabb kölcsönöket pedig a korábbiaknál szigorúbb bírálati rend alapján – némely takarékpénztár pedig átmenetileg egyáltalán nem – folyósított (*Vargha 1896:133*). A hűtlen kezelés és spekuláció mellett előfordultak ugyanakkor visszaélések is, ezek közül megemlítendő az Újvidéki Takarékpénztár esete, melynél számos hamis váltó került elhelyezésre, összesen 150 ezer korona hiányt okozva⁶.

A Pénzintézeti Központ létrejöttéhez és az általa ellátott bankokra is vonatkozó felügyelési feladatok kialakításához a hazai belső igény, a régóta meghúzódó és erősödő érdekek előtérbe kerülése mellett az is hozzájárult, hogy a XX. század ele-

⁵ „Oly földbirtokos ellen, kinek birtokához e törvény kihirdetése előtt urbériség volt kapcsolva, a kereskedési viszonyokból eredő váltók kivételével, egyéb adóssági követelések, a törvény további rendeleteig fel nem mondhatók, és csupán a törvényes kamatok nem fizetése iránti követelések hajtathatnak be ellene bírói eljárás útján” (Az „urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről” szóló 1848. évi IX. törvénycikk, 5. § alapján).

⁶ A „Magyar Paizs” II. évfolyamának 51. száma (1901. december 19.), 5. oldal alapján.

jén a banktőke már jelentősen összefonódott (ún. finánciókét létrehozva) az ipari tőkével (Tomka 1999:48), aminek eredményeként a kisebb tőkeerejű, különösen a vidéki pénzintézetek fokozatosan teret vesztek a budapesti, jellemzően tőkeerős pénzintézetekkel szemben (Szádeczky-Kardoss 1928:114). A koncentráció következtében többféle érdek (pl. iparvállalati érdekek) is megjelent, ami hozzájárulhatott ezen szektor felügyeleti igényének erősödéséhez. A banktőke és ipari tőke összefonódását, annak koncentrációját mutatja, hogy a legnagyobb ipari, bányai, kereskedelmi és közlekedési vállalatok néhány hazai nagybank érdekkörébe tartoztak, az öt legnagyobb budapesti bank érdekkörébe 1913-ban⁷ 225 nagy ipari részvénytársaság tartozott, mintegy 711 millió korona alaptőkével, amely az összes részvénytársasági formában működő bányai- és iparvállalatok tőkéjének összegéhez viszonyítva 51%-ot jelentett, így a magyar bankszféra – az első világháború előtti időszakban – tovább tudta növelni befolyását a hazai gazdaság irányításában. Ezen „új” típusú nagybankok tevékenységi köre ezáltal a korábbiakhoz képest komplexebbé vált, hiszen tevékenységük a hitelezésen, a vállalkozások finanszírozásán, a részvény-, kötvénykibocsátáson és -elhelyezésen kívül új vállalatok alapítására és meglévő vállalatok fejlesztésében, irányításában való aktív szerepvállalásra, csődbe jutott vállalatok szanálására, valamint egész iparágak termelésének és értékesítésének megszervezésére is kiterjedt (Tomka 1999:47; Botos 1994:25). Az így „átalakult” nagybankok az erősebb gazdasági tovagyűrűző hatás következtében növelték a pénzügyi felügyelés megszervezése iránti hajlandóságát.

A banktőkének az iparral való összefonódása és a pénzintézeti koncentráció között erős összefüggés mutatkozott (ami szintén sürgetőleg hatott a felügyelés megszervezésére), hiszen az iparvállalatok által támasztott hiteligényeket – azok nagyságrendje miatt – csak tőkeerős pénzintézetek voltak képesek kielégíteni (Ács 1936:318). Hazánkban a pénzintézeti koncentráció XX. század elején tapasztalható erősödéséhez számos egyéb tényező is hozzájárult, melyek egyrészt gazdasági jellegűek (pl. kedvezőbb kihelyezési lehetőségek, magasabb bizalom az elhelyezett ügyfélbetétek biztonságát illetően, jobb terjeszkedési lehetőségek, nagyobb üzleti „tekintély” stb.), másrészt lélektani jellegűek (vállalkozási szellem növekedése a nagyobb kihívást és kockázatot jelentő komplex társaságok irányítása tekintetében). A pénzintézeti koncentráció erősödésének oka harmadrészt a tőke természetében is keresendő, mely alapján azt állandó terjeszkedésre készíti, és annak újabb elhelyezését kívánja. Ezenkívül a hitelfelvétel kedvezőbbé tételének szándéka is a bankkoncentráció irányába hatott, mivel a közvélemény egy része a hitelek egyes időszakokban tapasztalható viszonylagos drága voltát a túlméretezett hitelszervezet nagy működési-fenntartási költségeiben vélte megtalálni. Ezen vélemények szerint a hitel elégtelen volta – mely részben annak viszonylagos drágasága miatt is jellem-

⁷ Ugyanebben az évben Budapesten 121 pénzintézet (a szövetkezeti típusú intézményeket nem beleértve) működött (Szádeczky-Kardoss 1928:69).

zõ volt – továbbra is társadalmi szintű probléma és a haladás útját állja (Domány 1926:432–457).

A hitelintézetek számának jelentős növekedése is erősítette az intézményi keretek között megvalósuló felügyelés létrehozásának igényét, a hitelintézetek száma ugyanis 1894 és 1913 között 1598-ról 5033-ra nőtt (Tomka 2000:62). A hitelintézetek jelentős elszaporodását⁸ az Osztrák-Magyar Bank akkori vezértitkára, Pranger József is kifogásolta, és 1912-ben tartott beszédében „erélyes hangon követelte a gombamódra elszaporodó alapítások abbahagyását” (Domány 1926:434). Ugyanebben az évben Horváth Lipót befolyásos bankár az új alapítások helyzetének megnehezítésével és számuk csökkentésével kapcsolatban kizárólag gazdasági intézkedéseket tartott célravezetőnek megvalósítani, s javasolta, hogy az Osztrák-Magyar Bank vonja meg viszontleszámítolását ezen intézmények tekintetében (Éber 1912a:62). Szintén a jelentős számú hitelintézetekkel kapcsolatban emelte fel szavát Hantos (1916:62) is az 1914. május 6. napján tartott képviselőházi beszédében, melyben hangsúlyozta, hogy hazánknak több hitelintézete van, mint Ausztriának és Németországnak együttvéve. Ezen új alapítású hitelintézetek megítélését tovább rontotta, hogy az alapításhoz szükséges részvénytőkét a tulajdonos alapítók több esetben már csak akkor fizették be, amikor a hitelintézet tőkehelyzete ezt halaszthatatlanul (fizetéseképtelenség közeli állapotban) megkívánta. Több esetben előfordult, hogy a részvénytőke felemelésekor derült fény arra, hogy az eredeti részvénytőke sem állt rendelkezésre, mert azt korábban nem fizették be. Ezen okokból kifolyólag Havas Miksa akadémiai tanár, kamarai revizor javaslata alapján a revíziót az újonnan megalakult pénzügyintézeteknél lett volna érdemes megkezdeni (Éber 1912a:56).

Az 1915. évben a világháborút követően⁹ újjászervezendő Magyarország kiépítése két legfontosabb feltételének az állami felügyelés kialakítását és a nemzetiségek egyenjogúsítását tekintették (Adler 1915:171), hiszen a világháborús folyamatok a Monarchia számára ekkor még kedvezően alakultak, a gorlicei áttörés és a doberdói front stabilizálása kétségtelen hadisikereket jelentettek. A pénzügyintézetek működésének ellenőrzését, illetve az ellenőrzés feltételeinek kialakítását még a háború ideje alatt szükséges volt véghezvinni, hiszen a háború befejezését követően, amikor a megtakarítások nagyobb mértékű elhelyezése volt várható, a pénzügyi közvetítőrendszernek már szabályozott formában kellett rendelkezésre állnia,

⁸ Az 1911. évben mintegy 200 új pénzügyintézet alakult, összehasonlításként megemlítendő, hogy míg Ausztriában ugyanebben az évben összesen 67 pénzügyintézet működött, addig Magyarországon kizárólag Budapesten a bankok száma 121 volt (Éber 1911:797).

⁹ A világháború kezdeti hadisikereit alapul véve és a későbbi győzelemben bizakodva a háború utáni hadisarc, jóvátétel reményében is előmozdítandó volt a stabil, szabályozott pénzügyi közvetítőrendszer kiépítése.

a pénzügyintézetek pénzügyi felkészültsége már biztosítandó volt¹⁰. A jövőbe vetett bizalomról tanúskodott, hogy *Hantos (1915:33)* 1915-ben már a hadigazdaságból normál, termelő gazdaságba való átmenet mielőbbi megszervezésének fontosságára hívta fel a figyelmet, és a pénzügyi felügyelés kialakításának fontosságát hasonlóan tekintette a hadsereg megszervezésének jelentőségével (*Hantos 1916:69*), ezért egyetérthetünk a közgazdász, történész *Ürögdi György (1948:207)* álláspontjával, mely szerint a pénzügyintézetek állami ellenőrzését a közhangulat követelte.

Fontos hangsúlyoznunk az ekkor már megjelenő preventív megközelítés érvényesülését, mely alapján a represszív jogi aktusok, szabályok mellett előtérbe kerültek alapvetően előrettekintő, megelőző intézkedések is: „...*bármily rikitó esetek nem szolgálhatnak alapul erőszakos, kiméletlen beavatkozásra [...], nem repressiv, hanem praeventiv szabályok szükségesek. Nem irtani, hanem gyomlálni kell*” (*Sugár 1899:407*). *Berényi Pál (1904:396)*, a soproni Kereskedelmi Akadémia tanára is a preventív megközelítés mellett foglalt állást 1904-ben megjelent recenziójában, melyben kifejtette, a preventív intézkedések meghozatala feltétlenül szükséges annak érdekében, hogy a pénzügyintézetek működésében ne legyenek megtalálhatók visszaélésre, gondatlanságra utaló körülmények.

A pénzügyintézetekre vonatkozó szabályozásbeli diszcrepanciából következően a hazai pénzügyintézeti működésre jellemző volt, hogy a takarékpénztár és betéti bank üzleti tevékenysége sok esetben nem volt kellően elhatárolva (*Sugár 1899:405; Domány 1926:435*), így előfordult, hogy a takarékpénztár a takarékbetétekből iparvállalatot is finanszírozott (*Teleszky 1927:356*). Példaként említendő a Pozsonyi Takarékpénztár, mely már működésének korai szakaszában két iparvállalat finanszírozásában is jelentős szerepet vállalt, a Pozsony vonzáskörzetében található Malomvölgy-társulat több malom építéséhez annak hiteleit vette igénybe, valamint a Pozsony–Nagyszombat közötti vasútvonal kiépítéséhez is aktívan hozzájárult (*Vargha 1896:117*). A pénzügyi intézmények jelentős meghatározásbeli hiányosságára utal azon vélemény, mely szerint „*a pénzügyintézet fogalmát, mibenlétét [...] mély homály fedi. Részvénytársasági, szövetkezeti formát, közkereseti társaságot vagy csak egyszerű természeti személyt tételez-e fel a pénzügyintézet? Nem tudjuk.*” (*Hantos 1916:23*) Mindezekből következően a lakosság körében sem jelentkezhettett különbségtétel ezen pénzügyi intézmények tekintetében: „*tapasztaljuk, hogy népünk a takarékpénztár, bank és hitelintézet elnevezések között nem distinguál és teljes bizalommal viszi pénzét a legközelebbi intézethez*” (*Blum 1899:758*), valamint „*A bankok rávetik magukat a takarékbetéti üzletágra, a takarékpénztárak a bankszerű üzemre. A csoportosítás,*

¹⁰ „Az államnak a háború folytán keletkezett nagy hiteligényei s a közönségnek a háború végeztével előreláthatólag nagy mértékben megnövekedő hitelszükséglete a pénzügyintézetekre igen nagy feladatokat fognak róni [...] s közgazdaságunk megrázkódtatásának elkerülése érdekében mégis mindenképen elő kell segítenünk, hogy pénzügyintézeteink a háború befejezése után reájuk váró rendkívüli nagy feladatoknak is kellő mértékben megfelelhessenek, mert csak így lesz közgazdasági életünknek a háború befejezte után okvetlenül bekövetkezendő regenerálása egészséges irányokra terelhető.” (*Jakabb et al. 1941:35*)

amely földhitelintézetek, bankok és takarékpénztárak között különböztet, történeti reminiscencia csupán...” (Hantos 1930:677). A megkülönböztetés nehézségéhez hozzájárult azon körülmény is, hogy az 1890-es években elterjedőben voltak „álszövetkezetek” (pl. ún. „korona szövetkezetek”), melyek kizárólag nevükben viselték a „szövetkezet” megjelölést, működésükben nem mutattak semmiféle szövetkezeti jelleget, és tevékenységük lényegében uzsorakölcsönök folyósításából állt. Ezen intézmények működése ugyanakkor az Országos Központi Hitelszövetkezet 1898. évi megalakulásával és a szövetkezetek elterjedésével párhuzamosan jelentősen visszaszorult (Schandl 1938:38–76), továbbá átmenetileg sikerült elérni, hogy az „uzsora rákfenéje kiirtassék” (Sugár 1899:407).

3.3. A Pénzintézeti Központ létrehozásával és működésével kapcsolatos szakmai viták

A Pénzintézeti Központ megalakulásával kapcsolatban számos, különböző fórumokon lezajló szakmai vitára került sor, és a gazdasági közgondolkodásban egymással ellentétes vélemények alakultak ki. Például a takarékpénztárak esetében merültek fel „klasszikus” modellnek megfelelő szigorú, anyagi felügyelést szorgalmazó javaslatok, melyek célként tűzték ki, hogy „*törvényes intézkedésekkel szorítsuk meg takarékpénztáraink üzletkört oly módon, hogy működésük kizárólag betétek és saját alaptőkéjük gyümölcsöztetésére szorítkozzék, a visszleszámítás teljes kizárásával; továbbá, hogy kötelezzük takarékpénztárainkat, miszerint pénzeiket csakis állampapírokba, záloglevelekbe és jelzálogokba fektethessék be*” (Székely 1890:310). Ezt a direkt típusú (főként a korabeli német, illetve osztrák mintára bevezetni javasolt) központi szabályozást utasította el Székely Ferenc (1890:311) későbbi igazságügyi miniszter olyan módon, hogy ami „*nálunk hibás, azt javítanunk kell a magunk szempontjából, mérlegelve a mi sajátos viszonyainkat, az ország pénzügyi és általában közgazdasági viszonyait, tanulva a külföldtől, de nem szolgálva utánozva azt*”. Blum Brúnó (1899:763), a Budapesti Bankegyesület főtisztviselője is rámutatott a hazai önálló szabályozás fontosságára: „*itt nem lehet [...] a külföld bevált példáját egyszerűen másolni, hanem a tényleges állapottal s különleges honi viszonyainkkal számolva, új, minden ízében magyar művet kell alkotni*”. Kevésbé direkt, megengedőbb szabályozás kialakítása mellett foglalt állást Sugár Ignác (1899:414), a miskolci kereskedelmi és iparkamara akkori titkára, mikor kifejtette, hogy a pénzintézetek betétkezelési, váltóleszámítási és visszleszámítási gyakorlatába, jelzálogkölcsön üzletágába érdemileg beavatkozni „*elvileg hiba, gyakorlatilag alig lehet*”, és ebben a tekintetben „*nem segítene [...] semminemű központi organum, pénzintézeti kamara vagy hason intézmény*”. Ezzel szemben a figyelmet a vállalatirányítás és ügyvezetés ellenőrzésére, valamint hozzáértő szakértők nevelésének fontossága felé fordította.

A Pénzintézeti Központ létrehozásával kapcsolatos tervezet 1915. márciusban került a nyilvánosság elé, melynek kapcsán a pénzintézetek aggodalmukat fejezték ki azzal

kapcsolatban, hogy a Pénzügyintézeti Központ egy versenyt korlátozó nagy állami bankká fog fejlődni. További vita bontakozott ki az ellenőrzés módja felől a tekintetben, hogy az milyen intézményi körre terjedjen ki. Legtöbb képviselője annak a javaslatnak volt, mely szerint az ellenőrzés köre kizárólag azon kisebb pénzügyintézetekre terjesztendő ki, amelyek hitelt vesznek igénybe a Pénzügyintézeti Központtól, vagy maguk kérik az ellenőrzés lefolytatását. Ezen javaslatot támogatta az a körülmény is, hogy a Pénzügyintézeti Központ, különösen működése korai időszakában egyébként sem rendelkezett kellően nagyszámú vizsgáló munkavállalóval, akik minden tagintézetre vonatkozóan el tudták volna végezni a vizsgálatokat, az előre nem meghatározott, bizonyos szempontok szerinti kiválasztás alapján folytatott vizsgálatoknak pedig bizalmatlanságnövelő hatása lett volna. A törvényjavaslat országgyűléshez történő beterjesztését követően az ellenzék részéről ellenállás mutatkozott a javaslattal kapcsolatban, mert a Pénzügyintézeti Központ intézményében rejtett politikai célokat, a kormány hatalmának kiterjesztését, a veszteségi tartalékalap létrehozásában pedig kizárólag pártpolitikai célok megvalósítását látták (pl. adósságok rendezése). Ezt a véleményt a Pénzügyintézeti Központ alapszabályának elkészülte sem változtatta meg, melynek 58. §-a részletesen tartalmazta a veszteségi tartalékalap rendeltetését, ezért a Pénzügyintézeti Központ létrehozásának feltételeként az alapszabály törvénybe iktatását és a veszteségi tartalékalap felhasználásának ellenzék számára történő megtekinthetőségét határozták meg.

A polémia kiterjedt a felügyelés mélységére is, Matlekovits Sándor jogász, egyetemi tanár, később az MTA igazgatóságának tagja a konkrét hitelügyletek vizsgálatát, illetőleg minden olyan vizsgálatot, amely túlmutat a mérlegben foglaltak helyességének vizsgálatán, károsnak és üzleti szempontból veszélyesnek ítélte (*Éber 1912b:216*). A felügyelés szükségességét kérdőjelezte meg többek között ifj. gróf Andrassy Gyula korábbi belügyminiszter, majd később rövid ideig külügyminiszter, aki a Pénzügyintézeti Központ létrehozási céljából, működésének újszerűségéből, reform voltából kiindulva cáfolta meg annak szükségességét. Érvelése szerint nem lehet szükség olyan reformra, amely más államokban nem terjedt el. Gróf Apponyi Albert miniszter, az MTA tagja pedig a Pénzügyintézeti Központ létrehozásában – meglehetősen túlzó kifejezéseknek helyt adva és a Pénzügyintézeti Központ létrehozásának célját el nem ismerve – a politikai függetlenség, a szabad politikai állásfoglalás lehetőségének megszűnését látta (*Jakabb et al. 1941:33–40*). A felügyelés szükségességével kapcsolatos vita nemcsak hazai, hanem nemzetközi szinten egyaránt tapasztalható volt, Jakob Riesser (1853–1932) korabeli meghatározó német politikus az állami felügyelet meghonosításának javaslatát tartalmazó 1908/1909. évi „*Bankenenquete*” kapcsán, az „angolszász” paradigmának helyt adva, egyenesen károsnak értékelte az állami felügyelet működését, mivel azok – véleménye szerint – indokolatlan bizalmat ébresztenek a betétesek körében, megbízható megállapítások megtételére pedig nem alkalmasak (*Jakabb et al. 1941:29*). Hasonló következtetésre jutott *Hantos* (1916:55) is, értékelve a pénzügyi felügyelés kialakítása iránti hazai és külföldi

„reformmozgalmakat”: „Az első eredmény, melyet a külföldi és hazai reformmozgalmakból levonhatunk, negatív természetű és abban áll, hogy az állami ellenőrzésnek sem célja, sem jogosultsága nincsen”.

4. A Pénzintézeti Központ működése

Az első világháború árnyékában, mindössze néhány nappal a keleti arcvonalon a központi hatalmak ellen indított Bruszilov-offenzíva előtt, 1916. június 1. napján Teleszky János pénzügyminiszter, a korabeli „altruista bank” (*Botos 2002:30*), a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetségének elnöke és számos további pénzügyi intézmény elnöke és létrehozója, valamint Tisza István miniszterelnök támogatásával megalakult a Pénzintézeti Központ. Tekintettel a kor körülményeire, némileg disszonáns módon hathat, ámde mégis a jövőbe vetett bizalomról tanúskodik és a Pénzintézeti Központ alapításának évét jellemző közhangulatot szemlélteti az a szövegrészlet, amely a hazai első bank, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank fennállásának (szintén az 1916. évben esedékes) 75. évfordulója alkalmából készült kiadványban jelent meg, mely szerint: „megújult ambícióval és bizalommal tekintünk a jövőbe azon képességünknek birtokában, hogy be tudjuk tölteni szerepünket a hazai gazdasági életben” (*Lamotte 1941:55* alapján a szerző fordítása).

A Pénzintézeti Központnak törvényben meghatározott célja volt, hogy „a magyar szent korona országainak területén működő pénzintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek ápolására és előmozdítására szövetkezeti formában” működjön kezdetben határozott (5 éves) időtartamban; költségeinek fedezéséhez pedig ugyanezen törvény felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a „Pénzintézeti Központ tőkéjéhez, az államkincstár terhére, százmillió korona névértékű üzletrész átvételével járuljon”¹¹. A Pénzintézeti Központ tagjai lehettek a részvénytársasági formában működő pénzintézetek, a községi és városi takarékpénztárak (a pénzügyminiszter engedélyével), a külföldi pénzintézetek magyarországi fióktelepei (elsősorban osztrák érdekeltségek voltak érintettek), a banki tevékenységet végző szövetkezetek, a külön törvényben szabályozott pénzintézetek (pl. Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége), valamint a Magyar Királyi Államkincstár (*Szádeczky-Kardoss 1928:33*). A Pénzintézeti Központ alapítására, alapvető funkcióira vonatkozó 1916. évi XIV. sz. törvényt kiegészítette a Pénzintézeti Központ alapszabálya, melyek összességében részleteiben meghatározták a Pénzintézeti Központ működésének feltételeit, továbbá választ adtak a korábbi időszakban felmerült, egyes gazdaságpolitikai problémákra is (pl. a Monarchián belül autonómiával rendelkező horvát-szlavónországi képviselőséggel mint a Pénzintézeti Központ területi véleményező szervével összefüggő feladatok körülhatárolása). Reagálva a korábbi, 1872-ben tetőzött „alapítási lázra”, a Gründerzeit időszakára, további jelentős gazdaságpolitikai lépésnek volt

¹¹ 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központtról, 1. § alapján.

tekinthető, hogy 1919. január 1. napjáig a 20 millió koronánál kisebb alaptőkéjű új pénzüzetet alapítását megtiltották¹² (*Teleszky 1927:359*).

Elkerülendő a Pénzüzeti Központ működésében esetlegesen előforduló politikai erőknél való kiszolgáltatottságot, a Pénzüzeti Központot irányító mindenkori személy elnökségének idejét 5 év időtartamban határozták meg. A hivatkozott törvény a korábbi javaslatoknak megfelelően rögzítette, hogy a Pénzüzeti Központ korlátozott revíziót folytathasson, azaz kizárólag azoknál a 20 millió koronánál kisebb alaptőkével rendelkező tagintézményeknél fogatosíthatott vizsgálatot, amelyek önként kérték azt, vagy amelyek hitelt vettek fel a Pénzüzeti Központtól (*Tomka 2000:81*). Az Országos Központi Hitelszövetkezet kötelékébe tartozó szövetkezetek, tekintve, hogy már annak ellenőrzése alatt álltak – a kettős revíziót elkerülendő –, ekkor még nem tartoztak a Pénzüzeti Központ ellenőrzése alá. Az a tény, hogy a részvénytársasági alapon működő 1871 intézményből 1261 intézmény belépett a Pénzüzeti Központba (ezzel vállalva az esetleges vizsgálat lehetőségét is), önmagában nem jelentett az intézmények részéről magasabb kockázattudatosságot vagy akár prudensebb működés, magatartás iránti igényt, hiszen amennyiben nem léptek finanszírozói kapcsolatba a Pénzüzeti Központtal és önként nem kérték a vizsgálat lefolytatását, akkor a vizsgálat lehetősége a Pénzüzeti Központ részéről nem volt biztosított. Az 1261 hitelintézet között szerepeltek nagybankok is, ami azért említésre méltó, mivel korábban (az MPOSZ esetében) éppen az jelentette a hatékonyság szempontjából az egyik akadályozó tényezőt, hogy a nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező nagybankok nem voltak tagjai a szervezetnek. A Pénzüzeti Központ esetében is csak azt követően léptek be a szervezet tagságába, miután az biztosította alapszabályában a nagybankokat arról, hogy nem kíván versenytársuk lenni a banküzleti tevékenységben (*Botos 1994:23; Jakabb et al. 1941:33*). A Pénzüzeti Központ működésének elsődleges felügyeleti jellegét mutatja az is, hogy a korábbi, felügyeleti jogkörrel is rendelkező intézményekkel (pl. MPOSZ, POE) ellentétben a Pénzüzeti Központ érdekképviselési funkciót nem töltött be.

A Pénzüzeti Központ felülvizsgáló tevékenysége négy csoportra volt osztható, egyrészt a számviteli könyvek vizsgálatára (pl. a teljesség elvének érvényesülése, a bizonylatok megfelelő kezelése), másrészt a belső ügykezelés (vállalatirányítás) értékelésére (pl. igazgatóság ügyrendje, hatás- és felelősségi körök meghatározása, illetve azok betartása, ellenőrzési intézkedések, belső kontrollrendszer működése, bankbiztonsági szabályok, költség-bevétel arányának alakulása). Harmadrészt az üzletvitel értékelése tartozott a Pénzüzeti Központ tevékenységi körébe, ezen belül is a kihelyezések (portfólió) elemzése, a saját tőke és idegen források ösz-

¹² Ezen „objektív” kritérium bevezetésével kapcsolatban ugyanakkor joggal fogalmazódott meg kifogás, hiszen ilyenformán lehetetlenné vált olyan nemzetgazdasági és stratégiai szempontból kiemelt jelentőségű speciális pénzüzetet (pl. ún. „hadibank”), vagy más, gazdasági racionalitás alapján indokolt pénzüzetet alapítása is, amelyekre – legalábbis a „hadibank” tekintetében – különösen az első világháború időszakában szükség lehetett volna (*Hantos 1916:71*).

szetételének és nagyságának, a belső hitelek szabályozottságának, valamint a betéti kamatfizetés mértékének vizsgálata. A negyedik csoportot képezte a mérleg, eredménykimutatás és leltár vizsgálata (analitika elemzése), mely magában foglalta a mérleg főkönyvvel való egyeztetését, a tartalékolás, leírások és a nyereségfelosztás (osztalékfizetés) vizsgálatát is. A felsorolt felülvizsgálati területeket a Pénzintézeti Központ alapszabályának 1. sz. melléklete tartalmazta felülvizsgálati utasítás formájában. Az ellenőrzés nagy hangsúlyt fektetett olyan területek vizsgálatára, melyek ebben az időszakban a többi kockázathoz képest kiemelt jelentőséggel bírtak (pl. visszleszámítolás könyvelése).

A Pénzintézeti Központnak – a felügyeleti szerepe mellett, azt kiegészítendő –, ún. szanalási funkciója is volt. A Pénzintézeti Központról szóló törvény kimondta, hogy pénzügyi csőd esetén a Pénzintézeti Központ központi szerepet tölt be¹³. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Pénzintézeti Központ a megrendülő, de fenntartható működésű, életképes pénzügyi intézmények számára átmeneti likviditást biztosított (az ún. „mobilitási tartalék” terhére). A Monarchiát érintő pénzügyi nehézségek idején, amikor az osztrák tőke finanszírozásának szüneteltetése bekövetkezett, a tőkehiány közvetlenül is érződött, elsősorban a kisebb pénzügyi intézetek esetében, így nagy szükség mutatkozott egy átmeneti likviditást nyújtó intézményre (*Teleszky 1927:358*). Ezen lényegi funkció is hozzájárult ahhoz, hogy a Pénzintézeti Központ az elkövetkező időszakban (különösen jogkörének fokozatos bővülésével) a pénzügyi felügyelés, illetve tágabb értelemben a kormányzati ellenőrzés legfontosabb eszközévé vált. A Pénzintézeti Központ nem fenntartható működésű pénzügyi intézetekkel kapcsolatos feladatait szemlélteti *Passuth Lászlónak (1981:5)*, a Pénzintézeti Központ későbbi igazgatóhelyettesének a hivatalban eltöltött éveit bemutató könyvében írt összefoglalója: *„Nagybátyám anekdotakincsében szerepelt, hogy amikor a PK alapítási aktusa után kijöttek a bankvezérek, a Kereskedelmi Bank mindenható direktora felmutatott az épület homlokzatára, s halkán skandálva mondta a – feliratnak szánt – halhatatlan két verssort: „Ha egy bank meg akar halni – abban őt nem szabad zavarni”. Az új intézmény célja s értelme kezdetben a pénzügyi intézetek haláltusájának enyhítése volt...”*

A korabeli pénzügyi felügyelés proaktív jellegét és egyúttal a felügyelés gazdaságpolitikai körülményekre való reagálóképességének kiválóságát szemlélteti, hogy míg a legtöbb országban csak az 1929–1933-as gazdasági világválságot követően jött létre a Pénzintézeti Központ-hoz hasonló típusú és jellegű intézmény (pl. Németországban 1931-ben, Svájcban 1935-ben, Franciaországban 1941-ben), addig Magyarországon nemzetközi összehasonlításban az elsők között szerepelt (*Tomka 2000:81–94*). Állami felügyelet már több országban működött ebben az időszakban Magyarországon kívül is, pl. Svédországban az 1824. évi királyi rendelettel létrehozott felügyeleti szerv és az Egyesült Államokban az 1863. évben létrehozott ún.

¹³ 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 7. § alapján.

„felügyelő hatóság” („*Comptroller of the Currency*”) rendelkezett a Pénzügyi Központ felügyeleti feladataihoz hasonló funkciókkal (Jakobb et al. 1941:28). Előbbivel kapcsolatban – a retrospektív összehasonlítás és a korabeli viszonyok megfelelő értékelése érdekében – nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy központi bankját 1668-ban megalapították, és már a XIX. század elején kiterjedt és relatíve fejlett bankhálózattal rendelkezett (feladatai alapvetően engedélyezésre, időszaki kimutatások értékelésére terjedtek ki), utóbbi esetében pedig a sajátos államforma következtében az egyes „nemzeti bankok” működésével kapcsolatos felügyelési feladatok korán előtérbe kerültek. Közvetlen környezetünket tekintve elmondhatjuk, hogy az 1898-ban alakult román „*Solidaritatea*” szövetkezet, mely 126 pénzügyi intézet tudott tagjai sorában, illetve a száz pénzügyi intézetek 1903-ban alakult köteléke („*Revisionsverband*”), mely szintén számos pénzügyi intézetet sorolt tagjai közé, már az 1900-as évek elejétől folytatott revíziót (Hantos 1916:89), szanalási funkcióval ezen intézmények ugyanakkor nem rendelkeztek. Ezzel kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet egy felügyeleti-működési sajátosságra, nevezetesen arra, hogy pl. a svédországi gyakorlat szerint a hitelintézetek működési engedélyét határozott időre adta ki a svéd felügyelet, ennek leteltét követően az engedélyt az érintett hitelintézetnek meg kellett újítania. Ezen gyakorlat egyfelől nagyobb mozgásteret biztosított a felügyeleti hatóságnak, illetve a hitelintézeteket is a prudensebb magatartásra ösztönözte, hiszen esetlegesen egy engedély visszavonása lényegesen nehezebb, körülményesebb a felügyeleti hatóság számára, mint az engedély meg nem adása (hosszabbítása). Másfelől természetesen ennek kapcsán figyelembe kellett venni többek között a rendelkezésre álló erőforrásokat is (pl. munkaerő-kapacitás), az ebben az esetben előforduló intenzívebb munkaerő-igénybevétel miatt.

A Pénzügyi Központ tevékenységével kapcsolatban, mint ahogyan egyes nézetek az állami hatalom túlzott erősödésétől tartottak, megjelentek ezzel éppen ellentétes nézetek is, melyek képviselői a Pénzügyi Központ létrehozását mindössze „félénk lépésként” értékelték a hatékony állami revízió szempontjából, mely hathatós ellenőrzés kifejtéséhez semmiképpen sem elegendő. Ezen álláspont kialakulásához vezethetett a Pénzügyi Központ működésének első négy évében jellemző önkéntes csatlakozás lehetősége, a pénzügyi intézetek számossága, valamint az a körülmény, hogy a betétesek az ellenőrzések tényéről és azok eredményéről csak esetlegesen szerez(het)tek tudomást. A korabeli közvéleménynek ezen csoportja a proaktív felügyelést szigorú, az intézmények üzleti tevékenységét is közvetlenül befolyásoló intézkedésekkel kívánta gyakorolni a „klasszikus” elvekkel összhangban, javaslatuk szerint a tagintézmények abban az esetben fogadhattak volna el ügyfélbetétet, ha azok egy meghatározott összeget (Budapesten 200.000 korona, az ország többi területén 100.000 korona nagyságrendben) kizárólagosan az ügyfélbetétek biztosítására államkötvényekben tartanak. A javaslat további eleme volt, hogy az intézmény az ügyfélbetéteinek legalább 10%-át államkötvényekben tartsa. Állami kedvezményeket (pl. adó- vagy illetékkedvezmény, egyéb kedvezmények) kizárólag

azon intézmény vehetett volna igénybe a javaslat alapján, amely 50%-ban magyar állampapírokban, 50%-ban pedig a kormány által óvadékképesnek elismert értékpapírokban tartja a nála elhelyezett ügyfélbetétek azon összegének 30%-át, amellyel az ügyfélbetétek meghaladják az intézmény saját tőkéjének háromszorosát (*Korányi 1918:560–563*). A javaslat vélhetően a szigorú anyagi vonatkozások miatt nem talált széles körben támogatásra, ugyanakkor a Pénzügyi Központról szóló törvény későbbi módosítása(i) során, ha részlegesen is, de bizonyos formában megjelentek a fenti javaslatok egyes elemei, például az ellenőrzés alá vont tagintézmények körének kiszélesítése tekintetében, így a Pénzügyi Központ működésében egyre inkább a „klasszikus” paradigma jellemzői jutottak érvényre.

5. Összegzés

Több mint hét évtizednek kellett eltelni az első hazai bank megalapításától az első integrált felügyeleti szerv létrejöttéig, melyet hosszas szakmai viták, számos külföldi példa tanulmányozása előzött meg. Az eredmény és a siker azonban nem maradt el. Felügyeleti szerv ugyan más országokban már hazánkat megelőzően is alakult, illetőleg felügyeleti elődszervezetek nálunk is létrejöttek korábban is, a felügyeléshez kapcsolható szanalási funkció korai bevezetése azonban mindenképpen egyedülálló a bankrendszerek történetében. Teleszky János így nyilatkozott a Pénzügyi Központ megalakításakor annak újszerűségéről: *„Valóban ilyen intézmény, amely [...] összekapcsolja a bírálónak, az irányítónak szerepét a támogató, a hitelnyújtó szerepével, amely nemcsak megállapítja a bajokat, hanem mindjárt segíthet is, nincs sehol máshol...”* (*Jakabb et al. 1941:6*).

A Pénzügyi Központ 1916. június 1-i létrehozatala, működésének keretei a XX. század első felében sem jelentettek végleges állapotot, azok az évek során a későbbiekben folyamatosan alakultak, változtak, ti. *„...mint a stendhali, sóbányába vetett fagyökrre, egyre több kristályosodó feladat tapadt. Mindmáig, tudomásom szerint”* (*Passuth 1981:5*). Természetesen ebben a korban is megfogalmazhatók voltak kifogások a Pénzügyi Központ működésével kapcsolatban, melyek értékelése során nem szabad megfeledkeznünk a kor gazdasági-politikai körülményeiről, azok tükrében kell azokat figyelembe vennünk.

A felügyeleti elődszervezetek működését, tevékenységüknek hatókörét tekintve elmondhatjuk, hogy a magyar felügyelés elmozdult az „angolszász” elvektől a „klasszikus” megközelítés felé, teljesen nem azonosulva azzal, míg a Pénzügyi Központ működésében, az integrált szemléletben és a részletes „vizsgálati programban” már egészen a részletekre is kiterjedő, „klasszikushoz” közeli felügyeleti tevékenységet fedezhetünk fel. Megkülönböztetett figyelemmel érdemes olvasnunk a korabeli szakmai vitákat, álláspontokat, javaslatokat, hiszen azok jelenlegi környezetben való alkalmazhatóságának értékelése hozzájárulhat a felügyeleti tevékenység hatékonyságának növeléséhez.

Felhasznált irodalom

- Adler Artúr (1915): *A magyar pénzüzetek és a Pénzüzeti Központ*. Magyar Szemle, Budapest: pp. 157–171.
- Ács László (1936): *A pénzüzeti koncentrációról*. Közgazdasági Szemle, Budapest. LX. évfolyam: pp. 316–333.
- Berényi Pál (1904): *Recenzió Halász Sándor: A pénzüzeti betétek biztonsága, különös tekintettel a takarékpénztárakra c. könyvével kapcsolatban*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXVIII. évfolyam: pp. 395–398.
- Blum Brúnó (1899): *Pénzüzetünk és a vidéki intézetek*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXIII. évfolyam: pp. 740–764.
- Botos János (1994): *A magyarországi pénzüzetek együttműködésének formái és keretei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Botos János (2002): *A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada*. Szaktudás Kiadó Ház Rt., Budapest.
- Daniel Gábor (1903): *id. Daniel Gábor főgondnok megnyitó beszéde*. Keresztény Magvető, XXXVIII. évfolyam, 5. füzet: pp. 249–253.
- Domány Gyula (1926): *Bankpolitika, különös tekintettel a hitelpolitikára*. Közgazdasági Szemle, Budapest. L. évfolyam: pp. 432–457.
- Éber Antal (1911): *A pénzüzetek revisiójáról*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXXV. évfolyam: pp. 795–805.
- Éber Antal (1912a): *Közlemények és ismertetések: A pénzüzetek revisiója. Vita*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXXVI. évfolyam: pp. 55–65.
- Éber Antal (1912b): *Közlemények és ismertetések: Vita a pénzüzetek revisiójáról*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXXVI. évfolyam: pp. 209–216.
- Hantos Elemér (1915): *A világháború gazdasági és pénzügyi hatásai*. Benkő Gyula cs. és kir. udvari könyvkereskedés, Budapest.
- Hantos Elemér (1916): *A pénzüzeti reform: A Pénzüzeti Központ törvényének és alapszabályainak jegyzetes szövegével (2. bővített kiadás)*. Kiadta: Pénzüzetek Országos Egyesülése, Budapest.
- Hantos Elemér (1930): *Hitelszervezetünk változásai a háború után*. Közgazdasági Szemle, Budapest. LIV. évfolyam: pp. 675–685.

- Horváth Zoltán (1995): *ifj. Fiandorffer Ignác élete és munkássága (1816–1891)*. II. rész. Soproni Szemle, Sopron. XLIX. évfolyam, 2. szám.
- Jakabb Oszkár – Reményi-Schneller Lajos – Szabó Iván (1941): *A Pénzintézeti Központ első huszonöt éve (1916–1941)*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Jirkovsky Sándor (1945): *A magyarországi pénzintézetek története az első világháború végéig*. Athenaeum Kiadó, Budapest.
- Korányi Frigyes (1918): *A takarékbetétek biztosítása*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XLII. évfolyam: pp. 559–566.
- Kovács György (2004): *A jelzáloglevél-kibocsátáson alapuló hitelezés problémái történeti megközelítésben*. Megjelent: Botos Katalin (szerk.): *Pénzügyek a globalizációban*. JATEP-ress, Szeged: pp. 119–147.
- Kuncz Ödön (1926): *Az ötven esztendőes kereskedelmi törvény és annak reformja*. Közgazdasági Szemle, Budapest. L. évfolyam: pp. 143–160.
- Lamotte Charles (1941): *Hungarian Commercial Bank of Pest (1841–1941). Memories of Hundred Years*. Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Budapest.
- Matlekovits Sándor (1896): *A kereskedelmi politikáról*. Megjelent: Bamberger Béla (et al.): *Gazdaság-politikai tanulmányok. A Magyar Közgazdasági Társaság Millenáris Emlékkönyve*. Kiadja: Singer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest: pp. 60–78.
- Müller János – Kovács Tamás – Kovács Levente (2014): *A Magyar Bankszövetség története*. Tarsoly Kiadó, Budapest.
- Passuth László (1981): *Tíz esztendő, tető alatt*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- Poór Jakab (1900): *A biztosítási ankét*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXIV. évfolyam: pp. 459–462.
- Róth Pál (1890): *Néhány nyílt szó a hazai biztosítási ügyről*. Kiadja a Singer és Wolfner Bizománya, Budapest.
- Schandl Károly (szerk.) (1938): *A magyar szövetkezés negyven éve (Az Országos Központi Hitelszövetkezet munkája és eredményei)*. "Pátria" Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt., Budapest.
- Sugár Ignác (1899): *Pénzintézetek reformja*. Közgazdasági Szemle, Budapest. XXIII. évfolyam: pp. 403–425.
- Szádeczky-Kardoss Tibor (1928): *A magyarországi pénzintézetek fejlődése*. Kiadja a Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.

- Szász Zoltán (1966): *A magyar kormány tervei a nemzetiségi pénzüzetek állami ellenőrzésére (1902–1904)*. Századok, Budapest: pp. 118–137.
- Székely Ferenc (1890): *Takarékpénztáraink reformja*. Nemzetgazdasági Szemle, Budapest. XIV. évfolyam 4. füzet: pp. 309–317.
- Teleszky János (1927): *A magyar állam pénzügyei a háború alatt*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Tomka Béla (1999): *Érdek és érdektelenség. A bank–ipar viszony a századforduló Magyarorszáján, 1892–1913*. Multiplex Media – Debrecen U.P., Debrecen.
- Tomka Béla (2000): *A magyarországi pénzüzetek rövid története (1836–1947)*. Aula Kiadó Kft., Budapest.
- Ürögdi György (1948): *Bankpolitika a múltban és jelenben*. Huszadik Század, Budapest. XXXVI. évf. 1. szám: pp. 204–207.
- Vargha Gyula (1896): *A magyar hitelügy és hitelintézetek története*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest.
- Vittas Dimitri (1992): *Policy Issues in Financial Regulation*. Published by the World Bank, Country Economics Department, May.