Szegedi Tudományegyetem
Közgazdaságtani Doktori Iskola

A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon

– Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a hazai felügyelettörténetben –

PhD-értekezés

Készítette:
Varga Bence

Témavezető:
Dr. Kovács György
egyetemi docens

Szeged, 2019.

Tartalomjegyzék

A kutatás célja, hipotézisei és a kapcsolódó elemzési módszerek ... 4

A hazai felügyelet kialakulását bemutató rövid irodalmi háttér ... 7

Bevezető gondolatok ... 9

1. A magyar pénzügyi felügyelés kialakulásának útja ... 13

1.1. Korai felügyelés Mária Terézia uralkodásának idejétől az 1867. évi kiegyezésig (a Magyar Királyi Helytartótanács felügyeleti tevékenysége) ... 13

1.2. Pénzügyi felügyelés az 1867. évi kiegyezéstől az első világháború kitöréséig (1914) ... 23

1.2.1. A záloghitelezési tevékenység felügyeletének ellátása ... 23

1.2.2. A „biztonság világa” ... 25

1.2.3. Bankrendszeri fordulópont ... 31

1.2.4. Az Osztrák-Magyar Bank felügyeleti tevékenysége és a felügyelőbizottság szerepe ... 33

1.2.5. Felügyeleti szervek létrehozására irányuló javaslatok ... 37

1.2.6. Felügyelők, pénzintézeti revizorok képzése, a felügyeléssel és a pénzintézetek szabályozásával kapcsolatos korabeli elvárások ... 47

1.2.7. A pénzügyi felügyelés megszervezésével kapcsolatos javaslatok kezdeti sikertelensége ... 50

1.2.8. A felügyeleti elődszervezetek működése ... 53

1.2.9. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 58

2. Az önálló, integrált pénzügyi felügyelés kialakulása (1915-1924) ... 64

2.1. A Pénzintézeti Központ kialakulásának háttere és működése ... 64

2.1.1. A Pénzintézeti Központ létrehozásához vezető okok, körülmények – a pénzintézeti szektor helyzete ... 66

2.1.2. A Pénzintézeti Központ létrehozásával és működésével kapcsolatos szakmai viták ... 75

2.1.3. A Pénzintézeti Központ működése ... 81

2.1.4. Pénzintézeti rendszer és pénzügyi felügyelés az első világháborút követő években ... 87

2.2. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 93

3. A Pénzintézeti Központ feladatkörének, hatáskörének kibővülése (1925-1930) ... 97

3.1. A pénzintézetek helyzetének alakulása az 1925-1930 közötti években ... 97

3.2. A pénzügyi felügyelést érintő kezdeti reformok ... 100

3.3. A zálogtevékenység felügyeletének utóélete ... 103

3.4. A biztosítási tevékenység felügyeletének utóélete ... 104

3.5. A Pénzintézeti Központ szerepének változása az 1920-as években ... 107

3.6. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 111

4. Pénzügyi felügyelés a gazdasági világválság éveiben és a második világháború időszakában (1931-1945) ... 116

4.1. A pénzintézetek helyzetének alakulása az 1931-1945 közötti években ... 116

4.2. A gazdasági világválság hatása a pénzügyi felügyelésre – további reformok ... 120

4.3. A Pénzintézeti Központ és egyéb, felügyelési szempontból kiemelendő intézmények feladatkörének változása a gazdasági világválság hatására ... 128

4.4. Pénzügyi felügyelés a második világháború éveiben (1939-1945) ... 133

4.5. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 135

5. Pénzügyi felügyelés a második világháborút követően bevezetett tervgazdaság időszakában a „felügyeleti rendszerváltozásig" (1946-1986) ... 138

5.1. Pénzügyi felügyelés a második világháborút követő átmeneti években (1946-1948) ... 138

5.2. A pénzügyi felügyelés helyzete a tervgazdaság időszakában (1949-1986) ... 141

5.3. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 145

6. Pénzügyi felügyelés a kétszintű bankrendszer kialakításától (1987) a felügyeleti feladatok jegybankba történő integrációjáig (2013) ... 147

6.1. A bankrendszer helyzete a rendszerváltozás időszakában és az azt követő években ... 147

6.2. Pénzügyi felügyelés a rendszerváltozás éveiben az integrált felügyelés létrejöttéig (2000) .. 154

6.3. A PSZÁF megalakulása és a gazdasági világválság kitörése (2008) ... 161

6.4. Pénzügyi felügyelés a gazdasági világválságtól a PSZÁF jegybankba történő integrációjáig (2013) ... 166

6.5. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése ... 177

Záró gondolatok ... 180

Felhasznált irodalom ... 188

A kutatás célja, hipotézisei és a kapcsolódó elemzési módszerek

A kutatás céljának bemutatása előtt tisztáznunk kell a „pénzügyi felügyelés” fogalmát. A pénzügyi felügyelést általánosságban értelmezhetjük úgy, mint olyan, a pénzintézetek működését érintő folyamatos tevékenységet, melyet az erre kijelölt állami szerv a pénzügyi stabilitás elérése és megőrzése, a pénzügyi intézményrendszer prudens működése, valamint a betétesek védelme érdekében lát el. Hosszabb időtávot tekintve ugyanakkor elmondhatjuk, hogy ezen definíció nem volt alkalmazható minden időszakban, hiszen a XIX. század második felében a felügyelés gyakorlásának állami jellege korántsem volt egyértelmű, sőt, számos korabeli vélemény alapján azt nem államilag volt szükséges megszervezni. A betétesek érdekeinek védelme azonban mindvégig kiemelt szerepet kapott, és a felügyelés megszervezésében meghatározóak voltak a pénzügyi stabilitással és a pénzügyi intézményrendszerrel összefüggő fentiekben felsorolt szempontok. Természetesen a pénzügyi felügyelésnek egyéb meghatározása is ismeretes, az OECD a felügyelést (supervision) a szabályozással (regulation) szoros kapcsolatban, annak részeként a jogérvényesítés (compulsion) mellett nevesíti (Reifner – Clerc-Renaud 2011:29).

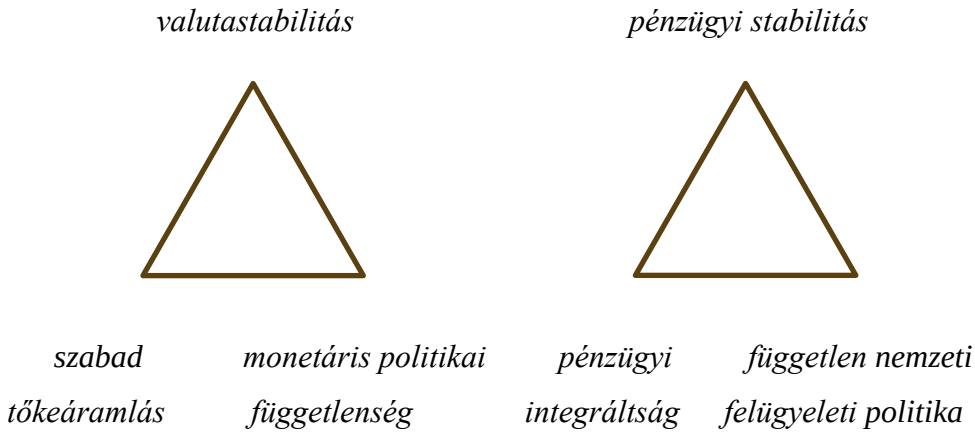
A dolgozat célkitűzése többrétű. Egyrészt a felügyelettörténetben tapasztalható – elsősorban a belső ellenőrzésen, az intézmény „lelkiismeretén” alapuló „angolszász” típusú megközelítés (Éber 1911:801; Vittas 1992:21), az alapvetően külső ellenőrzésen nyugvó, minden részletre kiterjedő „klasszikus” modell és a „modern”, szavatoló tőkére vetített kockázatalapú felügyelés közötti – paradigmaváltozások, illetőleg a felügyeleti alapelvek és szemléletmód (arányosság, proaktivitás, egyenlő elbírálás, prevenció, piaci verseny megtartása, „négy szem” elve, függetlenség) felügyelettörténetben való megjelenésének bemutatása és értékelése, az esetleges elmozdulások azonosítása és elemzése, valamint a következtetések levonása. A dolgozat törekszik annak bemutatására, hogy az említett modellek alkalmazása tekintetében milyen szakmai viták fordultak elő a felügyelés megszervezésének korai időszakában és azt követően, illetőleg az 1990-es években, az intézményesített pénzügyi felügyelés „újraszervezésének” időszakában.

Másrészt cél a felügyeleti intézménytörténet bemutatása, ennek keretében a felügyeleti elődszervezetek működési kereteinek ismertetése, az egyes elődszervezeteken belül érvényesülő felügyeleti paradigmák jellemzése (rávilágítva az esetleges paradigmaelmozdulásokra), valamint a felügyeleti intézmények működésében rejlő pozitív és negatív jellemzők, folyamatok ismertetése. Ebben a tekintetben külön figyelmet érdemel az

első, integrált felügyeleti „csúcsszerv”, a Pénzintézeti Központ 1916. évi létrehozása körülményeinek és az azt megelőző szakmai álláspontoknak bemutatása, ugyanis nem kizárólag a felügyelés mélysége, hanem egyáltalán annak szükségessége is kérdéses volt a szakmai közvélemény egy részénél (Jakabb et al. 1941:33–40).

Harmadrészt a dolgozat célját a lehetetlenségi trilemmák, azaz a Mundell-féle monetáris trilemma, illetve a Schoenmaker-féle pénzügyi trilemma hazai megvalósulásának és a következtetések, továbbá az ebben az esetben megjelenő átváltási (trade-off) hatások ismertetése képezi. A Mundell-féle trilemmát a valutastabilitás – szabad tőkeáramlás – monetáris politikai függetlenség, a Schoenmaker-féle pénzügyi trilemmát pedig a pénzügyi stabilitás – pénzügyi integráltság – független nemzeti felügyeleti politika háromszöge alkotja (Schoenmaker 2011:1–2). Az átváltási hatások két különböző módon jelennek meg. Egyfelől az egyes trilemmákon belül, ugyanis amennyiben a gazdaságpolitika két tényező elérését választja, abban az esetben a harmadik tényező háttérbe szorítása szükséges, másfelől az egyes trilemmák között, mivel a trilemmák tényezői hatással vannak egymásra.

A Mundell-féle monetáris trilemma és a Schoenmaker-féle pénzügyi trilemma szintézise



Forrás: Kellermann et al. 2013:191 alapján saját szerkesztés

Vizsgálatunk tárgyát képezi a fenti kettős trilemma egyes korszakokban történő érvényesülésének bemutatása, azaz mikor melyik tényező vagy tényezők élveztek elsőbbséget más tényezőkkel szemben, illetőleg milyen eltolódások figyelhetőek meg az egyes korszakokon belül.

A dolgozatban a következő hipotézisek vizsgálatára kerül sor:

1. A felügyeleti intézménytörténet tekintetében a jelenlegi pénzügyi felügyelés során alkalmazott több alapelv és megközelítés megjelent számos felügyeleti elődszervezet működésében is.
2. A felügyeleti szervek működésében megfigyelhetőek paradigmaváltozások, melyek során a felügyeleti szervek megközelítésükben elmozdultak az „angolszász" paradigmától a „klasszikus" típus felé, teljes mértékben ugyanakkor nem azonosulva annak jellemzőivel, az 1990-es éveket követően pedig bizonyos szintű visszatérés is megfigyelhető az „angolszász" elvekhez, az időközben felszínre kerülő „modern" irányzat érvényre jutása mellett.
3. A felügyelettörténet során megfigyelhető paradigmaváltozás külső, pénzintézetektől független és belső, működési okok miatt következett be.
4. A hazai pénzügyi felügyelés tekintetében is megfigyelhetőek a Mundell-féle monetáris trilemma, ill. a Schoenmaker-féle pénzügyi trilemma jellegzetességei. Mindkét trilemmán belül tapasztalható átváltási hatás, melynek értelmében a trilemmákon belüli két tényező erősödésével vagy előtérbe helyezésével a harmadik tényező – ceteris paribus – érvényesülése meggyengül. A felügyelettörténetben nem kizárólag trilemmán belüli, hanem trilemmák közötti átváltási hatások is előfordultak.

Az alkalmazott kutatási módszertan szekunder típusú, a meglévő forrásanyag feldolgozásán, felügyelettörténeti szempontból való értékelésén és bemutatásán alapul, részben visszatekintő (retrospektív), részben pedig előretekintő szemléletet követve. A dolgozatban elsősorban kvalitatív eszközök használatosak, másodsorban viszont kvantitatív (pl. a pénzintézeti felszámolások száma, egy adott időszak alatt lefolytatott helyszíni vizsgálatok száma) eredményeket is ismertet. A dolgozat bemutatja, hogy a felügyelés létjogosultságával, szerepével kapcsolatban milyen viták jelentek meg, illetőleg milyen gondolatok fogalmazódtak meg ezzel összefüggésben. A dolgozat ugyanakkor nem vizsgálja a felügyeleti szervek működésének hatékonyságát, a felügyelés eredményességének ismertetése – annak sok tekintetben szubjektív jellegéből adódóan – nem célja az értekezésnek, a felügyelés létjogosultságát elsősorban közgazdaságelméleti szempontból értékeli.

A hazai felügyelet kialakulását bemutató rövid irodalmi háttér

A téma irodalmi feldolgozása során tapasztalnunk kell – mely ugyanakkor a téma újszerűségét is adja egyben –, hogy a felügyelettörténettel, a felügyelés kialakulásával kapcsolatos irodalom meglehetősen feldolgozatlan. A képviselőházi, illetőleg országgyűlési naplókból, a Magyar Közgazdasági Társaság ülésein elhangzottakból, részleges információkat kaphatunk a korabeli felügyelés helyzetéről, elsősorban a különböző javaslatok, előforduló viták útján nyerhetünk betekintést a korabeli gondolkodásba (pl. *Altenburger, Berényi, Éber, Hantos, Havas, Jirkovsky, Juhász, Lengyel* írásaiból, felszólalásaiból), melyek alapján megállapítható, hogy a felügyelés kialakítására vonatkozóan többféle álláspont, érv és ellenérv is felszínre került. Így például *Havas* és *Lengyel* is a kötelező jellegű vizsgálatok mellett foglalt állást, ezzel szembe helyezkedvén a vizsgálat alá vont intézményekkel kapcsolatban esetlegesen felmerülő túlzott bizalom veszélyétől tartva *Horváth* és *Zsengery* egyaránt a fakultatív jellegű vizsgálatokat részesítette előnyben. A vizsgálatok mélységét illetően sem mutatkozott egyetértés, az általános (átfogó) vizsgálatok lefolytatásának javaslata mellett részleges (cél) vizsgálatok iránti javaslat is megfogalmazódott többek között *Matlekovits* részéről. *Havas* és *Hantos* között ellentét feszült a rotáció kérdéskörét illetően, míg előbbi a felügyelő és vizsgáló közötti rendszeres cserélődést támogatta annak elkerülése érdekében, hogy egy korábban fel nem tárt hiányosságot ugyanazon vizsgáló ismételten figyelmen kívül hagyjon, addig *Hantos* ennek éppen ellenkezőjét javasolta. A vizsgáló adott intézményre vonatkozó idővel bővülő ismereteit előtérbe helyezve nem tartotta célszerűnek a felügyeleti rotáció gyakorlatát. Mindezek mellett konkrét szervek létrehozására irányuló javaslatok is születtek, példaként említendő az Országos Takarékpénztári Tanács, melynek működésére (pl. a tagok anyagi függetlenségének és erkölcsi feddhetetlenségének elvárása) vonatkozóan konkrét elképzelések is napvilágot láttak.

Ki kell emelnünk továbbá számos összegző jellegű munkát is (pl. *Botos J., Botos K., Hunyadi, Jakabb et al., Kovács, Kövér, Pogány*), melyek nagyban segítik az egyes korszakok áttekintését és azok megfelelő értékelését egyaránt, és alapot szolgáltatnak a felügyelettörténeti háttér bemutatásához. A Pénzintézeti Központ megalakulását körülvevő viták, majd a működésének idején kiadott iratok, éves jelentések is segítik a feldolgozást. A két világháború közötti időszak, majd a második világháború éveit követően átalakult gazdasági berendezkedés időszakának bemutatásánál szintén megkülönböztetett

figyelmet fordítottunk az újabb forrásokra. Nem kerülhető meg ennek kapcsán a külföldi szakirodalom (pl. *Alain, Goodhart, Mitchener, Schoenmaker, White*) tanulmányozása sem, ugyanis számos elemző, összehasonlító tanulmány született ebben a témában, többek között a felügyeleti struktúrák, integrált/elkülönült felügyelés összehasonlítása, a kapcsolódó előnyök és hátrányok bemutatása, bázeli alapelvek fejlődéstörténete, továbbá a lehetetlenségi trilemmák egyes elemei tárgyában. Példaként említhetjük, hogy *Goodhart* (2011) a Bázeli Bizottság működése 1974-1997-ig tartó időszakának bemutatásán keresztül nyújt betekintést az európai, így a hazai bankfelügyelésben is jelenleg meghatározó bázeli egyezmények, alapelvek létrejöttének hátterébe (pl. a felügyeletekkel szembeni elvárások kialakulása, főbb követelmények meghatározása, felügyeletek közötti együttműködések formái). *Mitchener* (2013, 2015) az Egyesült Állomok 1929-33-as gazdasági világválság időszakában alkalmazott felügyeleti gyakorlatának vizsgálata során von le következtetéseket, melyek a harmonizált, egységesített felügyeleti fellépésre ösztönöznek, és amelyek a legtöbb európai felügyelet működését meghatározzák jelenleg is. *Battilossi – Reis* (2010) tanulmányukban az integrált felügyelés európai struktúráit vizsgálva megállapították többek között azt a hazánkban is érvényes körülményt, hogy a központi bankba integrált felügyelés elsősorban a nem jelentős múltra visszatekintő központi bankok esetében valósult meg Európában. A külföldi szakirodalom mellett a nemzetközi szervezetek jelentéseinek (pl. *Bafin, BIS, Bundesbank*) áttekintése is kiemelten fontos, hiszen ezek által a hazai felügyelet kialakulása, fejlődése tágabb környezetbe helyezhető, továbbá elsősorban az 1990-es éveket követően nem is volt függetleníthető a nemzetközi tendenciáktól.

Mid van, amit nem kaptál volna? (1Kor 4,7)

Bevezető gondolatok

A hazai pénzügyi intézményrendszer sajátos kiépülése következtében a bankok létrejöttét időben megelőzte más típusú intézmény (pl. takarékpénztár, biztosítótársaság) kialakulása. Így természetszerűleg a bankok felügyelésének igénye is időben később jelentkezett, az integrált felügyelés gondolata a XX. század kezdetéig nem hódított teret. A pénzügyi felügyeléssel, illetőleg annak szükségességével kapcsolatos polémiák ugyanakkor a bankfelügyelés kialakulására is hatással voltak. Pénzügyi felügyeleti szerv létrehozásának gondolati csírája 1842-ben már megjelent Magyarországon, *Dessewffy Emil*, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) 1855 és 1866 közötti elnökének Alföldi levelek című munkájában találhatunk erről említést (Kovács 2013:148).

A magyar pénzügyi felügyelés történetében a nemzetközi felügyeleti irányokhoz hasonlóan többféle felügyeleti filozófia, illetve azok váltakozása volt megfigyelhető. Ezek egyike az „angolszász" modell, melynek sajátossága, hogy a „módszertani individualizmus" szemléletének leképeződése alapján egyrészt a mikroprudenciális megközelítésre épít, másrészt a belső kontrollt helyezi középpontba, azaz egyfajta informális jellegű, konzultáción, a felügyelt intézmény „lelkiismeretén", saját önálló ellenőrzésén alapuló felügyelést tart szükségesnek és elérendő célnak. E megközelítés abból indul ki, hogy a stabil működés az adott pénzügyi intézmény saját érdeke (Vittas 1992:21). Az ebben az esetben jellemző önkéntes revízió alapján a pénzintézet saját belső apparátusból (belső ellenőrzésével, illetve felügyelőbizottságával) ellenőrzi a törvénynek való megfelelést és a hosszú távú, profitábilis működési képességet. A XX. század elejéig uralkodó „angolszász" ellenőrzési rendszer kiindulópontja az volt, hogy kizárólag a mérleg összeállításának helyessége és valódisága ellenőrizendő, az ellenőrzésnek nem feladata az üzletviteli tanácsadás, a vállalatirányítás értékelése, a hitelezési kockázatok felmérése, továbbá nem képezi tárgyát, hogy *„az üzlet okosan vagy oktalanul, nyereséggel vagy veszteséggel vitetik-e"* (Éber 1911:801). Összehasonlítva egyéb felügyeleti irányzatokkal, az „angolszász" modellek esetében a nyereség elérése iránti túlzott hajlandóság (kiemelkedő hitelezési aktivitás) kockáztathatja a stabil működést, így az önellenőrzésnek (belső védelmi vonalaknak) nagyobb szerep tulajdonítható.

Egy más típusú felügyeleti filozófia, mely szintén megfigyelhető volt a hazai felügyelés történetében, az ún. „klasszikus” (vagy kontinentális) irányzat. Ennek sajátossága, hogy külső felügyeleti szerv által lefolytatott intenzív helyszíni ellenőrzéssel, aprólékos, minden részletre kiterjedő szabályozással a szembesítő megközelítést részesíti előnyben. Általánosságban megállapítható, hogy azon felügyeleti rendszereknél, amelyek esetében jellemzően a „klasszikus” filozófia érvényesül, a külső kontroll előtérbe helyezése miatt nagyobb hangsúlyt kaphat a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának elérése az elsősorban önellenőrzést támogató „angolszász” modellekhez képest abban az esetben, ha a „klasszikus” filozófia elemei makrogazdasági szinten is egységesen kerülnek megvalósításra. A „klasszikus” irányzat fő jellemzője, hogy a felügyeleti szerv az adott pénzügyi intézmény tevékenysége felett, az egyes területek széles körére kiterjedő kontrollt gyakorol. A modell lényege a következőkben foglalható össze: *„a dolog jelentősége és a súlyos visszaélések lehetősége miatt jogosult egy olyan szigorú felügyelet létrehozása, amelyik nem engedi az alkalmatlan feltételek, a trehány ügymenet vagy a rosszindulatú bűnözés lehetőségét, az ügyfelek becsapását, vagy végső soron az egész intézménynek az ezrekre tehető érintettek kárára való kihasználást. Ezért jogosult és köteles egyben a kormány nemcsak az intézmény alapszabályát […] megvizsgálni, hanem a rendőrhivatalnokaival (sic! közigazgatási hivatalnokokkal) folyamatosan figyelemmel kell kísérnie annak betartását, és általában is az intézmény tevékenységéből adódó hatásokat.”*[1] Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk, hogy az „angolszász” modell esetén a piac tisztító mechanizmusa (ti. csődbement pénzintézetek piacról való kilépése) adott esetben erősebb kontrollt jelenthet a „klasszikus” irányzat fegyelmező erejénél, ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk a megjelenő morális kockázatokról sem.

Harmadik modellként a „modern” felügyeleti filozófia említendő meg, melynek jellemzője a kockázatalapú megközelítés, továbbá, hogy az egyes materiális kockázatokat a szavatoló tőkére, mint korrigált tőkeértékre vetíti. Ennek megjelenése ugyanakkor csak a XX. század végére tehető. A magyar felügyelettörténetben először a XIX. század második felében, majd még erőteljesebben a XX-XXI. századforduló éveiben volt megfigyelhető ezen paradigmák egymással történő kereszteződése, valamint a modellek „finomhangolása”, azaz bizonyos tényezők részbeni megváltoztatása. A különféle felügye-

[1] Mohl, Robert von (1866): *Die Polizey-Wissenschaft nach Grundsaetzen des Rechtsstaates*, 3. Bd., 3. Afl ., S. 149., in BAV (2001), 10–11. oldal alapján Asztalos 2009:295

leti modellek előfordulásának tényéből ugyanakkor nem szabad következtetnünk a modellek 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 reagáló képesség módosulásának igényét mutatja.

A felügyeleti modellek időbeli váltakozásától függetlenül a felügyelettörténetben végigvonultak olyan alapelvek (egyenlő elbírálás, arányosság, piaci verseny megtartása, „négy szem" elve), illetőleg olyan megközelítések (proaktivitás, preventív szemlélet, függetlenség), melyek a piac számára kiszámíthatóságot, eljárási szempontból átláthatóságot biztosítottak, és a jelenlegi felügyelés működési rendszerében is kiemelt szerepet töltenek be. Ezen alapelvek bizonyos formában, ha nem is együttesen, de megtalálhatóak voltak a korábbi időszakokban is, például a Pénzintézeti Központ működése során. Ezért ezekre kitérünk az egyes időszakokban, hiszen felismerésük és gyakorlati alkalmazásuk olyan eredmény volt az adott korban, melyet az érvényes felügyeleti modelltől függetlenül nem szabad figyelmen kívül hagynunk. A felügyeleti modellek közötti megfontolt választás kiemelt fontosságú, hiszen az érvényben lévő felügyeleti „rezsim" nemcsak hatással van a felügyelt intézményekre (pl. a megállapított tőkekövetelmény, az elvárt üzleti gyakorlat folytatása, a belső szabályzatok tartalma megfelelőségének értékelése stb. által), hanem a felügyelés jellege (intenzitás, mélység tekintetében) és a tőkekövetelmény között bizonyos feltételrendszert alapul véve átváltási (trade-off) hatást is létrehoz (Buck – Schliephake 2013:4596). Bármilyen felügyeleti modellt választunk, a gazdaságtörténet során kialakult felügyeleti alapelvek megtartása, azok gyakorlatban való alkalmazása minden esetben szükséges lesz a jövőben is.

Az értekezés a hazai felügyelettörténet korai szakaszát követően, 1867-től vizsgálja az előforduló lehetetlenségi, azaz a Schoenmaker-féle pénzügyi és a Mundell-Fleming-féle monetáris trilemma érvényesülését, a monetáris trilemmát Magyarország és Ausztria, illetve a Monarchia és a külföld viszonylatában értelmezve. A nyitott gazdaságot feltételező klasszikus monetáris trilemma alapján valutastabilitás, szabad tőkeáramlás és független (nemzeti) monetáris politika nem valósulhat meg egyidejűleg, két tényező érvényesüléséből a harmadik tényező háttérbe szorulása következik. A pénzügyi stabilitás tekintetében nem kérdőjelezhető meg, hogy az a közjavak körébe tartozik, hiszen a pénzügyi stabilitás *„olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a kulcsfontosságú pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer képes ellenállni a gazdasági sokkoknak*

és zökkenőmentesen tudja ellátni alapvető funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását" (MNB 2016:3), így ennek elérése kiemelt fontosságú. A pénzügyi stabilitás, a pénzügyi integráció és a nemzeti felügyelés- és szabályozáspolitika egyidejűleg szintén összeegyeztethetetlenek, ti. mindösszse kettő érvényesülhet egy időben, így a probléma megoldásának kísérlete során pénzügyi trilemmával szembesülünk. A nevezett trilemmák, illetve az azokkal összefüggő kérdések, összetevőikkel kapcsolatos átváltási hatások nem kizárólag napjainkban jelennek meg, hanem felügyelettörténeti megközelítésben is értelmezhetőek. Az értékelésnél nehézséget jelent, hogy a pénzügyi stabilitás meghatározásában jelenleg sincsen teljes egyetértés, az azonban bizonyosnak tekinthető, hogy szoros kapcsolatban áll a rendszerkockázattal, melynek bekövetkezése jelentős anyagi veszteséget vagy bizalomvesztést eredményezhet a pénzügyi szereplők jelentékeny része esetében, a reálgazdaságra is kedvezőtlen hatást gyakorolva (Schoenmaker 2011:57–58). A pénzügyi integráció megvalósulása alatt elsősorban a pénzügyi beágyazottságot, a forrásszerzési lehetőségek, illetőleg a külföldi érdekeltségek megjelenését, önálló felügyelet- és monetáris politika alatt pedig azok külföldtől független alakítását értjük. A két trilemmán belül nyilvánvalóan olyan megoldások választása előnyös a gazdaság szempontjából, amelyek egyaránt figyelembe veszik a rövid és hosszú távú célokat is, és olyan rövid távon megvalósítható, optimális (elfogadható) kompromisszumot kínálnak az egyes célok között, amelyek hosszú távon hozzájárulnak a gazdasági rendszer fenntarthatóságához. A trilemmák tényezői nem függetlenek egymástól. A monetáris trilemma esetében például a monetáris politika hatással van a pénzügyi stabilitásra, mert a tartósan alacsony szinten tartott infláció hozzájárul a pénzügyi intézményrendszer instabilitásának minimalizálásához, ugyanakkor a pénzügyi stabilitás is hatással van a monetáris politikára, mert a stabil pénzügyi intézményi környezet hozzájárul a monetáris politika hatékonyabb érvényesüléséhez (Benyovszki – Nagy 2013:24–25).

1. A magyar pénzügyi felügyelés kialakulásának útja

A pénzügyi felügyelés kialakulása hosszú folyamat eredménye volt Magyarországon. Felügyeleti eszközöket alkalmazó intézmény már a XVIII. században is létezett, azonban a pénzügyi „termékek" köre ekkor még szűkebben volt értelmezhető, illetőleg megtalálhatóak voltak a pénzügyi „termék" fogalmába sem sorolható uzsorakölcsönök is. Később, a XIX. század második felére már a biztosítási termékek is nagyobb számban megjelentek. A bankok létrejöttét időben megelőzte más pénzügyi intézménytípusok megalakulása, így a bankok esetében a felügyelési igény későbbi megjelenésére ezen körülmény ad magyarázatot. A takarékpénztárak és szövetkezetek esetében a felügyelés megszervezését működésük sajátosságaiból eredően nem tartották kezdetben kiemelt célnak annak ellenére, hogy több körülmény (pl. előforduló bukások, felügyelőbizottság működésével és a jogszabályi környezettel összefüggő hiányosságok) is a felügyelés kialakítása szükségességének irányába mutatott. Számos szakmai fórumon zajlottak viták a felügyelés megszervezésével összefüggésben, melyeken konkrét felügyeleti intézmény létrehozatalára is született javaslat, valamint a felügyeléssel kapcsolatos korabeli elvárások és számos alapelv is meghatározásra került. A pénzügyi felügyelés megszervezésére vonatkozó javaslatok azonban kül- és belpolitikai okok következtében kezdetben nem jutottak el a megvalósítás szintjére.

1.1. Korai felügyelés Mária Terézia uralkodásának idejétől az 1867. évi kiegyezésig (a Magyar Királyi Helytartótanács felügyeleti tevékenysége)

A korabeli felügyeleti politikát is meghatározó gazdaságpolitika kialakítására jelentős hatással volt az 1741. évi pozsonyi országgyűlésen képviselt, részben a gazdasági reformoknak is útját álló magyar nemesi adómentességhez való feltétlen ragaszkodás. A gazdaságpolitikára – némileg talán eltúlozva a korabeli helyzetet – jellemző volt, hogy *„az ország fejlődését erősen hátráltatta és ha vissza nem is vetette, de az elavult alkotmánnyal legalább is egyenlő, ha nem nagyobb mértékben járult a magyar gazdasági élet egy bizonyos, nagyon alacsony fokon való megrögzítéséhez"* (Eckhart 1922:253). Ezt szemlélteti az 1746-ban *Mária Terézia* által létrehozott Kereskedelmi Tanács[2] működése,

[2] A Kereskedelmi Tanácsot ugyan Mária Terézia 1775-ben feloszlatta, a Magyarországra nézve kedvezőtlen vámrendszer lényegi elemei ennek ellenére az 1820-as évekig fennmaradtak.

minthogy Magyarország vámpolitikája is ennek hatósága alá helyeződött. A kialakított vámrendszernek egyfelől célja volt Ausztria fejlődő iparának megvédése a külföldi ipar versenyétől, másfelől Magyarország termékeinek az osztrák piac számára történő kedvező feltételek melletti biztosítása (Vargha 1896:20). Egyes pénzügyi „termékek" fogalma, mint például a zálog, már a XVIII. századot megelőzően ismert volt hazánkban is[3]. Az előzőekben idézett, túlzott hátráltatást kifejező gondolatoknak némileg ellentmondva, elsősorban a záloghitelezés intézményének elterjesztése, illetőleg az uzsorakölcsönök visszaszorítása céljából hozta létre 1773-ban *Mária Terézia* a pozsonyi székhelyű Magyar Királyi Zálogházat, tekintve, hogy ebben az időszakban bank, illetőleg takarékpénztár hiányában sok esetben magas kamatszint mellett történt a zálogkölcsönnyújtás. Mint ahogyan azt a Zálogház alapító okirata is rögzítette: *„A zálogház régi keletű intézményét pedig azért, hogy kölcsönügyleteket a törvényes hat százalék kamattal bonyolítsák […] felállítani óhajtjuk a többi örökös tartományaink példájára, abból a célból, hogy maguknak az uzsoraügyleteknek alkalmát megszüntessék."* (Botos J. 1993:76) A kamat viszonylagosan kedvező mértékének megállapítása mellett a Zálogház altruisztikus működését erősítette az is, hogy a működése során képződött nyereséget közcélok megvalósítására fordította, ti. *„Ugyancsak úgy találjuk, hogy hasznos, ha ezen zálogház hasznából utóbb külön segélyalap is létesül egyéb hasznos közintézmény javára, mint például a szemczi javítóintézet és a(z) […] Pozsonyban lévő kórház."* (Botos J. 1993:77) Az alapító okiratban rögzített 6%-os kamatszint törvényi szabályozáson alapult, hiszen a kamat elvesztéséről szóló 1715. évi LI. törvénycikk tartalmazta, hogy 6%-on felüli hitelnyújtás esetén a kamat összege visszafizetendő, majd – az uzsora további fennállása következtében – az 1723. évi uzsorások megfenyítéséről szóló CXX. törvénycikk kiegészült azzal, hogy a 6%-ot meghaladó hitelnyújtás esetén az uzsorások ne csak a kamat, hanem a teljes tőkerész visszafizetésére is kötelezhetőek legyenek[4].

A Zálogház pénzügyi felügyeletét a Magyar Királyi Helytartótanács látta el, melyet az uralkodó gazdaságpolitikájának képviseletére hoztak létre 1724-ben (Bácskai 1993:81). A Helytartótanács külön a felügyeleti feladatok ellátása érdekében állított fel egy 3 testületi szervből álló bizottságot, az ún. „Comissio Directiva"-t. A felügyeleti

---

[3] Az „elzálogosítás" intézménye többszáz éves múltra tekint vissza Magyarországon, példaként említendő Esztergom királyi város elzálogosítása 1502-ben (Pór 1908:934).

[4] 1715. évi LI. törvénycikk a kamat elvesztéséről, ha az hat százalékon felül volna kikötve és az uzsorások megfenyítéséről szóló 1723. évi CXX. törvénycikk alapján

szervként is működő Helytartótanács elsősorban az „angolszász” felügyelési modellt alkalmazta a Zálogház (majd később, 1787-ben Pozsony szerepének fokozatos háttérbe szorulása következményeként Budára áthelyezett központi zálogház, a Pozsonyban fiókként tovább működő zálogház, illetőleg az 1802-ben Pestre átköltözött központi zálogház) tevékenységével kapcsolatban, hiszen minden részletre kiterjedő külső felügyelés a Zálogház működése tekintetében aligha volt elmondható. Szabályozói tevékenységének eredményei közül ugyanakkor mindenképpen kiemelendő, hogy 1790-től korlátozta a zálogként elfogadható tárgyak körét, 1798-tól pedig megtiltotta, hogy a császári és királyi hivatalokban alkalmazott munkavállalók fizetésüket elzálogosíthassák (Botos J. 1993:10).

Magyarország a XVIII. században a Habsburg Birodalom részeként, számos korabeli hasonló gazdasági-társadalmi adottsággal rendelkező országgal egyetemben, elsősorban mezőgazdasági termelő állam volt. Intézményi hitelezés nem valósult meg az 1840-es évekig (Somorjai 2014:12), a pénzintézetek megjelenését megelőzően a XIX. század első felében megvalósuló hitelezésről a betáblázásokból[5] kaphatunk korlátozott, nem teljes körű betekintést. Ugyanakkor betáblázásra – mivel ez nem volt kötelező – nem minden esetben került sor, hanem leginkább akkor, ha kérdésessé vált a kölcsön visszafizetése. Ez alapján elmondható, hogy legalábbis a fővárosban a magánszemélyeknek kiemelt szerepe volt a hitelezésben, de a városi hivatalok és az általuk kezelt tőkék (pénzalapok), illetve a kincstár és az egyházak is fontos szerepet töltöttek be Pest és Buda hitelezésében (Bácskai 2010:22). A vidéki hitelellátást tekintve elsősorban az árvapénztárak, a templompénztárak és egyházi alapítványi pénztárak, az urasági és kereskedői kölcsönök, valamint az egymás közötti kölcsönök emelhetőek ki. Ezekre azért is volt nagy szükség, mert a század közepe felé elszaporodó pénzintézetek több esetben limitálták az adható kölcsönök összegét, Pest megyében például 200 forint volt a felső határa a felvehető kölcsönnek (Kaposi 1992:34–38). Nem intézményi hitelt sok esetben csak rendkívül magas kamatszint mellett nyújtottak, *Szemere Pál* költő, író 1814-ben 20%-os, *Dessewffy József* az MTA igazgatósági tagja 1818-ban pedig 24%-os kamatszintet említ. A hitelekhez való hozzájutás megoszlását jól szemlélteti az egyik legnagyobb korabeli adósnak, a

[5] A betáblázási folyamat során a korábban kiállított adóslevelet, záloglevelet, haszonbérleti szerződést vagy végakaratot beterjesztették a megyei közgyűléshez, ahol a követelés betáblázása annak felolvasását követően megtörtént. Ettől kezdődően az adós felelősséget vállalt az adott megyében meglévő ingatlanával. A XIX. század közepére a hitelintézetek és a telekkönyvezés megjelenésével a betáblázás fokozatosan veszített szerepéből, és 1855-ben a betáblázási jog jelzálogjoggá történő alakításával a betáblázás gyakorlata véglegesen megszűnt (Somorjai 2014:89).

Beleznay családnak az esete, ahol leginkább magánszemélyek említhetőek hitelezőként, de közel sem kizárólagosan, hiszen kaptak hitelt Kecskemét városától, a „Ráckevi és Lacházi közönség”-től, valamint a Haditanács pénztárától is (Somorjai 2010:5–15). A Harruckern család által alkalmazott „közös pénztár” gyakorlata kapcsán meg kell említenünk továbbá a családon belüli kölcsönnyújtás fontosságát is, mely a családi „stratégia” részeként elsősorban hosszú lejáratú finanszírozási lehetőséget biztosított a családtagok ügyeinek előmozdítása érdekében. Ennek keretében a családtagok a család bizalmi tőkéjére építve fordulhattak kölcsönért, nem utolsó sorban a könnyebb hitelfelvétel és a kedvezőbb kölcsönzési feltételek reményében (Somorjai – Szilágyi 2018:161–162).

Hazánkban a bankok létrejöttét számos más pénzügyi intézménytípus előzte meg, így példaként említendő az 1772-ben létrehozott Királyi Hitelpénztár, amely elsősorban az állam hitelszükségleteinek kielégítését és betétek gyűjtését szolgálta. Ugyan 1776-tól likviditási helyzetének függvényében kölcsönt is kihelyezhetett, ez csak meglehetősen korlátozott kereskedői körben volt elérhető. A pénzintézeti rendszer széles körű kiépülését számos tényező akadályozta, így például az egyes területeken tapasztalható pénzhiány, ti. 1783-ban a cserekereskedelem korszakához történő visszatéréstől való félelmek is megjelentek Sáros vármegyében, továbbá több déli vármegyében a jobbágyság az adó jelentékeny részét még terményekben rótta le. Így a pénzintézetek számára a betétgyűjtés ezeken a területeken nem jelenthetett forrásszerzési lehetőséget, jelentékeny meglévő saját forrás hiányában pedig az alapvetően üzleti szempontú bankrendszer kialakulására ezen körülmény következésképpen nem hatott sürgetőleg (Vargha 1896:11–32). A bankrendszer kiépülését az is hátráltatta, hogy a bankok területi elhelyezkedésükből, felépítésükből adódóan jellemzően a nagyobb összegű hitelezésre voltak berendezkedve, hitelnyújtásuk során pedig elsősorban profitorientált szempontokat vettek figyelembe (pénzügyi hitelképesség), szemben a szövetkezeti hátterű intézményekkel, amelyeknél a *„becsületes adóserkölcs és a kötelességérzet”* (Schandl 1938:31) is szerepet kapott (erkölcsi hitelképesség). Az üzleti érdekeket társadalmi-morális céloknak részben alárendelő szövetkezeti típusú pénzintézetek éppen azokon a területeken terjedtek el, ahol a gazdasági szereplők jövedelemtermelő képessége relatíve alacsonyabb volt, így a mérsékelt szintű hitelfelvételi igény kielégítéséhez nem volt szükség jelentős forrás igénybevételére (Pólya 1894:646). Mivel az adott településen működő szövetkezet tagjai jellemzően ugyanarról a településről kerültek ki, így lehetővé vált, hogy a szövetkezet olyan nonprofit jellegű szolgáltatással is bővítse tevékenységét, amely bár a szövetkezeti tagok számára

közvetlenül, üzleti szempontból nem volt előnyös – például a helyi infrastruktúra fejlesztése vagy az adott település gazdasági fejlődésének elősegítése valamilyen más módon (Botos K. 1996:171) –, a közösség hosszú távú céljainak megfelelt. Mindezek továbbá hozzájárultak a szövetkezetekkel kapcsolatos lakossági bizalom növeléséhez is. A megnövekvő bizalom a takarékpénztárak esetében is jelentkezett, ennek oka szintén azok alapvető funkciójában keresendő. Ahogyan azt a nürnbergi példára létrehozott Brassói Általános Takarékpénztár működésének 1836. január 1-i megkezdése kapcsán alapelvként megállapították, hogy ti. a kizárólag emberbaráti céllal létrehozott pénzintézet a megtakarításokat (és magát a takarékoskodást) a szegénység elleni küzdelem egyik eszközének tekintette, eredményét pedig segélyekre és a brassói kórház támogatására fordította (Soós 1993:115), továbbá a rászoruló lakosság számára jótékonysági alapot is létrehoztak a takarékpénztár forrásaiból. A takarékpénztárak mindezek mellett *„nem szegényeket, kórokat ápoló intézetek, hanem inkább az elszegényedésnek, ínségnek óvó eszközei…”* (Vargha 1896:88) voltak. Magyarországon a szövetkezeti, illetőleg takarékpénztári jellegű pénzügyi intézmények létrejötte tehát időben megelőzte a bankok létrejöttét, így természetszerűleg a felügyeléssel kapcsolatos igények is később jelentkeztek a bankok esetében.

A szövetkezeti hitelintézeteknél az intézményesült felügyelés kialakításával kapcsolatos igény későbbi megjelenése elsősorban a szövetkezeti értékrendben keresendő, a szövetkezetek ugyanis történelmileg jellemzően az önsegélyező egyesületekből kinőve, saját hitelrendszer megszervezésével a szegényebb lakosság igényeit is figyelembe véve szervezték működésüket. A szövetkezetek (akár a korai, háztartási-fogyasztási cikkek beszerzésére alakult szövetkezeteket, akár pedig a később alakult, személyi hitelezésre specializált intézményeket tekintjük) a takarékpénztáraknál is tapasztalható társadalmi-morális célok figyelembe vétele mellett olyan lehetőséget biztosítottak a tagok számára, amelyeket sem a földhitelintézetek, sem pedig a bankok nem tudtak nyújtani, például a mezőgazdasági és kisipari vállalatok működési természetének jobban megfelelő személyi hitel nyújtásával (Hunyadi 2007a:112–114). A szövetkezeteknél kialakultak olyan alapelvek (főbb funkciók), melyek módosításokkal ugyan, de alapjaiban a mai napig érvényesek, és meghatározzák a szövetkezeti jelleget.[6] Ezek az alapelvek a szolidaritás, kölcsönösség, decentralizáltság, értéktöbblet-teremtés (közös márka, minőségszavatolás, üzemi

[6] Bár a különböző pénzügyi intézménytípusok közötti verseny erősödésével (pl. a piaci szereplők nagyobb száma, határokon átnyúló pénzügyi szolgáltatások megjelenése stb. következtében) – a jövedelmező működést fenntartandó –

szervezet hatékonyságának növelése), valamint a szociálpolitikai jelleg (munkaerőképzés, átképzés, oktatás). Mindezek mellett fontos volt a piackiegyensúlyozó szerep is, mely alapján olyan területen is aktív tevékenységet fejtettek ki, ahol egyéb befektetők nem jelentek meg, mert a beruházás nem volt kifizetődő, ebbe beleértendőek voltak többek között a szociális vagy kulturális célok. Előbbiekhez szorosan kapcsolódik a társadalmi, altruisztikus és karitatív szerep (pl. fokozott véleménynyilvánítás, aktív részvétel a közösséget érintő döntések esetén) (Hunyadi 2007a:128; Botos K. 1996:170). A szövetkezeti hátterű intézményekkel kapcsolatos alacsonyabb felügyelési igényekhez hozzájárulhatott az is, hogy a szövetkezetek decentralizáltságából és az adott szövetkezeti tagok ugyanahhoz a társadalmi mikrokörnyezethez való tartozásából következően a szövetkezeti érdekviszonyok eltértek a kereskedelmi banki érdekviszonyoktól.

Ezen alapelvek megjelenése okán nem meglepő tehát, hogy a *Széchenyi István* kezdeményezésére alapított Országos Magyar Gazdasági Egyesület 1879-ben Székesfehérváron tartott gazdakongresszusán, a Magyarországon először ekkor felvetődött szövetkezés eszméjével[7] kapcsolatban *Károlyi Sándor* – a Pestmegyei Hitelszövetkezet vezetője, a szövetkezeti mozgalom kiterjesztésének kezdeményezője – beszédében már nyíltan hirdette, hogy a *„haladás legkiválóbb előmozdítója a szövetkezeti szellem terjesztése lesz”* (Schandl 1938:12). A hitelszövetkezeti rendszerként a Raiffeisen-féle szövetkezeti rendszert fogadták el, tekintve, hogy ezt a típusú szövetkezési formát tekintették a mezőgazdasági személyi hitelek közvetítésének, és ezáltal a vidéki lakosság „megmentésének” legbiztonságosabb és leghatékonyabb módjaként, továbbá abból a célból, hogy minél több községben, körzetben működhessen hitelszövetkezet (Hunyadi 2007b:49). Ennek eredményeként 1893-ra Pest megyében már 89, azon kívül pedig 68 hitelszövetkezet működött 26 572 taggal, és több mint 3 millió korona üzletrésszel (Schandl 1938:14–20).

A szövetkezeteknél tapasztalt társadalmi-morális célok jelentősebb érvényre jutása a takarékpénztári működést is elsősorban azok kialakulásának kezdeti időszakában

---

később a szövetkezetek is az univerzális banki tevékenység, komplex pénzügyi szolgáltatások nyújtásának irányába mozdultak el (Várhegyi 2003:1027; Botos K. 1996:173).

[7] Szövetkezetek már az 1879. évi székesfehérvári gazdakongresszust megelőzően is alakultak, ezzel kapcsolatban elegendő, ha az 1850-es években alapított Marosszéki Önsegélyező Szövetkezetre, az erdélyi szászok által létrehozott szövetkezeti hitelegyletekre, vagy pedig a dunántúli községekben az 1860-as években alakult évtársulati hitelszövetkezetekre gondolunk. Mindenesetre az ilyen típusú „alulról jövő” kezdeményezés, a nyíltan kimondott támogatás és a szövetkezeti eszmével kapcsolatos bizalom kifejeződése mindenképpen újszerű volt (Schandl 1938:16).

jellemezte. *Fáy András* korabeli Pest megyei táblabíró, a már földrajzilag az ország központi részén működő Pesti Hazai Első Takarékpénztár alapítója által megfogalmazott elvek, melyek szerint a takarékpénztár egy *„köznép számára felállítandó takarékpénztár”* és *„emberbaráti célokat megvalósító intézet”* legyen, valamelyest elhalványultak a későbbi években, és inkább az üzleti nyereséget előtérbe helyező működés térhódítása vált jellemzővé (Bácskai 1993:115–116; Berényi 1899:240). Az üzleti jellegű működés térnyerését, a humanisztikus jelleg fokozatos háttérbe szorulását *Vargha Gyula* miniszteri tanácsos arra vezette vissza, hogy Ausztriával és Németországgal szemben, ahol a takarékpénztárak többnyire községi alapon szerveződtek, nálunk ezzel szemben a községi jellegű önálló működés nem alakult ki, és a szabad királyi városainknak sem volt valódi autonómiájuk, hanem a királyi kamara szigorú ellenőrzése alatt álltak. Ebből következően az adók mértékére, valamint költségvetésükre vonatkozóan sem rendelkeztek semmiféle befolyással, így önállóságuk, bevételeik fokozására a takarékpénztárakat vették igénybe (Vargha 1896:102).

A takarékpénztárak fokozatos térnyerése, szerepük növekedése ellenére hathatós szabályozásukra a takarékpénztárak ellenállása és a parlamenti polémiák következtében ebben az időszakban még nem került sor, ugyanakkor javaslat formájában született felügyelést célzó kezdeményezés. A Takarékpénztári Kamara létrehozása jelentette volna ugyanis a takarékpénztárak esetében a felügyelés szervezeti formában történő megvalósulását, azaz egy olyan *„autonóm közeg”*, szervezet felállítását, amely feladata alapján *„ne csak büntetne, hanem egyszersmind felügyelne és javítana”* (Székely 1890:316). A felügyeleti jogkörrel felruházott Takarékpénztári Kamara lett volna hivatott ellenőrizni az ország összes takarékpénztárát. Az elképzelések szerint a takarékpénztárak védelmi rendszeréhez hozzátartozott volna egy ún. biztosítéki alap, mely a takarékpénztárak éves adózott eredményeinek bizonyos hányadából állt volna, és amelyet veszteséges működés esetén – a fizetésképtelenséget megakadályozandó – bizonyos célok és elvek mentén fel lehetett volna használni.

A felügyelés kialakítását előmozdító okok közül kiemelendőek az előforduló pénzintézeti bukások (csődhelyzetbe kerülés, felszámolás), melyek a szövetkezeti hátterű intézmények esetében is jelentékeny számban előfordultak, így a korábbiakban említettekkel összhangban mondhatjuk, hogy a relatíve nagyobb lakossági bizalom kialakulásának nem a szövetkezetek más pénzügyi intézményekhez képest stabilabb működése, ha-

nem inkább társadalmi háttere (helyi gazdaságfejlesztés, társadalmi-szociális célok támogatása stb.) lehetett az oka. A szövetkezeti hátterű intézményeknél tapasztalt nagyobb lakossági bizalom vezethetett el arra, hogy a felügyelési igény elsősorban inkább eltérő típusú pénzügyi intézményeknél jelent meg. A szövetkezeti bukások tényével kapcsolatban ugyanakkor – tekintettel a szövetkezetek magas számára – nem fogalmazódott meg egyértelmű negatív érzet, *Éber Antal* politikus, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, valamint a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke évekkel később, 1912-ben így írt a bekövetkezett szövetkezeti bukásokról: *„…a nagy pénzcrisis szerencsére elsöpört egynéhányat, a melyeket feltámasztani nagyon felesleges”* (Éber 1912a:58).

Általánosságban a pénzintézetek létrehozását (és láthatjuk, hogy egyben ezen intézmények ellenőrzési-felügyelési feladatainak kialakítását is) több tényező akadályozta. Ezt szemlélteti, hogy 1844-ben egy önálló, zálogleVél-kibocsátáson alapuló hosszú lejáratú, záloggal fedezett kölcsönt folyósító pénzintézet működési kereteit meghatározó törvénytervezet az országgyűlésen elutasításra került (Botos J. 2002:14). Ehhez vélhetően hozzájárult az is, hogy *Carl Friedrich Kübeck* udvari kamarai elnök és *Klemens Metternich* herceg osztrák kancellár az intézmény működésével kapcsolatban komoly ellenőrzést-felügyelést célzó javaslatokat fogalmazott meg, melyet az országgyűlés nem kívánt támogatni.[8] A reformkorban szintén előtérbe kerültek olyan nézetek, melyek a Habsburg Birodalommal való gazdasági és pénzügyi összefonódást voltak hivatottak mérsékelni. A reformeszmék érlelődésének kezdetén, az 1825/27-i „első” reformországgyűlésen a reformtörekvések egyik lépéseként kimondták, hogy az országgyűlés *„fináncügyekbeni fenségi, illetőleg hozzászólási jogairól egyáltalában le nem mondhat…”* (Kautz 1868:264). Ugyanis az önálló ellenőrzési-felügyelési feladatok kialakításához első lépésben nyilvánvalóan a meglévő szoros összefonódást kellett csökkenteni, hiszen addig az ellenőrzési-felügyelési feladatok mind több területre történő kiterjesztése egyet jelentett volna a Habsburg Birodalom ilyen irányú tevékenységének erősítésével, így önálló, hazai felügyelés csak az 1867-i kiegyezést követően jöhetett volna létre. Előzőekhez hasonlóan

[8] A záloghitelnyújtás szempontjából további akadályt jelentett például a telekkönyvek hiánya is, továbbá az ősiség intézménye és a meglévő úrbéri viszonyok. Ezen tényezők megszüntetésére csak később, az 1852. március 2-án megjelent „úrbéri pátens”-sel, az 1852. november 29-i ősiség megszüntetéséről szóló császári paranccsal és az 1855. december 15-i telekkönyvek rendszerének létrehozásáról szóló rendelettel került sor. Természetesen ez utóbbi megvalósítása egy hosszabb folyamat eredménye volt.

az 1843. évi országgyűlés keretében kinevezett választmány által kidolgozott, a takarékpénztárak ellenőrzéséről szóló törvénytervezet is csak javaslati formában maradt fenn (Jakabb et al. 1941:30).

A korabeli felügyeleti megközelítés inkább az „angolszász" típusú felügyeleti modell jellemzőihez volt hasonlatos, mint ahogyan azt a Pesti Hazai Első Takarékpénztár működésének tervezetével kapcsolatban *Fáy András* véleménye tükrözte, mely szerint a felügyeleti tevékenység gyakorlása során a lelkiismereti szempontok a meghatározóak: *„A legfőbb vezetés és felügyelet joga az igazgatót illeti, ki […] csupán becsületből munkálkodik és hitet nem tesz, hanem becsületszavát adja az egyesületnek, hogy az intézet javát telhetően elősegítendi s díszes hivatala kötelességét pontosan teljesítendi"* (Vargha 1896:93). Megjegyzendő, hogy a takarékpénztárak ellenőrzésének gondolata ebben az időszakban nemzetközi szinten sem bizonyult elterjedtnek, az elsők között Poroszország említhető meg, amely 1838-ban kötelezte az ún. tartományi főelnököket, hogy a takarékpénztárak működésére folyamatos, kiemelt figyelmet fordítsanak, és ennek keretében éves szinten adatszolgáltatást kérjenek be, kimutatásokat készítsenek a takarékpénztárakról, rendkívüli vizsgálatot folytassanak, illetőleg győződjenek meg a takarékpénztárak működésének prudens voltáról. A porosz felügyelet erős jogosítványaira, a működési kockázatok kezelésének és a pénzmosás megelőzés fejlettségére utal, hogy betétbefizetésnél a személyazonosság igazolásához hivatalos okiratok bemutatása mellett tanúk bevonása is szükséges volt, míg számos országban a betétbefizetéshez ezzel szemben elegendő volt mindössze a betétkönyv bemutatása. E kérdéskörrel összefüggésben hazánkban is született javaslat, *Fáy* 1839-ben a takarékpénztárak működésével kapcsolatos tervezetében a személyazonosság igazolása tekintetében egyfajta középutat képviselt, szerinte az igazoláshoz tanúk bevonása nem szükséges, ellenben a betétkönyvben addicionális személyi adatok (pl. személyes tulajdonságok: életkor, magasság stb.) rögzítése javasolt. A jelenlegi hitelezési viszonyok tükrében nehezen megvalósíthatónak hathat *Fáy* azon hitelezési kockázatok csökkentésére tett javaslata, mely szerint a fedezetként felajánlott ingatlanok a relatíve könnyebb értékesíthetőség miatt Pest megyében helyezkedjenek el, a felvehető kölcsön összegének legfeljebb 10 ezer forintban történő megállapításának javaslata pedig nyilvánvalóan hitelkeresleti oldalról jelentett korlátozó tényezőt. Jelenleg is aktuálisnak tekinthető *Fáy* azon kezdeményezése, hogy hitelbírálat során a személyes ismeretségre ne lehessen kizárólagosan támaszkodni, illetőleg a nagybetétek elfogadását is határozottan kárhoztatta (Vargha 1896:95–122).

A takarékpénztárak külföldi felügyeletével kapcsolatban megemlíthetjük továbbá, hogy néhány évvel később, 1844-ben az osztrák takarékpénztári normatívum (Regulativ für die Bildung, Einrichtung und Ueberwachung der Sparkassen) kimondta, hogy a takarékpénztárak az államkormány felügyelete alá tartoznak, és valamennyi takarékpénztárhoz külön kormánybiztos rendelendő, aki a szabályzatoknak való megfelelés mellett a vagyonkezelést is vizsgálja, továbbá a takarékpénztár teljes üzleti tevékenységéről tudomással bír (Halász 1890:780). Bár az osztrák normatívum Magyarországon nem került bevezetésre, a hazai felügyelés szempontjából mégis fontos szerepet töltött be. Ennek hatására utasította ugyanis 1847-ben a Magyar Királyi Kancellária a Helytartótanácsot, hogy további takarékpénztár részére működési engedélyt ne adjon ki addig, amíg azok alapszabályát az osztrák normatívum alapján át nem vizsgálta, valamint meg nem bizonyosodott arról, hogy az alaptőke (melynek legalább 30 ezer forintot el kellett érnie) teljes egészében befizetésre került (Vargha 1896:126). A Kancellária ugyanebben az évben megbízta a Helytartótanácsot, hogy dolgozzon ki rendeletet a takarékpénztárak felügyelésére, alapszabályaik felülvizsgálatára. A lényegében osztrák mintára, így a hazai intézményi körre csak részben alkalmazható (az osztrák, illetőleg magyar takarékpénztárak működésének különbségei, például az utóbbi esetben egyre jobban érvényesülő üzleti szemlélet következtében) helytartótanácsi tervezet 3 fő részből állt. Az első rész a takarékpénztárak alapításával összefüggő eljárásokat tartalmazta (ezzel összefüggésben az alapszabályt is be kellett nyújtani), a második rész az üzletágak terjedelmét határozta meg, a harmadik pedig az üzletvitelre vonatkozóan fogalmazott meg irányelveket. A tervezet tartalmazta, hogy a takarékpénztáraknak ellenőrzés céljából meg kell küldeniük éves üzleti jelentésüket (Bácskai 1993:117). Az osztrák normatívumból a hazai tervezetbe nem kerültek átültetésre a községi takarékpénztárakra, az egyes betétek maximumának megállapítására, az osztrák polgári törvénykönyv alapján a betétek és betéti kamatok elévülésére, valamint az egyes takarékpénztárak más vállalkozással történő egyesítésének tiltására vonatkozó rendelkezések. A hazai tervezet az osztrák normatívumhoz képest ugyanakkor részletesebb szabályokat tartalmazott a jelzálogkölcsönök tekintetében (Vargha 1896:127). Az 1811. évi osztrák polgári törvénykönyv alapján a zálogkölcsönnél alkalmazott kamatszint felső határát 6%-ban állapították meg, ennek hatályát hazánkra 1852-ben terjesztették ki. Az ugyanebben az évben kihirdetett császári nyílt parancs szigorúbb felügyelet alá vonta a hitelintézeteket, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank esetében például korlátozták fióknyitási lehetőségét (Botos J. 1991:23).

1.2. Pénzügyi felügyelés az 1867. évi kiegyezéstől az első világháború kitöréséig (1914)

A XIX. század második feléig a zálogtevékenység és a biztosítói termékek felügyeletének kialakítása állt a hazai felügyelés középpontjában, mely utóbbira okot adott, hogy akkoriban a biztosítói piacot kockázatosabbnak értékelték a pénzpiacnál. A zálogtevékenység esetében a felügyelés törvényi szinten megvalósult ebben az időszakban, míg a biztosítói tevékenység felügyelése sajnálatos módon – a pénzpiaci felügyeléshez hasonlóan – ekkor még nem valósulhatott meg. Ehhez a különböző ellenérdekek mellett hozzájárult az első világháború kitörése is, mindazonáltal a különböző szakmai viták, álláspontok megfogalmazása és a kidolgozott törvényjavaslatok jelentős hatással voltak a biztosítási piac felügyeletének későbbi kialakítására. A pénzpiac tekintetében az Osztrák-Magyar Bank gyakorolt részleges felügyeletet a pénzintézetek működése felett, amely kizárólag a refinanszírozási politikáján keresztül volt tetten érhető. A felügyelőbizottság működésének hatékonyságával kapcsolatban erőteljes kifogások jelentek meg, melyek alapot szolgáltattak a felügyelés megszervezésére irányuló javaslatok előtérbe kerüléséhez, illetve konkrét felügyeleti szervek létrehozására irányuló kezdeményezések megjelenéséhez, amik közül kiemelendő a szakértői intézmény működésének kidolgozása. A pénzügyi felügyelés megszervezésével kapcsolatos javaslatok kezdeti sikertelensége elsősorban a – pénzügyi modernizációt is biztosító – Habsburg Birodalommal való szoros gazdasági és pénzügyi összefonódásra, a Bach-korszakban folytatott gazdaságpolitikára, valamint a pénzintézetek ellenállására, az irányukban kifejezésre jutó nagyfokú bizalomra és a felügyelés megszervezésével kapcsolatos konszenzus hiányára vezethető vissza.

1.2.1. A záloghitelezési tevékenység felügyeletének ellátása

A Magyar Királyi Zálogházra vonatkozó felügyelés szervezeti szintű megvalósulása ezekben az évtizedekben belpolitikai események hatására folyamatosan változott. Korábban, az 1848-as forradalom és szabadságharc időszakában átmenetileg a Belügyminisztérium közigazgatási osztálya látta el a felügyeleti feladatokat, majd a kiegyezéssel a Magyar Királyi Földmívelés-, Ipar-, és Kereskedelemügyi Minisztérium, az 1889. évi XVIII. törvénycikk hatályba lépésétől pedig – ekkorra már nem kizárólag a Zálogház, hanem más zálogtevékenységet folytató intézmény, például az 1872-ben alapított Pesti

Zálogkölcsön Intézet Rt. tekintetében is – a már szervezetileg elkülönült Kereskedelemügyi Minisztérium vette át ezen feladatokat, mely évente ellenőrizte a zálogházak tevékenységét, amiről írásbeli jelentést is készített. A vizsgálatok elsősorban a zálogházi mérlegek valódiságára és a kezelt vagyon értékének becslésére terjedtek ki. A zálogghitelezés ellenőrzése tekintetében ekkor még nem létezett egységes, integrált felügyeleti szerv, 1869-től a zálogüzlet megnyitását, a zálogközvetítői tevékenység megindítását Pest város tanácsa engedélyezte, valamint szabályozta az árverések lebonyolítását és a felszámítható maximális kamat nagyságát, melyet a korábbiakban alkalmazottaknak megfelelően továbbra is 6%-ban állapított meg. Ennek kapcsán éles vita alakult ki az országgyűlés képviselői között, ti. egyes képviselők előnyösebbnek vélték a piaci folyamatok érvényesülése útján történő kamatszint alkalmazását a determinált kamatszinttel szemben.

A zálogghitelezés, illetőleg a zálogközvetítői tevékenység több szinten is szabályozva volt. Az 1881. május 5. napján az akkori Földmívelés-, Ipar-, és Kereskedelemügyi Minisztérium az általa hozott rendelettel szabályozta a zálogházi közvetítők tevékenységét (pl. a közvetítői kereskedelem módját, a felszámítható díjakat, az ügylet lebonyolításának feltételeit stb.), az 1881. évi XIV. törvénycikk pedig szabályozta a Zálogház keretein kívül működő zálogintézmények tevékenységét, mellyel nyilvánvalóan a Zálogház versenytársainak működését kívánta háttérbe szorítani. Az 1888. évi XXII. törvénycikk szabályozta a zálogházi árveréseket és a ki nem váltott zálogtárgyak értékesítésére létrehozott Árverési Csarnok működését. Az 1891. február 27. napján elfogadott törvénycikk újraszabályozta a zálogközvetítők tevékenységét, például a zálogközvetítők számát 25-ben maximalizálta (ennek betartására azonban mindössze néhány évig került sor), és csökkentette a közvetítői jutalék mértékét. Ezen törvénycikk alapján a zálogközvetítők ellenőrzésére létrejött egy, az ún. főfelügyelet gyakorlása céljából alakított 7 tagú bizottság is. A zálogközvetítői hálózat felszámolása, és e helyett az állami zálogház (vidéki és fővárosi) fiókhálózatának kiépítése a későbbiekben is rendszeresen napirenden volt. Bár 1908-tól kezdődően több fővárosi fiók is megnyílt, a közvetítői hálózat visszaszorítása érdemben nem következett be. Az 1901. április 3-án kihirdetett utasításban a kereskedelemügyi miniszter szabályozta a zálogházak szervezetét és belső ügykezelését (pl. a tisztviselői kar feladatkörét, felelősségét, a helyettesítés rendjét, illetőleg a zálogtárgyak kezelésének szabályait) (Botos J. 1993:17–23), mindezen intézkedések ugyanakkor a pénzpiac többi szereplőjét érintetlenül hagyták.

1.2.2. A „biztonság világa”

A XIX. század második felében felügyeleti szempontból a biztosítási piac, valamint részben a mezőgazdasági termelők kölcsönhöz jutásának elősegítése szempontjából meghatározó záloglevél-kölcsön piac (ezen belül is különösen az 1876. évi záloglevelek biztosításáról szóló törvényben foglaltak betartásának ellenőrzése) felértékelődött. A záloglevél-állomány már ebben az időszakban is jelentékeny volt, hiszen egyedül a magyarországi biztosító társaságok mintegy 24 millió korona névértékű hazai kibocsátású záloglevéllel rendelkeztek (míg az osztrák és más külföldi biztosító társaságok további 36 millió koronával). *Havas Miksa,* az 1857-ben alapított Pesti Kereskedelmi Akadémia tanára, kamarai revizor, a záloglevelekkel kapcsolatos felügyeleti tevékenységet kétszintű rendszerben tartotta szükségesnek megvalósítani. Az első szinten egy ún. „központi hivatal” féléves rendszerességgel bekéri a zálogkölcsönök listáját és szúrópróbaszerűen ellenőrzi a gazdálkodást, majd a második szinten éves rendszerességgel, előzetes bejelentés nélkül helyszíni vizsgálatot is végez. A kétszintű ellenőrzés következtében a záloglevelek letétbe helyezését *Havas* nem tartotta szükségesnek (Havas 1901:217–220).

A biztosítási piacot akkoriban – tekintve, hogy a korabeli viszonyoknak megfelelően *„a takarékpénztár felmondhatja a befizetéseket és redukálhatja a kamatlábat, az életbiztosító pedig egyoldalúlag sem fel nem mondhatja a szerződést, sem meg nem változtathatja, bárminő módon változtak is meg a viszonyok”* (Altenburger 1898:158) – kockázatosabbnak értékelték, mint a pénzpiacot, ezért e téren a felügyelés megszervezését sürgetőbbnek tartották (Havas 1901:217). Magyarországon az első biztosító társaságok[9] az 1820-as években kezdték meg tevékenységüket, elsősorban osztrák és olasz társaságok alapítottak intézetet hazánkban (pl. Osztrák Kölcsönös Tűzkárbiztosító Intézet, Trieszti Általános Biztosító Társulat). Mindazonáltal a hazai biztosításügy születése a *Lévay Henrik* biztosítási szakértő által kezdeményezett Első Magyar Általános Biztosító Társaság

[9] A XVIII. század második feléről találhatóak feljegyzések egy szepességi biztosító intézet tevékenységéről, amely kölcsönösségi alapon működött, és kizárólag épületeket biztosított tűzkár ellen. Működését 1792-ben szüntette be. Ebben az időszakban azonban a biztosító intézetek működése hazánkban még nem volt jellemző (Csury – Marosi 1931:31).

1857-ben történt létrehozásához köthető (Csury – Marosi 1931:34–41). Az 1860-as évektől az „alapítási láz”[10] (Gründerzeit) a biztosítási intézményeket is jellemezte, így míg ezekben az években mindössze 3 hazai és 9 külföldi tulajdonban álló társaság működött az országban, a század végére már a hazai tulajdonban lévő társaságok száma elérte a 17-et, a külföldi társaságoké pedig a 32-t. Tevékenységük kezdetben elsősorban a mezőgazdasághoz, illetőleg annak valamely szűkebb területéhez kötődött (pl. tűz-, jégkárbiztosítás), majd a XX. század elején – párhuzamosan a külföldi intézmények térhódításával, amelyek újabb és újabb ágazatokat ismertettek meg az ekkor még jelentéktelen múltra visszatekintő hazai biztosítási szektorral – már a modernnek tekinthető biztosítási üzletágak (pl. autó-, balesetbiztosítás) is jellemzővé váltak.

Dessewffy Emil az állami beavatkozásra vonatkozó XIX. század közepén terjedőben lévő gazdaságpolitikai felfogást nem éppen elismerőleg *„hagyjuk menni, a hogy megy”* (Kovács 2013:121) szavakkal értékelte. A felügyelési tevékenység megszervezésére vonatkozó felfogást *Beck Hugó* jogász, kúriai tanácselnök így fogalmazta meg: *„Nem lehet kétségbe vonni azon elv helyességét, hogy az állam az ipar- és kereskedelmi ügyekre vonatkozólag lehetőleg tartózkodjék minden beavatkozástól. És így a biztosítási vállalatoknál sem indokolható az állami felügyelet, ha csak kényszerítő okok nem sürgetik annak behozatalát. De épp a biztosítási vállalatoknál fennforognak ily kényszerítő okok és szükségessé teszik az állami felügyeletet. A biztosítási és különösen az életbiztosítási ügyletek annyira eltérő jelleget mutatnak fel a közönséges kereskedelmi ügyletekkel szemben, hogy szükséges is, méltányos is azokat a be nem avatkozás elve alól kivenni”* (Beck 1897:775). A nyilvánosság fegyelmező ereje ebben az időszakban is érvényre jutott, hiszen a vállalkozások üzleti eredményei, működésükkel kapcsolatos főbb jellemzők, lényegesebb üzleti elvek nyilvánosságra hozatalát az 1875. évi XXXVII. törvénycikk (kereskedelmi törvény) előírta. Több szakértő is felismerte ugyanakkor, hogy annak fegyelmező ereje nem elégséges sem a dokumentum tartalmát illetően (világosság és áttekinthetőség szempontjából), sem pedig a nyilvánosság megítélő képessége, szakértelme nem áll, és nem is állhat olyan színvonalon: *„Ezen munkálatok megítélése, sőt az azok iránti alapos tájékozás is különös szakértelmet igényel, melyet a nagyközönségtől megkívánni*

[10] A pénzintézetek, biztosító társaságok létrehozására irányuló törekvések hátterében az elsősorban kereskedőknél felhalmozódott tőkefelesleg állt, amely még a napóleoni háborúk idején keletkezett főként áruszállításból és árukereskedelemből. A törekvéseket ösztönözte az 1818-ban Bécsben alakult Első Osztrák Takarékpénztár hazánkban megnyitott 8 fiókjának sikere is (Bácskai 1993:115).

nem lehet. A nyilvánosság tehát egymagában nem felel meg azon követelményeknek, melyek a vállalatok soliditását és megbízhatóságát és ezzel a nagyközönség érdekeinek megvédését biztosítják." (Beck 1897:776).

A biztosítási intézmények állami felügyeletének gondolata – ellentétben a később, 1916. június 1. napjával megalakult Pénzintézeti Központtal, mely szanálási funkciójának kialakítása az elsők között szerepelt nemcsak az európai, hanem az azon kívüli országok felügyelettörténetében is – nem volt hazai sajátosság, ti. számos országban, ahol a biztosítás meghonosodott, a felügyeleti tevékenység is megjelent. Például Ausztriában az 1896. évben kibocsátott rendelet tartalmazta a biztosítási tevékenység szabályozását, illetőleg már korábban, az 1852. évi biztosításfelügyeleti pátens („Vereinspatent") is tartalmazott szabályozói intézkedéseket a biztosító intézményekkel kapcsolatban.[11] Tekintve, hogy Magyarországon a bíróságok kizárólag a nyilvánosságra hozatali követelmények teljesítését voltak hivatottak ellenőrizni (Beck 1897:777), egyéb, felügyelési tevékenységet ellátó szerv pedig nem létezett, a biztosítási felügyelés a *Beck* által 1894-ben előterjesztett törvényjavaslat alapján lett volna megszervezendő. Az egyoldalú bírósági hatáskörön az 1883-ban létrehozott miniszteri biztosi funkció sem változtatott érdemben, hiszen annak hatásköre kizárólag a biztosító társaságok bejegyzésével kapcsolatos gyakorlat vizsgálatára terjedt ki, jogszabályba ütköző körülmény feltárása esetén az adott ügy ugyancsak a bírósághoz került (Róth 1890:6). *Beck* törvényjavaslata a nyilvánosság fegyelmező erejének kiterjesztése mellett az állam számára közvetlen felügyeleti és ellenőrzési jogkört biztosított. A törvényjavaslat alapján a létrehozandó Állami Biztosítási Hivatal (ÁBH) gyakorolta volna a biztosító társaságok feletti állami felügyeletet (Poór 1900:460). Az ÁBH lett volna hivatott a törvényjavaslat alapján arra, hogy ellenőrizze többek között a biztosítási díjtartalékok kiszámításának módját, valamint törvényi előírások szerinti kezelését, alapszabályok, üzleti tervek, éves jelentések és üzleti jelentések összeállításának megfelelőségét, amortizációs szabályok betartását, továbbá a biztosítási alap, díj- és nyereségtartalékok belföldi elhelyezését és a biztosítási ügynökök jogkörét[12]. A törvényjavaslat szerint az ÁBH további kiemelt feladata lett volna, hogy az ellenőrzési tapasztalatokról általánosságban, időközönként jelentést tegyen közzé. Az ÁBH a bizto-

[11] A biztosításfelügyelet szabályozása eltérő mélységben, de Németországban, Svájcban, Angliában, Franciaországban, Olaszországban, Belgiumban, Hollandiában, Spanyolországban, Oroszországban és az Egyesült Államokban egyaránt megvalósult.

[12] A biztosítási ügynökök jogállását majd az 1928. évi 5460. sz. ME kormányrendelet fogja szabályozni.

sító és biztosított közötti magánjogi vagy polgárjogi ügyekbe nem avatkozott volna a javaslat alapján. A törvényjavaslat tiszteletben tartotta a piaci verseny megtartásának elvét, hiszen az abban foglaltak szerint *„nem az állam hatáskörébe tartozik annak elbírálása, hogy szükséges-e vagy sem valamely vállalat megteremtése”* (Beck 1897:778–779). A tervezet annak ellenére, hogy az egymást követő kormányok programjában állandóan szerepelt, mégsem került a törvényhozás elé egyrészt a különböző érdekek és ellenérdekek egymásnak feszülése, másrészt pedig az első világháború kitörése miatt (Csury – Marosi 1931:202).

Törvényjavaslati szintre nem jutott el, ámde feltétlenül említésre érdemes *Róth Pál*, az 1893-ban létrehozott Nemzeti Balesetbiztosító alapítójának, a Magyar Biztosítótársaságok Köteléke titkárának biztosító társaságok ellenőrzésével kapcsolatos javaslata, mely szerint a Kereskedelemügyi Minisztérium szervezetén belül, vagy ahhoz alárendelten lett volna kialakítandó a Központi Állami Ellenőrzési Hivatal (KÁEH). A KÁEH lett volna hivatott egyfelől a biztosító társaságok bejegyzésével kapcsolatos körülmények feltárására és magának a bejegyzésnek az engedélyezésére, továbbá helyszíni vizsgálatok lebonyolítását (ennek keretében a díjtartalékok kezelésének, elhelyezésének, valamint a számviteli nyilvántartások, alapszabályok felülvizsgálatát) is végezhette volna. A KÁEH a tervek alapján fogyasztóvédelmi funkciót is ellátott volna, hiszen a biztosító és a biztosított közötti esetleges – nem magánjogi jellegű – vita esetén a felek a KÁEH-hez fordulhattak volna, melyről az a Kereskedelemügyi Minisztériumnak tett volna jelentést. A KÁEH adott esetben a biztosító társaság feloszlatására is tehetett volna javaslatot a törvényszék előtt, továbbá feladatai közé tartozott volna a statisztikai célú adatgyűjtés is (Róth 1890:27).

Az ÁBH létrehozására vonatkozó biztosítási törvényjavaslattal kapcsolatban *Havas Miksa* – meglehetősen cinikus hangvételű – felszólalásában így kommentálta annak eredményét: *„…valamelyik ministerium, valamelyik fiókjában alussza örök álmát. Csak csendesen, nehogy felébredjen.”* (Éber 1912:56). Érdemes megemlítenünk továbbá, hogy közel 30 évvel később *Altenburger Gyula* biztosítási matematikus, a Magyar Biztosítástudományi Társaság alapító ügyvezető alelnöke a biztosítási terület felügyelési hatóságával kapcsolatban pedig leírja, hogy az(ok) *„működésüket még csak meg sem kezdhették, mert jött a kommün, az özönvíz”* (Altenburger 1923:24).

A felügyelés kialakításához hozzájárultak az 1900-as évek elején bekövetkezett biztosítási csődök[13], ezek közül kiemelendő az 1898-ban alakult Általános Gyermek és Népbiztosító Intézet esete, amely mindössze 3 éves tevékenysége alatt nemcsak alaptőkéjét (biztosítási tőkéjét), hanem a biztosítottak díjtartalékait is felélte. Ezt követően már a pótbefizetések sem voltak képesek az intézmény rentabilitását helyreállítani, és az 1894-ben megalakult Országos Magyar Kölcsönös Biztosító Szövetkezet is hasonló helyzetbe került (Csury – Marosi 1931:77). A külföldi példákat tekintve megemlítendő a tontina[14] formában működő franciaországi Caisse Lafarge biztosító társaság esete, amely 90 frankos egyszeri biztosítási díjbefizetést követően éveken keresztül 3 ezer frank járadékot fizetett. Hasonló esetekből következően a biztosító társaságok működésével kapcsolatos fenntartások és a biztosításellenes hangulat nem kizárólag hazánkban, hanem külföldön is tapasztalható volt. Így például a porosz kereskedelemügyi miniszter az 1879. és 1881. években kiadott körrendeleteiben a tűzkár biztosító társaságokkal kapcsolatban tett kritikai észrevételt, ti. hogy azok rendkívül magas üzleti nyereséggel működnek, a kár megállapításánál és rendezésénél pedig nem megfelelően járnak el. A biztosítókkal kapcsolatos egyes alapvető elvárás ugyanakkor már megfogalmazódott: *„Rossz ügyvéd volna az, ki minden tűzesetnél oly körülményt kikutatni képes nem volna, mely a társulatot a kártalanítási kötelezettségtől felmenti."* (Róth 1890:3–18). Az 1900-as évek elejére már a biztosítási eszme terjedőben volt, és a magánbiztosítás a lakosság jólétének egyik fokmérőjévé vált. Mindezek ellenére a biztosító társaságok állami felügyelése csak évekkel később, az 1923. évi VIII. törvénycikk alapján valósult meg.

Természetszerűleg a biztosítási szektorban tevékenykedő vállalkozások képviselői nem látták kiemelten kockázatosnak a biztosítási ügyleteket, mint ahogyan *Poór Jakab*, a Generali Biztosító akkori vezértitkára is kiemeli, hogy a biztosító társaságoknál nem történt olyan nagyobb kiemelendő „megrázkódtatás", amely azok állami felügyeletére okot adott volna (Poór 1910:460). *Poór* szerint *„a takarék-pénztárak terén fordultak elő zavarok és bukások s mégis felolvasó is, a nagy közönség is, a biztosító-társaságokat*

---

[13] A biztosítási csődökkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a XIX. század fordulóján még nem létezett Magyarországon halandósági táblázat, így a kockázatok számszerűsítésével kapcsolatban mindössze külföldi (elsősorban angol) adatok, illetőleg népesedési statisztika állt rendelkezésre (Róth 1890:9).

[14] A tontina jellegű működés lényege, hogy az abban résztvevő tagok bizonyos összeg hozzájárulásával jogosulttá válnak az így létrehozott alap későbbi felhasználására. A tontina élén elnök áll, aki – konszenzus hiányában – dönt a felhasználásra jogosult személyéről/intézményről. A tontina, mint szervezeti forma később, a XIX. századot követően egyre jobban elvesztette jelentőségét, és Franciaországban éppen a Caisse Lafarge esetét követően mondta ki az államtanács, hogy a kormány jóváhagyása nélkül ilyen forma nem jöhet létre. Mindezek ellenére egyes afrikai országokban a mai napig is elterjedt szervezeti formának minősül (Henry 2003:2; Róth 1890:7).

kívánja felügyelet alá helyezni […] a biztosító társaságok ugyan feleslegesnek tartják az állami ellenőrzést, de ha az zaklatás és az üzlet megakasztása nélkül foganatosítható, örömmel fogják üdvözölni, mert az állami felügyelettől nem félnek". Majd *Havas Rezső*, az Első Magyar Biztosító Társaság életosztályának vezetője hozzátette: *„hisz 30 esztendő óta, biztosító-társaságnál senki sem vesztett egy fillért sem. Ez a törvénytervezet máris sokat ártott; nagyközönségünk gyanakszik, hiszi, hogy valami baj van, mert különben nem hoznának külön törvényt […] egyébként a társaságok nem félnek az ellenőrzéstől, sőt azt helyesen szervezve, egyenesen óhajtják"*. A vitát *Havas Miksa* szavai zárták: *„valamenynyi részvényes pénzintézetre ráfér az állami felügyelet, azért azonban nem felelős, hogy a munkát a biztosító társaságoknál kívánják megkezdeni, ez nem az ő bűne, nem az ő érdeme. De inkább valami mint semmi; tehát a viszonyok alakulása miatt abban is megnyugszik, hogy kezdjük a biztosító-társaságoknál, csak már egyszer megkezdjük."*[15]

Ugyan a biztosítási tevékenység felügyelete tekintetében nem született egyetértés a vizsgálandó területeket és azok mélységét illetően (pl. biztosítási díjtartalék számításának éves felülvizsgálata beletartozzon-e a felügyeleti-ellenőrzési tevékenységbe, vagy maradjon az ellenőrzés hatókörén kívül), a közgondolkodás – leszámítva természetesen magukat a biztosítási szektorban tevékenykedő vállalkozások képviselőit – egyetértett abban, hogy a biztosítási szektor állami felügyeletének megoldása sürgős feladat. *Vargha Gyula* 1890-ben írt cikkében a biztosító intézmények relatív komplexitása miatt az állami felügyelet megszervezését elodázhatatlannak tartotta. A hazai (és osztrák) alapítású biztosítók esetében a felügyeletet a díjtartalékok megállapításának és elhelyezésének vizsgálatára tartotta szükségesnek kiterjeszteni, míg a külföldi biztosítók esetében javasolta a díjtartalékok államkötvényekben és zálogleveleken történő elhelyezését is (Vargha 1890:397).

Mindezek mellett kiemelt figyelmet, mintegy megelőző szerepet kapott az oktatás, képzés is, melynek fontosságára *Altenburger Gyula* hívta fel a figyelmet: *„nevelési rendszerünkben kell helyet juttatni a biztosítások és különösen az életbiztosítás ismertetésének, akkor a visszaélések maguktól meg fognak szűnni s közeledni fogunk az ideális üzletmenethez"* (Altenburger 1898:157). A biztosítási szektor kockázatossága ellenére is érvényesült a biztosító intézmények alapítására vonatkozóan az a jelenkori pénzügyi felügyelés során is használatos felügyelési alapelv (ti. egyenlő elbírálás elve), mely alapján

[15] A vita a Magyar Közgazdasági Társaság 1901. február 9. napján tartott ülésén hangzott el Havas Miksa: A pénzintézetek ellenőrzése tekintettel a biztosító társaságokra című munkája kapcsán.

„ha a vállalat a törvénynek eleget tesz, a hivatal köteles kiadni az igazolványt és hogy nincsen joga azt kutatni, hogy szükség van-e vagy nincs-e új biztosító intézetre” (Havas 1901:219). További alapelvként jelent meg a felügyeléssel kapcsolatban a piaci verseny megtartása, ugyanis az ellenőrzések során biztosítandó volt, hogy a *„szabad verseny megakadályozása nélkül ellenőrizze az állam a biztosító vállalatok működését…”* (Altenburger 1898:147). A biztosítási szektor fontosságát, felügyelésének előtérbe kerülését nemzetközi vonatkozások is alátámasztották, *Stefan Zweig* a „biztonság világának” nevezve így mutatta be ezen korszakot: *„Ha az első világháború előtti időket, melyekben felnőttem, tömör képletbe foglalnám, bízom benne, a legtalálóbban ezt mondhatom: a biztonság aranykora volt az […] a biztonság évszázada a biztosítási ügyletek virágkora lett. Mindenki biztosított: házát tűz ellen, betörés ellen, földjét jégverés meg áldatlan idők ellen, testét baleset és betegség esetére, öregkori életjáradékokat alapoztak meg, leányoknak már a bölcsőben hozományt…”*. Majd a későbbiekben, vélhetően a nagyszámú biztosítási csalások, de még valószínűbb, hogy az általa „nagy viharnak” (ti. első világháború) nevezett történelmi fordulat okozta károkra, pusztításra utalva tette hozzá: *„végérvényesen tudjuk, hogy a biztonságnak az a világa álomvár volt csupán”* (Zweig 1981:13–16).

1.2.3. Bankrendszeri fordulópont

A XIX. század közepe egyfajta fordulópontot jelentett a hazai (és európai) pénzügyi rendszerben, ekkorra tehető ugyanis az iparosodás kora bankrendszerének kialakulása, mellyel új pénzintézeti típusok, és ezzel új banki funkciók is megjelentek. Ezek nyilvánvalóan újabb kihívásokat is támasztottak felügyeleti szempontból, bár ekkor még szervezett felügyelésről nem lehetett beszélni. 1864-ben megalakult az Első Magyar Iparbank, majd egy évvel később a Budai Kereskedelmi és Iparbank, melyek az első bankalapításoknak voltak tekinthetőek az 1840-es évek óta. Az előbbinek kitüntetett történelmi szerepe nem kizárólag abban mutatkozott meg, hogy a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank után elsőként került létrehozásra, hanem célkitűzéseiben is, mivel alapításának indokát az ipar kölcsönnel, érdekképviselettel való támogatásban, valamint szabadalmi és jogi kérdésekben történő tanácsadás nyújtásában határozták meg. A 400 ezer forint induló alaptőke ugyan mérsékeltnek volt tekinthető (pl. a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank 2 millió forintos alaptőkéjéhez képest), mégis a hazai, elsősorban fővárosi pénzpiac jelentékeny

szereplőjévé tudott válni. Ezen kiemelt szerepkörre utal, hogy alaptőkéje a századfordulóig történő többlépcsős emelésnek köszönhetően elérte a 2 millió forintot, és bár a századforduló nagy banki felvirágzásának időszakában már mérete alapján kisebb pénzintézetnek minősült, – a Magyar Általános Hitelbankba történő későbbi beolvadásáig – a kisiparosok és kereskedők hiteligényeinek kielégítésében továbbra is kitüntetett szerepet töltött be (Kovács 2006:68). A Budai Kereskedelmi és Iparbank is az Első Magyar Iparbankhoz hasonló célból jött létre, azonban míg az utóbbi tevékenységében a hagyományos hitelezés volt a meghatározó, addig az előbbi esetben a váltóleszámítolás és a kézizálogkölcsön nyújtása dominált (Jirkovsky 1945:89; Pólya 1895:6–7).

Az előzőeken túlmenően is számos hitelintézet alakult, melyek részt vettek vállalatok és más hitelintézetek alapításában. Sajátos intézménynek minősült az 1863-ban alapított, a földbirtokos társadalom finanszírozását elősegítő, jelzálogbankként működő Magyar Földhitelintézet, melynek ügyfelei német mintára egyben az intézmény tagjai is lehettek (Eperjesi – Mladonyiczki 2018a:269–270). Bár korábban is születtek kezdeményezések a földbirtokosok finanszírozására, ezek nem voltak képesek a hitelellátási nehézségek tartós megoldására. A kezdeményezések közül kiemelendő, hogy a jegybank szervezetén belül külön jelzálogosztály is létesült, mely célul tűzte ki a földbirtokos társadalom hitelhez jutásának megkönnyítését, ugyanakkor mivel főként rövid lejáratú kölcsönök folyósítását biztosította, ezért erre csak korlátozottan volt alkalmas. Így az 1860-as években a 200 millió forint keretösszegig kibocsátható zálogleveél állományból mindössze átlagosan 62 millió forint került ténylegesen kibocsátásra. A kölcsönösszeg továbbá 5 000 forintnál nem lehetett alacsonyabb, következésképpen a kis- és középbirtokosok számára ez nem jelenthetett megoldást. A következő években azonban a jegybank fókusza a pénz értékének helyreállítására helyeződött, háttérbe szorítva a földbirtokosok forrásellátottságának javítását, az egyre érzékelhetőbbé váló pénzszűke pedig tovább nehezítette hitelellátásukat (Jirkovsky 1945:95–96).

A kiegyezés a pénzügyi rendszer működésében is mérföldkövet jelentett, ezt követően számos, elsősorban külföldi bank és bankcsoport létesített pénzintézetet Magyarországon (pl. Magyar Általános Hitelbank, Angol-Magyar Bank, Franko-Magyar Bank, Általános Municipális Hitelintézet, Magyar Leszámítoló és Pénzváltóbank stb.). Ezek tevékenysége rendkívül széleskörű volt: foglalkoztak például értékpapírok adásvételével, tőzsdei ügyletek lebonyolításával, adóslevelek és kötvények kibocsátásával, valamint ipari, kereskedelmi, vasúti vállalatok alapításával és finanszírozásával is (Eperjesi –

Mladonyiczki 2018b:445–447). Ezen, a korábbiakhoz képest komplexebb üzleti tevékenység is – a gazdaság működésére gyakorolt hatásokon keresztül – hozzájárulhatott ahhoz, hogy a felügyelet szerepe és létjogosultsága az ezt követő időszakban egyre nagyobbá vált.

1.2.4. Az Osztrák-Magyar Bank felügyeleti tevékenysége és a felügyelőbizottság szerepe

A korábbiakban már bemutattuk annak okait, hogy a bankokkal kapcsolatos felügyeleti igény miért nem volt olyan sürgető a szövetkezetek, illetőleg a takarékpénztárak vagy a biztosító társaságok esetében szorgalmazott igényhez képest. Ezen okokat tekintve nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy az országos hiteligények kielégítésében az Osztrák Nemzeti Bank (ONB), majd az Osztrák-Magyar Bank (OMB) bár közvetetten, de bekapcsolódott (visszleszámítolási egyezmény alapján először a Magyar Hitelsegélyegylet, majd a Pesti Hazai Első Takarékpénztár közvetítésével). Így a központi bank elsősorban az 1870-es évek második felétől a refinanszírozási politikáján keresztül – a váltócenzúra és a bankok, valamint a vállalatok számára megszabott hitelkeretek alkalmazásával – folyamatos kontrollt tudott gyakorolni a nála hiteleket felvevő üzleti partnereire, így a hitelintézetekre is (Kövér 1993c:261–267). A központi bank ugyanis a váltókat benyújtó intézmények hitelképességét, vagyoni helyzetét, üzleti eredményét, működését évről-évre rendszeresen felülvizsgálta a hitelnévsorok összeállításakor. A váltóvisszleszámítolást vagy lombardkölcsönt igénybe venni kívánó pénzintézetekre így befolyást tudott gyakorolni, elősegítve a megbízható és prudens működést. Megvizsgálta a benyújtott váltók bonitását (lejáratkori készpénzben történő beválthatóság) és eredetét is. A hitelkérelmek elbírálásakor az intézmények vagyoni és üzleti viszonyai, valamint az intézményeket vezető személyek jó üzleti hírneve (erkölcsi hitelképesség) meghatározó volt.

A központi bank refinanszírozási politikája rendkívül fontos volt a hazai hitelellátás szempontjából, a gazdasági konjunktúra kezdetén több bank refinanszírozásában is jelentékeny szerepet töltött be. Például 1867-ben az alakulóban lévő Magyar Általános Hitelbank rendelkezésére bocsátott 1,5 millió korona összegben elkülönített visszleszámítolási keretet, mely 1869-re már – az egyéb hitelekkel együtt – elérte a 16,5 millió koronát. Az országos hitelellátásba és szervezésbe az ONB később, az 1873-as válság alatt is bekapcsolódott, a visszleszámítolás az 1876-78 közötti években érte el tetőpontját.

A visszleszámítolási egyezmény az OMB megalakulásakor (1878) is érvényben maradt, egészen 1892-ig. Az OMB létrehozásakor a refinanszírozásra elkülönített kölcsönnyújtási határt a főtanács 12,5 millió koronában határozta meg, és a Pesti Hazai Első Takarékpénztár akkor 4 millió korona összegű visszleszámítolási keretét kivéve (melyből összesen 103 vidéki pénzintézet részesült) valamennyi különhitelt megszüntetett. A későbbi években megfigyelhető volt az a folyamat, hogy a Pesti Hazai Első Takarékpénztár közvetítésével igénybe vett finanszírozás fokozatosan mérséklődött (így többek között a Külső-Szolnoki Takarékpénztár, az Erdélyi Kereskedelmi és Hitelbank, a Borsod-Miskolci Hitelbank, a Miskolci Hitelintézet, de a Zombori Kereskedelmi és Iparbank és a Zombori Takarékpénztár sem vette igénybe a számára megállapított keretet), és egyre jelentősebbé vált az OMB-hez közvetlenül folyamodók aránya. A közvetlen gazdaságfinanszírozás mértéke az első világháború időszakában tovább növekedett (Kövér 1993:208–299; Kelemen 1938:221).

A refinanszírozási politika mellett legalább ilyen fontos volt a központi bank végső hitelezői szerepe is, amikor a válsághelyzetbe jutott pénzintézet tekintetében döntött arról, hogy melyek azok a szolvens intézmények, amelyek részesülhetnek a különhitelekből. Európa legtöbb országában a XIX. század második felében jelentek meg végső hitelezői szerepet betöltő intézmények, *Clemens Jobst* szerint ugyanakkor az osztrák jegybank már 1820-ban aktívan részt vett a pénzügyi krízis következményeinek ilyenformán történő enyhítésében. Ekkor alakították ki azt a később is alkalmazott gyakorlatot, mely szerint segélybizottságok (Aushilfskomitee) közreműködésével juttattak pénzügyi forrásokat a likviditási nehézségekkel küszködő intézmények számára. E szervezetek egyetemleges felelősséget vállaltak a központi bankhoz általuk benyújtott váltókért, így leszámítolhatóvá váltak olyan értékpapírok is, amelyek egyébként nem lettek volna hitelképesek a központi bank alapszabálya szerint. A központi bank ezen bizottságok számára hitelkeretet biztosított kezdetben Bécsben, majd később vidéki fiókjaiban is. Az 1873. évi krach hatásainak enyhítése érdekében újból megalakult a Bécsi Segélyegylet, majd ugyanebben az évben a Magyar Hitelsegélyegyletet is, mely szintén a pénzügyi válság hatásainak csökkentésében töltött be – a központi banknál sokkal korlátozottabb – szerepet. A Hitelsegélyegylet olyan nehéz helyzetbe került pénzintézeteken próbált meg segíteni, amelyek egyébként nem juthattak volna hozzá a központi bank hiteleihez. Ennek keretében az volt a feladata, hogy a központi bank hiteleit közvetítse a vidéki intézetek-

nek. Az ONB az 1873. év végéig 6 millió forintot bocsátott a Hitelsegélyegylet rendelkezésére, a hitelekért felszámított magas kamatlábak azonban elriasztották a hiteligénylőket, 1873. augusztusban a 6 millió forintos segélykeretből még 4 millió forintot nem használtak fel (Pogány 2016:243–257).

A bankok tekintetében a XIX. század második felében megkezdődött egyfajta koncentrációs folyamat, amely a bankok méretének, gazdasági súlyának növekedése által sürgetőleg hatott felügyelésük megszervezésére. Szintén támogatólag hatott a felügyelés megszervezésére, hogy a külföldi tőke számottevő megjelenése és a megnövekedett alapítási hajlandóság folytán jelentős növekedés következett be a pénzintézetek számában. A felügyeléssel kapcsolatos keretrendszer kialakulását alapvetően meghatározta a szövetkezetek és takarékpénztárak esetében már korábban jelentkezett kockázatok azonosítása, a felügyeléssel összefüggő kérdések megvitatása, így ezek a bankfelügyelés szempontjából is meghatározóak voltak.

A XIX. század második felében a pénzügyi intézmények működésével, üzletvitelével és irányításával kapcsolatos ellenőrzések alapvetően a felügyelőbizottság feladatkörébe tartoztak (Havas 1901:216). A pénzintézetek szervezetén belül tapasztalt érdekellentétek miatt azonban a felügyelőbizottság nem töltötte be megfelelően a szerepét: *„azzal ugyanis ma már összes közgazdasági és jogi mérvadó tényezőink tisztában vannak és állásfoglalásaikkal több ízben documentálták is, hogy a felügyelőbizottságnak mai rendszere, mai összeállítása nem felel meg többé a közérdeknek és így e téren a reform általános érdekből szükséges”* (Lengyel 1917:245). A bírói végrehajtó hatalom pedig legfeljebb a vonatkozó törvények betartását kényszeríthette ki, ugyanakkor ez a prudens magatartást még nem biztosította. A felügyelőbizottság működésével kapcsolatban terjedőben voltak olyan nézetek, amelyek szerint annak működése jellemzően nem kielégítő, mindössze amolyan „pictus masculus”[16], aminek az a feladata, hogy mindent jóváhagyjon; illetve, hogy az üzletvezetés érdemi vizsgálata nem feladata, kizárólag a vonatkozó törvények és az alapszabály alaki, formai betartásának ellenőrzése tartozik feladatkörébe (Sugár 1899:415): az *„eléjök tett mérleget aláírták anélkül, hogy az abban foglalt tételek helyességéről meggyőződtek volna”*, továbbá *„a felügyelő-bizottság jelentései már elolvasásra sem érdemesíttetnek. Egyébiránt nem is szoktak sokat mondani.”* (Hantos

[16] Megjegyzés: „festett báb”

1916:18). Olyan szélsőséges nézet is megfogalmazódott, amely szerint *„a magyar felügyelőbizottság az eseteknek túlnyomó nagy részében minden komoly érték nélkül való szerv, a legteljesebb quantité négligeable”*[17], továbbá annak megléte teljesen felesleges (Éber 1911:798). Ezen meglehetősen felszínes ellenőrzési gyakorlat előfordulásához alapot szolgáltatott az 1875. évi kereskedelmi törvény 195. §-a, amely az ügyvezetés felügyelőbizottság általi ellenőrzését nem kötelezettségként írta elő, hanem mindössze lehetőségként. A felügyelőbizottság működésével kapcsolatos alapelvek, elvárások ugyan már a XIX. század második felében is megjelentek (pl. olyan „állandó közeg”, amely az intézmény üzletvitelének minden területét ellenőrzése alatt tartja), a felügyelőbizottság és az állami felügyelés kapcsolatát tekintve azonban eltérő álláspontok alakultak ki. A szakértői vélemény egy része ugyanis abban az esetben tartotta szükségesnek a felügyelőbizottság működését, amennyiben az állami ellenőrzés nem valósul meg (Kormos 1897:11). Ezen szakértői csoport – az állami ellenőrzés bevezetésének valószínűtlenségéből kiindulva – a felügyelőbizottság befolyásoló szerepének növelését, feladatkörének kibővítését kívánta elérni, így – az „angolszász” megközelítést támogatva – inkább a saját, belső ellenőrzésen alapuló felügyelés kiterjesztését tartotta szükségesnek. A felügyelőbizottság nem kellően hatékony működésével kapcsolatos nézetek a későbbi években egyaránt megjelentek, *Éber Antal* 1911-ben is javasolta a felügyelőbizottság működési kereteinek átalakítását, reorganizációját.

Előzőekből következően a felügyelőbizottság koordinálása és szakmai irányítása alá tartozó belső ellenőrzés sem tölthette be a hatékony belső védelmi vonal szerepét, különös tekintettel arra, hogy a belső ellenőri feladatokkal még az 1910-es évek második felében is jellemzően a könyvelési területet bízták meg, így nem valósult meg a belső ellenőrzés függetlensége sem (Hantos 1916:33). Az ellenőrző szervek, valamint a bírói végrehajtó hatalom működésével kapcsolatos hiányosságok következtében megjelent az igény egy olyan pénzügyi felügyelés kialakítása iránt, amelynek tevékenységével kapcsolatban elmondható, hogy az nem korlátozza a pénzintézetek működését, nem fogja vissza fejlődésüket és tevékenységének végzése során nem gyakorol káros hatást a pénzintézetek működésére (Havas 1901:213). A közgazdasági gondolkodás középpontjába így különböző, szervezetileg és autonómiáját tekintve is eltérő típusú felügyeleti intéz-

[17] Megjegyzés: „elhanyagolható tömeg”

mények, szervek létrehozása került. Ezek közül – az elképzelés részletezettségét és megvalósíthatóságát tekintve – kiemelendő a későbbiekben bemutatott ún. szakértői intézmény létrehozásának gondolata, de más, felügyelettörténeti szempontból is fontos kezdeményezés megemlítendő (pl. eseti jelleggel létrehozott vizsgálóbizottságok vagy a takarékpénztárak esetében a Takarékpénztári Kamara).

1.2.5. Felügyeleti szervek létrehozására irányuló javaslatok

A XIX. századi Magyarországon a pénzügyi szektor hosszabb távú fejlődését célzó felügyelés iránti igény megjelenésével kapcsolatos elméleti hátteret jól szemlélteti *Jókai Mórnak*, a „romantikus kapitalistának" a pénzhez való viszonya, ami híven tükrözi a korabeli magyar társadalom pénzhez való hozzáállásának megváltozását is. *Jókainál* a bankok, bankárok nem kifejezetten negatív szereplőkként jelentek meg, és nem feltétlenül kárhoztatta a pénzügyi műveleteket, vállalkozásokat (Fried 2013:150–151). *Jókai* műveiben – aki, hogy adósságait részint törleszteni tudja, az angol Lloyd biztosítási csoport hazai leányintézményének felügyelőbizottsági tagja is volt – a pénz a XIX. századi epikus próza, ezen keresztül a társadalom egy rétege életének központi szereplőjévé emelkedett. Témánk szempontjából lényeges momentum, hogy *Jókainál* ezzel együtt olyan világrend is megjelent, ahol *„megfelelő szabályozás, tudatosítás, szervezés következtében olyan használati eszközként lehet bánni a pénzzel, amely nem a romláshoz, éppen ellenkezőleg: a közösség fenntartásához, élhető életének biztosításához vezet"* (Fried 2013:157). A pénzről alkotott fogalom, a pénzzel kapcsolatos gondolkodás megváltozása egyre inkább valamely, még konkrétan meg nem határozott pénzügyi felügyelés, szabályozás iránti igényt váltott ki: *„Nehezen hihető, hogy éppen bennünket áldott meg az Úristen oly rendkívüli gazdaságpolitikai érettséggel, hogy minden más néppel ellentétben, mi nélkülözhetnők e tárgyban az államhatalom közreműködését."* (Blum 1899:753). A felügyelés megszervezésével kapcsolatos – sok esetben éles – polémiák, szakmai konzultációk ellenére a bankok esetében a XIX. század második felében az intézményesült felügyeleti ellenőrzés gondolata a gyakorlati megvalósítás oldaláról még visszhang nélkül maradt, pedig 1876-ban *Széll Kálmán* korabeli pénzügyminiszter is hangsúlyozta a pénzintézeti felügyelés és szabályozás szükségességét (Hantos 1916:70).

A bekövetkezett pénzintézeti bukásokkal kapcsolatban kialakult vélemények szerint a takarékpénztárakat a *„hűtlen kezelés, a tudatlansággal karöltve járó meghunyászkodó bizalom, a vezetők és ellenőrző faktorok könnyelműsége meg lelkiismeretlensége, végül annak a kellő bírálatnak a hiánya, a mely nélkül nem lehet arányban tartani valamely pénzintézet szorgalmazta üzletágak hitelszükségleteit, döntötte pusztulásba”* (Berényi 1899:238).[18] A takarékpénztári bukások – a mellett, hogy azok működésére az állam lényeges befolyást nem gyakorolt (Halász 1890:768) – a következő okokra voltak visszavezethetőek *Berényi Pálnak*, a soproni Kereskedelmi Akadémia tanárának megfogalmazásában. Egyrészt a felügyelet és ellenőrzés hiányára, melynek következtében a könyvvezetés valódisága nem volt biztosított, másrészt a felületességre és „vétkes tudatlanságra”, melyek alapján az igazgatóság az irányítást, a felügyelőbizottság az ellenőrzést nem végezte megfelelően, harmadrészt pedig a vezérigazgató felé irányuló „vak bizalomra”, mely az előbbiekhez hasonlóan szintén a „hamis ügyletek” megkötéséhez járult hozzá. Mindezek következtében a takarékpénztárak reformjának legfontosabb elemeit *Berényi* a „tudatlanság” kiküszöbölésében és az ellenőrzés fokozásában látta (Berényi 1890:240–250). Hasonlóan fontosnak ítélte a felügyeleti ellenőrzést *Halász Sándor*, a Magyar Királyi Postatakarékpénztár első titkára és a Magyar Közgazdasági Társaság igazgatója is, a takarékpénztárakkal kapcsolatos reformkérdések elemzésénél megjegyzi, hogy: *„S tényleg az ellenőrzés hatályossága képezi nézetünk szerint a takarékpénztári reform sikerének kulcsát.”* (Halász 1890:783).

Halász a takarékpénztárak által kezelt betétek nagysága és alaptőkéje (illetőleg tartaléktőkéje) egymáshoz viszonyított arányának elégtelenségére, valamint a betétek elhelyezésének nem megfelelő módjára világított rá, mellyel kapcsolatos felügyeleti beavatkozás azonban több tekintetben is nehezen kivitelezhetőnek bizonyult, továbbá számos kérdést is felvetett. Egyfelől a kezelt betétek és tőkeelemek aránya esetleges meghatározásának szükségességével kapcsolatban kételyek merültek fel, másfelől ilyen jellegű meghatározás fontossága másodlagosnak volt tekinthető a betétek elhelyezésének módjával szemben (Halász 1890:773). Ellentétben például az angol és francia takarékpénztárakkal, a hazai, de a német és olasz takarékpénztárak esetében sem volt követelmény a megtakarítások állampapírba való elhelyezése. Ezen megfontolásnak kevésbé a megen-

[18] A pénzintézetek esetén megjelenő túlzott bizalommal kapcsolatos veszélyekre évekkel később, *Hantos* (1916:19) is felhívta a figyelmet, ti. a *„bizalom csak […] emberi vonás és nem munka”*.

gedőbb, liberális gazdaságfilozófiai megközelítés, mint inkább az első világháborút megelőzően érzékelhető politikai-gazdasági bizonytalanság nyújtott alapot, melynek következtében a takarékpénztárak prudens működésére kedvezőtlen hatást gyakorolt volna az állampapírokba történő elhelyezés. Így a takarékpénztárak számára közvetlenül is kínálkozott lehetőség a kockázatosabb befektetések felkutatása iránt, esetenként túlzott kockázat vállalása útján fizetésképtelenséget idézve elő. Természetesen a pénzügyi eszközök kockázatkerülő elhelyezésének nehézsége a takarékpénztárak mellett valamennyi pénzintézetnél megjelent, esetükben azonban az állampapírokba történő elhelyezés követelmény jellegű előírása nem merült fel.

A felügyelés kialakítására okot adhatott volna az 1873-ban bekövetkezett bécsi tőzsdekrach, melynek következtében 26 bank és takarékpénztár került csődhelyzetbe vagy felszámolás alá Magyarországon; az 1867-es kiegyezést követően létesült 5 nagybank közül egyedül a Magyar Általános Hitelbank vészelte át jelentős tőkeinjekció segítségével a válságot. Pénzintézeti bukások a korábbi években is előfordultak, például a Győri Takarékpénztár már 1847-ben elzálogosította értékpapírjait az ONB-nél, majd az 1848. évi szabadságharc alatt bekövetkezett tömeges betétkivonások következtében értékpapírjainak eladására kényszerült, tartaléktőkéjét és részvénytőkéjét pedig teljes egészében elvesztette. Ebben az időszakban azonban a felügyeleti ellenőrzés gondolata még nem talált széles körű támogatásra (Vargha 1896:122), amihez az is hozzájárult, hogy korábban a Gründerzeit időszakában egyébként is jelentős mértékben megnövekedett hitelintézetek számának a válság miatt bekövetkező átmeneti csökkenése vélhetően nem érintette olyan érzékenyen a felügyelés megszervezését szorgalmazó szakmai szereplők egy részét. Ezen szereplők ún. szabadpiaci gazdaságfilozófiai megközelítésnek adtak érvényt, amely szerint a bürokratikus koordinációval szemben a piaci automatizmusok kellő hatékonyságot biztosítanak a megfelelő piaci működéshez, így – ezen gazdaságfilozófia képviselői szerint – a felügyelés megszervezése érdemben már nem járulhat hozzá a hatékonyság növeléséhez.

A felügyeleti ellenőrzés kialakítására vonatkozó kezdeményezések közül kiemelendő egy, az 1870-es években a miskolci Kereskedelmi és Iparkamarához benyújtott indítvány, amely a revízió szükségességének gondolatát valamely kormánytól független, autonóm egyesület formájában javasolta megvalósítani (Jirkovsky 1945:176). E forma a szakmai közvélemény jelentős részénél támogatásra talált: *„Az ellenőrzés […] csakis autonóm úton vezet czélra. De ez alapon aztán törvényhozásilag rendezendő.”*, illetőleg

„Nálunk sem lehet nézeteltérés aziránt, hogy […] a revíziók megejtését nem az államra bízzuk, hanem autonóm úton igyekezünk megvalósítani. Az állami revíziónak nálunk csupán az egészen laikus nagyközönség volt híve, melyet e rendszer áldásainak titkaiba a napilapok avattak be.” (Sugár 1899:416; Hantos 1916:11). Hasonló elképzelést tartott megvalósíthatónak a pénzintézetek revíziójával kapcsolatban *Lukács László* 1895-1905 közötti pénzügyminiszter, későbbi miniszterelnök, *Trautmann Henrik* egyetemi tanár, a Kereskedelmi Akadémia későbbi igazgatója, valamint *Éber Antal* is. *Éber* egy központi revíziótanács létrehozásával kívánta az ellenőrzéseket lefolytatni oly módon, hogy a tanácsban részt vevő budapesti és vidéki pénzintézetek kérhették volna fel a tanácsot arra, hogy az adott pénzintézetet revízió alá vesse (Éber 1911:800; Éber 1912a:55). *Éber* javasolta továbbá, hogy az alkalmazott szankció olyan mértékű legyen, amely nem akadályozza a pénzintézetek működését (ún. relatív szankció alkalmazása az arányosság elvével összhangban). Abban az esetben, ha a pénzintézet további működését a revíziótanács nem találta volna „egészségesnek”, akkor a hitelezés fokozatos megvonásával lett volna elérendő a pénzintézet helyzetének ellehetetlenítése, megakadályozandó a hirtelen megrázkódtatás rendszerszintű következményeit.

A miskolci Kereskedelmi és Iparkamara a hozzá benyújtott indítványt követően közel 2 évtizeddel később, 1889-ben értekezletet tartott a vonzáskörzetébe tartozó pénzintézetek bevonásával. Az értekezleten több pénzintézeti reformot érintő javaslatot vitattak meg, úgymint a pénzintézetek tőkehelyzetének (pl. jegyzett tőke, tőketartalékok), valamint igazgatósága, felügyelőbizottsága ellenőrzésének szükségessége tárgyában, illetve egyes számviteli kérdések (pl. mérleg összeállítása) is felmerültek. A napirend keretében tárgyaltak egy önálló ellenőrző szerv felállításáról és a miskolci, alapvetően regionális szintű értekezlet országos szintű kiterjesztéséről. Az értekezleten azonban valamennyi felmerült javaslatra egyhangúlag elutasító döntés született, a vidéki pénzintézetek tevékenységét megfelelőnek, a működésükben rejlő kockázatokat pedig alacsonynak ítélték. A miskolci értekezlet ugyan végeredményét tekintve felügyelési szempontból nem jelentett előrelépést, de a résztvevők több olyan felismerésre jutottak, amelyek meghatározóak voltak a pénzintézetek későbbi fejlődése tekintetében, és így közvetett módon felügyelettörténeti szempontból is lényegesek. Az értekezleten ugyanis nyíltan megfogalmaztak több olyan problémát, amelyek fennállása véleményük szerint – az elsősorban takarékpénztáraknál előforduló, de bankoknál is jelentkező – bukások kialakulásához vezetett. A pénzintézetek bukásának okát több tényezőre, így különösen a lejárati összhang hiányára,

a takarékpénztárak létrehozásának eredeti szándékától eltérő működésére (társadalmi-szociális célok háttérbe szorulása a nyereségszerzéssel szemben), valamint a nagyszámú piaci szereplő következtében kialakuló éles verseny miatti relatíve magas fizetett kamatokra vezették vissza. Az állami beavatkozás szükségességével kapcsolatban az *Adam Smith*-i „láthatatlan kéz" megközelítése volt jellemző, minthogy az értekezlet bárminemű állami beavatkozást nemcsak szükségtelennek, hanem egyenesen károsnak tartott (Jirkovsky 1945:172–175). A résztvevő pénzintézetek képviselői mindössze egyes ügykezelési és könyvelési szabályokat kidolgozó és ellenőrző, autonóm módon szervezett központi intézmény létesítését tartották elfogadhatónak, amely a javaslatokat nem teljesítő pénzintézeti tagokat szervezetéből kizárja.

A revízió autonóm, illetőleg állami jellegével és a revízió kiterjedtségével kapcsolatban nem volt teljes egyetértés, mint ahogyan ezt *Éber Antalnak* a Magyar Közgazdasági Társaság 1911. november 24-i ülésén elhangzott szavait követően felszínre kerülő szakmai vitákból megismerhetjük. *Éber* a már korábban említett központi revíziótanács létrehozásával kívánta az ellenőrzéseket megvalósítani előzetes felkérés alapján. Ezzel szemben *Havas Miksa* álláspontja szerint érdemi ellenőrzés kizárólag abban az esetben valósulhat meg, ha azt valamennyi intézményre kiterjedően valamely állami hivatal, vagy pedig általa kinevezett más független hivatal végzi (Éber 1912a:59). *Havas* tehát az 1844-ben elfogadott osztrák takarékpénztári normatívumban foglaltakat tekintette irányadónak, amely kimondta, hogy a takarékpénztárak az „államkormány" felügyelete alá tartoznak, és valamennyi takarékpénztárhoz külön kormánybiztos rendelendő, aki annak teljes üzleti tevékenységéről tudomással bír (Halász 1890:780). *Havas* véleménye mellett foglalt állást *Lengyel Samu* (1917:245), a melbourne-i egyetem közgazdaságtan és statisztika professzora, akinek nézőpontja szerint a revízió akkor érheti el célját, ha az kötelező. *Havas* és *Lengyel* álláspontjával helyezkedett szembe *Horváth Lipót* befolyásos bankár és *Zsengery Manó*, az Országos Magyar Kölcsönös Biztosító Szövetkezet felügyelőbizottságának tagja is. Utóbbi felhívta a figyelmet egyes, a kötelező revízióval kapcsolatos veszélyforrásra. A kötelező revízió ugyanis szubjektív jellegű véleményével negatívan befolyásolhatja az adott intézmény megítélését és működését, továbbá a hitelezők „eltávolításával" válsághelyzetbe is sodorhatja azt. Emellett kedvezőtlen hatást gyakorolhat a nyilvánosságra, mivel a nyilvánosság a kötelező revízió intézményében megbízva várhatóan nem fogja alaposan vizsgálni az intézmény közzétett számadásait, és túlzott mértékű, nem

megalapozott bizalom is kialakulhat a hatóság által vizsgált intézményekkel kapcsolatban. Ezzel szemben a fakultatív revízió *Zsengery* szerint amellett, hogy könnyebben kivitelezhető, nagyobb mozgásteret biztosít abban a tekintetben, hogy mi a vizsgálat témája, kik a megbízott revizorok, valamint milyen alapelvek mentén javasolt a revíziót lefolytatni. *Zsengery* ugyanakkor – felismerve a kötelező revízió hiányosságait is – arra a következtetésre jutott, hogy a revíziónak az azonosított hiányosságok ellenére kötelező jelleggel, intézményi mérettől függetlenül a vállalatirányítás értékelésére is kiterjedően, de az üzletpolitikába való beavatkozás nélkül kell megvalósulnia. *Matlekovits Sándor* jogász, egyetemi tanár, később az MTA igazgatóságának tagja például a konkrét hitelügyletek vizsgálatát, illetőleg minden olyan vizsgálatot, amely túlmutat a mérlegben foglaltak helyességének vizsgálatán, károsnak és üzleti szempontból veszélyesnek ítélt (Éber 1912b:216).

A revíziók során érvényesülő rotációval kapcsolatban *Zsengery* azt több évre kiterjedően javasolta megvalósítani, kiküszöbölendő annak időigényességét és nehézségét, hogy a gyakori rotáció következtében a revizorok szükségszerűen több alkalommal szerezzék meg ugyanazon ismereteket. Továbbá felhívta a figyelmet egy időbeliséggel összefüggő veszélyforrásra is, nevezetesen arra, hogy a revizor csak a vonatkozási időponthoz képest jelentős késéssel tudja az adatszolgáltatást ellenőrizni, és ennek a relevanciája abban az időpontban már meglehetősen kérdéses lehet (Éber 1912a:64; Éber 1912b:210). A kötelező revízióval szemben felhozott érvekkel kapcsolatban ugyanakkor meg kell említenünk, hogy a szubjektív jellegű vélemény alkotásával összefüggő kockázat a fakultatív revízió esetében sem küszöbölhető ki, ezen kockázat csökkentése a kellően alátámasztott megállapításokkal és részletes vizsgálat lefolytatásával érhető el, a nyilvánosság fegyelmező ereje, számadásokat vizsgáló képessége pedig mindenképpen korlátozottnak tekinthető. Meg kell különböztetnünk az autonóm revízión belül is két fő irányt: az egyik szerint az adott pénzintézet saját belátása szerint kérheti a revízió megtartását, ennek hiányában pedig mentesül a revízió alól[19]; a másik irány olyan „kötelék" létrehozását képviselte, amely rendelkezik illetékességgel arról, hogy szükségszerűségi-célszerűségi szempontok alapján döntsön egy adott pénzintézet revízió alá vonásáról.

[19] Példaként említhetjük a hannoveri takarékpénztári köteléket, melynek esetében 1894-ben a 139 takarékpénztár közül mindössze 8 kérte a revízió lefolytatását. További példa a cseh takarékpénztári kötelék, melyen belül a revíziót igénylők aránya ugyan kedvezőbb, de a 81 intézmény közül így is csak 15 igényelte a revíziót (Éber 1911:799).

Hantos Elemér (1916:20–58) államtitkár, a Pénzintézetek Országos Egyesületének elnöke már 1911-ben, a Pénzügyi Szemlében felhívta a figyelmet egy később rövid időszakban, de sajnálatos módon előforduló jelenségre, amely szerint relatíve gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező pénzügyi ellenőrző szerv működése esetén vélhetően a tagintézmények saját elhatározásán fog múlni az ellenőrzések lefolytatása. Ilyenformán az ellenőrzés alól éppen azon intézmények vonhatják majd ki magukat, amelyek ellenőrzésére a leginkább szükség lenne. *Hantos* a revízióval kapcsolatban mind a revízió alá vont intézményi kör, mind pedig a revízió kiterjedtségét illetően a fokról fokra való kibővítést szorgalmazta, elsődlegesen a mérlegfőösszeget tekintve kisebb intézményekre kiterjedően, ezen intézményi körön belül is elsősorban a vállalatirányítás megfelelőségének értékelését tekintette vizsgálandó területnek. Ebben a keretrendszerben 3 évre megválasztott, autonóm szervezetbe tartozó felügyelőbizottsági költag töltötte volna be a revizori funkciókat. Ilyen – már meglévő – autonóm szervezetnek volt tekinthető a kezdetben a korabeli kereskedelemügyi miniszter, *Szterényi József* elnöklete alatt álló 1911-ben alapított Magyar Revizori Szövetség, amely a revizorok szakmai minősítésére és közvetítésére hivatott szervezetnek minősült (Jenei 1970:50). A Szövetség tagjai közé csak olyan személy nyerhetett felvételt, aki legalább 8 éves szakmai gyakorlati tapasztalattal rendelkezett, ezenfelül 2 éves elméleti és gyakorlati ismeretekre is kiterjedő revizorképző tanfolyamot záró, sikeres vizsgát tett (Éber 1912b:212). Ebben a megközelítésben kizárólag azon pénzintézetek tartoztak volna revízió alá, amelyek betéti üzletággal rendelkeznek és alaptőkéjük nem haladja meg a 10 millió koronát. A revízió iránti hajlandóságot erősítendő, a pénzintézetek egymás közötti kapcsolatrendszerében is előnyt jelenthetett volna a revíziónak való „alávetettség”, tekintve, hogy bankközi hitelnyújtásnál a már revízió alá vont pénzintézet esetében a pénzpiaci szereplők részéről vélhetően nagyobb hajlandóság mutatkozott volna a hitelnyújtásra. Az elsőként említett feltételt a lakosság érdekeinek védelme, utóbbit pedig azon (a jelenlegi pénzügyi-gazdasági környezetben már nem helytálló) feltevés támasztotta alá, amely szerint a méretüket tekintve nagyobb, jellemzően komplex pénzügyi tevékenységet folytató pénzintézetek esetében „külső” ellenőrzésre kevésbé van szükség. A revízió szempontjából az alaptőke felső határának meghatározásához további érvként szolgált, hogy az ellenőrzésekhez nagyszámú szakértői apparátus szükséges. Napjainkban is megfontolandó lehet *Hantos* javaslata a felügyelőbizottság szakmai színvonalának növeléséről, mely szerint a felügyelőbizottságban leg-

alább egy olyan szakértőnek kellene lennie, akire vonatkozóan a szakmai követelményeket külön rendeletben szükséges megállapítani (Hantos 1916:21). Eltérő szempontú véleményt fogalmazott meg *Havas Miksa* a Magyar Közgazdasági Társaság 1911. év végi ülésén azzal kapcsolatban, hogy az ellenőrzéseket az alaptőke felső határától kellene függővé tenni, szerinte ugyanis az alaptőkét lényegesen meghaladó betétállománnyal (így magasabb tőkeáttétellel) rendelkező komplex üzleti tevékenységet folytató intézmények esetében lenne fokozottan szükség ellenőrzés lefolytatására (Éber 1912a:59). Az üzemméretet tekintve kis intézmény, vagy pedig a jelentékeny állománnyal rendelkező intézmény ellenőrzésének elsődleges szükségessége alapvető kérdésnek volt tekinthető felügyelési szempontból, mely döntéssel kapcsolatos polémia a felügyelés kialakításának előkészítési időszakában folytonosan jelen volt.

A felügyeleti ellenőrzés gyakorlati megvalósítására számos egyéb javaslat született különböző fórumokon. Megtalálható volt olyan kezdeményezés, amely egy fővárosi számvizsgáló egyesület létrehozását szorgalmazta, melynek tagjai a vidéki pénzintézeteknél folytattak volna vizsgálatot a számviteli nyilvántartások megfelelősége tekintetében, megbízásukat arra korlátozva, hogy kötelezés előírása nélkül lássák el tanácsokkal a pénzintézetek vezetését, tapasztalataikról pedig vizsgálati jelentésben tájékoztassák az egyesületet. Ezen javaslat azonban – tekintve, hogy az ellenőrzés a fővárosi pénzintézetekre nem terjedt ki – nem került szélesebb körű támogatásra. Egy másik javaslat törvényben előírt kötelező revízió elrendelését tartotta elérendő célnak, a revíziót pedig (a pénzintézeteket kamarai kerületenként vagy vármegyénként) revizionális egyesületekbe szervezve kívánta megvalósítani olyan formában, hogy a revizorok kirendelési joga a bíróság hatáskörébe tartozzon (Sugár 1899:417). Vélhetően a korabeli viszonyokhoz képesti túlszabályozottság miatt azonban ez a javaslat sem nyert támogatást. Egy harmadik javaslat az ún. Országos Takarékpénztári Tanács létesítése mellett foglalt állást, melynek tagjai a kormány által kinevezett revizori tisztviselőkből álltak volna. A javaslat elsősorban a hitelezési kockázat, valamint egyes ügykezelési szabályok betartásának vizsgálatát tartotta elsődleges feladatának, és az ellenőrzés eredményéről írásbeli vizsgálati jelentés készítését irányozta elő (Jirkovsky 1945:177). A kezdeményezés alapján a revíziók eredménye a pénzintézetek éves beszámolójában közzéteendő volt, továbbá – meglehetősen „szoros” felügyelésre utalva – a pénzintézetek igazgatóságába egy-egy Tanács által választott revizor volt delegálandó, aki a Tanáccsal *„állandó érintkezést tart fenn”* (Blum 1899:756).

A Tanács saját hatáskörében felfüggeszthette volna az igazgatóság működését, és rendkívüli közgyűlés összehívásával új igazgatóság választását rendelhette volna el. E javaslattal kapcsolatban azonban a kormány által kinevezett tanácsi tagok miatt az ellenőrzés függetlenségét illetően, valamint a kormány szerepvállalása miatti esetlegesen előforduló felelősség megállapítása (reputációs kockázat) kapcsán volt megfogalmazható kifogás. Mindazonáltal a Tanácsnak a későbbiekben kiemelt gazdaságpolitikai szerepet szántak: *„S valamikor talán e tanács lehetne magva az önálló magyar jegybanknak."* (Blum 1899:761)

A XX. század elején a pénzintézetek felügyelése tekintetében részletesen kidolgozták az ún. szakértői intézmény működésének kereteit. A szakértői intézmény szervezetében a szakértők, mint független, felelős „közeg" éves rendszerességgel vizsgálták volna a pénzintézetek működését, a hivatalos szakértői minősítés pedig külön vizsgálóbizottság előtt lett volna megszerezhető. Hasonlóságot mutatva a jelenleg működő pénzügyi felügyelési rendszerrel, az elképzelések szerint a szakértői intézmény szakértőinek körét a bel- és kültagok tették volna ki. Az intézmény kültagjainak feladata lett volna a vizsgálatok lefolytatása, a belső tagok pedig háttér, illetve támogató-elemző feladatokat láttak volna el. Amennyiben a helyszínen megjelent vizsgálók rendben találják az adott intézmény számviteli nyilvántartásait, erről bizonyítványt állítottak volna ki; amennyiben nem, akkor jelentést készítettek volna a központi kormányzatnak, amely ugyanakkor intézkedési jogkörrel is rendelkezett. A későbbiekben éles vitát váltott ki a vizsgálatok során alkalmazandó rotációs elv, egyfelől ugyanis fontos fegyelmező erőt jelenthet, hogy adott pénzügyi intézmény vizsgálatát a következő évben nem végezhetik el ugyanazok a vizsgálók, hanem rotáció alapján, a külső és belső tagok között cserélődés megy végbe, így egy adott időszakban támogató munkát végző felügyelő egy másik időszakban maga is részt vesz a helyszíni vizsgálatokban. Ezáltal megakadályozható, hogy az adott vizsgálatban észre nem vett hiányosságot egy következő vizsgálatban a hiba fel nem tárásában érdekelt vizsgáló ismételten figyelmen kívül hagyjon (Havas 1901:214–216). Másfelől többek között *Hantos* (1916:14) ennek éppen az ellenkezőjét támogatta: *„Ha pedig ugyanaz a revizor többször látogat el ugyanazon pénzintézethez, lassanként képessé válik a helyzetet és egyéneket annyira megismerni, hogy a felmutatott vagyonrészek értékét is elbírálhatja."* Ebben a gondolatrendszerben az ellenőrzéseket minden esetben váratlanul, bejelentés nélkül volt javasolt lefolytatni.

A szakértői intézmény kapcsán kiemelt célként fogalmazódott meg, hogy a helyszíni vizsgálatok alkalmával az egyes vizsgálók képességeiknek megfelelően egy adott terület specialistájává váljanak. A vizsgálatok során szerzett tapasztalataikat nyilvánosan elérhető publikációkban foglalják össze, így hozzájárulva a gyakorlati ismeretek mellett az elméleti szaktudás bővítéséhez, a pénzügyi rendszer szereplőit pedig támogatva a prudens működés elérésében (Havas 1901:216). A helyszíni vizsgálati tapasztalatokkal kapcsolatban elkészítésre javasolt nyilvános publikáció, összefoglaló vizsgálati jelentés kidolgozása jelenleg is aktuális lehet, hiszen a korábban felsorolt érvek mellett jelentősen hozzájárulhat a felügyeleti transzparencia növeléséhez, és a később lefolytatandó vizsgálatokat is megkönnyítheti azáltal, hogy az intézményeknek, figyelembe véve a jelentésben foglalt gyakran előforduló problémákat, hiányosságokat, alkalmuk nyílna még a vizsgálatot megelőzően orvosolni az esetükben fennálló problémákat. A szakértői intézménynyel kapcsolatos elvárások között hangsúlyos volt az is, hogy a felügyelő a lényegi hibákra koncentráljon, és a feltárt hiba orvoslásában támogató, közreműködő szerepet töltsön be. Fokozott szabályozás, kiterjesztett ellenőrzés szükségességét tartották fontosnak a korszakban olyan intézmények esetében, amelyeknek a kötvényei államilag elfogadottak, s esetükben a szakértői intézmény jogosulttá válhatott volna ezen kötvények fedezetét, kezelését is ellenőrizni.

A szakértői intézmény működését elkülönítve, kizárólag a közigazgatási bíróságnak alárendelve képzelték el. Javaslatként merült fel, hogy a közigazgatási bíróságon – a szakértői, ellenőrző hivatal támogatása céljából – helyet kapjanak közgazdászok és matematikusok is (Havas 1901:215–219). A javaslatok alapján a szakértői intézményt több szempontból is az Angliában működő, elsősorban könyvvizsgálati feladatokat ellátó Szabadalmazott Számvizsgálók Egyesülete (The Institute of Chartered Accountants in England and Wales) tevékenységét alapul véve kívánták megszervezni a hazai viszonyoknak megfelelően. A szakértői intézmény esetében is felmerült javaslatként, hogy a vizsgálók az egyes pénzintézetek felügyelőbizottságában rendelkezzenek tagsági viszonnyal, így ebben a formában biztosítva bizonyos szintű folyamatos helyszíni jelenlétet[20]. A tagokkal szemben az Egyesület szigorú erkölcsi és anyagi követelményeket is támasztott, hiszen *„azt a tagot, aki erkölcsi botlást követ el, vagy megbízhatatlan, avagy pénzügyi erejében megfogyatkozott, kitörlik a fellows sorából”* (Berényi 1899:252).

[20] Láthattuk, hogy e javaslat hasonló formában a takarékpénztárak felügyeletét ellátó szerv, az Országos Takarékpénztári Tanács létrehozásának kezdeményezése kapcsán is megjelent.

Ugyan a szakértői intézmény működésének gondolatrendszerére nem volt jellemző a „klasszikus” irányzatnak megfelelő bürokratikus, állandó helyszíni jelenlétet támogató felügyelési modell, a szervezetileg elkülönített, helyszíni vizsgálatokra is szakosodott szakértői csoport létrehozásának gondolata miatt mégis a „klasszikus” típusú modellhez áll inkább közelebb.

1.2.6. Felügyelők, pénzintézeti revizorok képzése, a felügyeléssel és a pénzintézetek szabályozásával kapcsolatos korabeli elvárások

A XX. század elején a felügyeléssel kapcsolatos javaslatok kitértek a szakértő felügyelők „kinevelésére”, oktatásuk formájára is: *„Minden reformtörekvést alkalmas erők nevelésével kell bevezetni, mert ezek hiányában törést szenved a legnemesebb szándék, a legigazabb törekvés…”*, valamint *„gondoskodjunk szakértők neveléséről, nehogy külföldről kelljen ilyeneket importálnunk”* (Havas 1901:215). A megfelelő szakmai színvonallal rendelkező szakértők képzésének, nevelésének másfél évtizeddel később is jelentős szerepet szántak. Az 1916. január 4. napján tartott képviselőházi beszédében is hangsúlyozta *Hantos* (1916:82), hogy *„men, not measures”*, azaz a megfelelő szakemberek megtalálása a pénzügyi felügyelést és ellenőrzést végző intézmény működése sikerességének szempontjából előrébb való, mint a vonatkozó szabályozás kidolgozása. Ez a szemlélet jelenik meg tágabb értelemben *Friedrich List* gondolatvilágában is. A több alkalommal hazánkba látogató, gazdasági viszonyainkat részletesen elemző és Magyarország gazdasági fejlődésében mélyen hívő gazdaságpolitikus szerint *„A nemzetek jóléte mindenütt és minden időben arányban állott a polgárok műveltségével, erkölcsösségével és munkásságával; a javak mennyisége mindig az említett tulajdonságokkal párhuzamosan nőtt és apadt…”* (Sipos 1910:37; List 1940:154).

A revizor[21] munkája egyértelműen elkülönült a „hites könyvszakértők” munkájától. Utóbbiak tevékenysége inkább a mai szóhasználat szerinti könyvvizsgálóhoz volt hasonlatos, míg a revizor a könyvvezetés ellenőrzése mellett a teljes üzletvitelt, a szervezet egészét felülvizsgálhatta. A revizor tevékenysége továbbá kiterjedt egyes összeférhetet-

[21] Történeti megközelítésben találunk példát korábban is ún. „hivatásos revizorok” működésére, nemzetközi kitekintésben legelőször a XV. századi Itáliában, Genovában működtek közre revizorok a Szent György Bank alapításában és később működésében, azonban szervezetbe ekkor még nem tömörültek (Jakabb et al. 1941:28).

lenségi helyzetek (pl. ellenőrző és ellenőrzött személyének azonossága) feltárására is (Erdély 1929:3–18). A revizori feladatok kiterjedtségét mutatja, hogy az előzőek mellett a revizori feladatok közé volt sorolható az üzletkezelés organizációja és reorganizációja, a vagyonkezelés, az ún. „trustee”[22] teendőinek ellátása, valamint a felszámolások kezelése, illetőleg lebonyolítása is. A revizori tevékenység kezdetben jellemzően nem pénzintézeti revizori munkát jelentett, hanem inkább termelő, szolgáltató vállalatok ellenőrzésére vonatkozott. Ennek megfelelően a szakértő revizorok képzése is kezdetben ilyen formában jelent meg Magyarországon.

A revizori képzés megvalósítására *Lengyel Samu* külföldi példákat tanulmányozva két utat tartott lehetségesnek: önálló revizorképző intézmény létrehozását vagy pedig meglévő felsőfokú képzések kereteibe történő bekapcsolását. A Magyar Revizori Szövetség 1912-ben javaslatot tett – akkor már meglévő képzési programjára alapozva – egy önálló revizorképző intézmény felállítására. Ez annak a felismerésnek volt köszönhető, hogy a revizori tevékenység sikere vagy sikertelensége a magas szakmai színvonalon álló revizorok rendelkezésre állásának a függvénye. *Trautmann Henrik* egyetemi professzor, számos felsőfokú intézmény tanára és a Pesti Kereskedelmi Akadémia 1921-től kinevezett igazgatója részletes javaslatot dolgozott ki a revizorképző intézmény működésével kapcsolatban (képzési program, felvételi eljárás stb. tekintetében), azonban ezen kezdeményezés ekkor még nem talált szélesebb körű támogatásra (Lengyel 1917:244–260). A szakértői kinevelés gondolata csak több éves késéssel és az eredeti elgondolástól eltérő formában, de végül meghallgatásra talált szélesebb körben is, hiszen 1929-ben már egyetemi szintű revizorképzés folyt Magyarországon. Ugyanebben az évben *Erdély Sándor* revizor munkájának köszönhetően ún. revizori kézikönyv is készült, amely részletes útmutatást tartalmazott a vizsgálandó témakörök, a vizsgálati jelentés tartalma és az azzal kapcsolatos elvárások tekintetében, továbbá konkrét példákon bemutatva az ellenőrzés főbb szempontjaira is kitért.

A hitelintézetek tekintetében mind a szabályozás, mind pedig a felügyelés oldaláról elsősorban a háztartási szektor, ezen belül is a betétesek érdekeinek védelme számított elsődleges szempontnak. *Galgóczy János* (1878:23) biztosítási hivatalnok 1878-ban ezt a

[22] A kötvénybirtokosok érdekeinek képviseletére hivatott bizalmi személy. E funkciót később, intézményesített formában, a hazai jogrendbe való beépüléséig a Pénzintézeti Központ megbízás keretében látta el (az ipari zálogleveleket szóló 1928. évi XXI. törvénycikk alapján).

következőképpen foglalta össze: *„Hitelintézeteink szabályozásánál a fősúlyt arra fektetem, hogy a betétek csupán rövid tartamú pénzügyi műveletekben helyeztessenek el."* Ez az alapvető cél 40 évvel később is változatlanul prioritásként szerepelt: *„Ellenben keresztül kell vinni […] hogy a betétek és pedig elsősorban a kisebb emberek betéteinek relatív biztonságáról gondoskodjék a törvényhozás."* Ennek gondolati háttere főként a kisbetétesek és a nagyobb ügyfelek között fennálló információs aszimmetriában, illetve abban állt, hogy a *„kis betevők a legnyugtalanabbak és szélesebb körökre viszik át a nyugtalanságot"* (Korányi 1918:560). Felügyelési oldalról hasonló elvárás fogalmazódott meg: *„A revisio czélja nem lehet más, minthogy a hitelezők és jelesül első sorban a betevők érdekeit szemmel tartsuk…"* (Éber 1911:801).

A modern pénzügyi felügyeléshez kapcsolódó egyes főbb elvárások már a XIX. század második felében is megjelentek, úgymint a prudens tevékenység elősegítése, a felelős hitelezés előmozdítása, a kockázatvállalási hajlandóság korlátok közé szorítása és a pénzügyi kultúra fejlesztése. Olyan felügyelési gyakorlatot tekintettek elfogadhatónak, ami *„fékezi az embert egész tevékenységében, gondosságra inti a feljebbvalókat, gyengíti a felületességet, fokozza a rendet és pontosságot"* (Havas 1901:214); a felügyeleti ellenőrzéssel kapcsolatos fontosabb alapelveket pedig a függetlenségben és a részrehajlásmentességben ragadták meg (Halász 1890:780). *Hantos (1916:19)* továbbá meghatározta a jelenleg is érvényes proaktív pénzügyi felügyelés lényegét: *„Az igazi, az ideális revíziónak feladata nem a visszaélések okainak utólagos megállapítása, hanem azok megelőzése és csírájukban való elfojtása, legértékesebb része pedig az a kioktatás, melyben a központból jövő, sokat látott és tapasztalt szakértő, az intézet tisztikarát, igazgatóságát és felügyelőbizottságát részesíti."*

Az 1897. évi új német kereskedelmi törvényben foglaltak alapján konkrét javaslatok születtek a vállalatirányítási kockázatok mérséklésére, úgymint az ún. „kereshetőségi jog" átültetése a magyar jogrendbe. Ennek alapján az igazgatóság felelőssége megállapítható lett volna abban az esetben is, ha tevékenységük során *„nem az idegen vagyon kezelése által megkövetelt lelkiismeretes gonddal, a kötelességszerű ügyességgel jártak el"* (Sugár 1899:419). Emellett megemlítendő az a javaslat, amely szerint a vezérigazgató, illetve az ügyvezetés tagja nem lehet igazgatósági tag is egyben, ti. *„nem helyeselhető, hogy ott, hol javaslatai felett bírálatot gyakorolnak, szavazatával a döntésnél részt vegyen"* (Sugár 1899:421). További javaslatként merült fel, hogy az igazgatósági tagok

felelőssége a tagsági lemondással párhuzamosan ne szűnjön meg, hanem az bizonyos időszakban (pl. a következő üzleti év zárásáig) később is fennálljon. Ezeket a javaslatokat ekkor még ugyan nem ültették át a gyakorlatba, de több olyan javaslat is megfogalmazódott, amelyeket törvényi úton (ti. 1898. évi XXIII. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről) sikerült beépíteni a hazai jogrendbe. Ezek alapján az igazgatóság és a felügyelőbizottság tagjai egymással rokoni kapcsolatban nem állhattak, a felügyelőbizottság az igazgatósági ülésekre meghívandó volt és azokon tanácskozási joggal részt vehetett, valamint kizárólag a felügyelőbizottság jóváhagyásával volt köthető olyan ügylet, amelyért az igazgatóság tagjai kezességet vállaltak.

Önálló, kiemelt témakörként szerepelt – a szavatoló tőke fogalmának hiányában – a tartalékok, tőkeelemek elégséges szintjének, kezelésének, illetve a veszteségelszámolás módjának a meghatározása. A pénzintézetek ugyanis több esetben az adott évi esetleges veszteségeiket – az osztalék korábbi szintjét fenntartandó – nem az ugyanazon évi nyereségből, hanem ún. külön tartalékból írták le. Ezzel kapcsolatban a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi törvénycikk tartalmazott rendelkezést, hiszen annak 14. §-a kimondta, hogy a keletkezett veszteséget elsősorban a tartalékalapból kell fedezni (korábban az 1875. évi kereskedelmi törvény 199. §-a „netaláni tartalékalap" -ot nevesített), ugyanakkor a tartalékok elégséges szintjéről, kezelésének módjával kapcsolatban továbbra sem született rendelkezés. Mindössze tervezet formájában maradt meg az a kezdeményezés, hogy a tartalékok állampapírokban helyeztessenek el.

1.2.7. A pénzügyi felügyelés megszervezésével kapcsolatos javaslatok kezdeti sikertelensége

Számos tényező járult hozzá a pénzintézetek ellenőrzésével kapcsolatos javaslatok elfogadásának kezdeti sikertelenségéhez; ezek egyfelől külpolitikai, másfelől belpolitikai jellegűek voltak. Külpolitikai oknak volt tekinthető azon körülmény, hogy bár a reformeszmék érlelődésének kezdetén, az 1825/27-i „első" reformországgyűlésen a reformtörekvések egyik lépéseként megfogalmaztak a Habsburg Birodalommal való gazdasági és pénzügyi összefonódást mérséklő javaslatokat, ezek gyakorlati megvalósítása elmaradt, így a továbbiakban is fennállt azon állapot, hogy a Habsburg Birodalom hazánkat is a birodalmi pénzügyi rendszer szabványainak kívánta alávetni. Ez egyfelől jelentett egyfajta modernizációt a hazai pénzügyi intézményrendszert illetően, másfelől viszont

visszavetette az önálló kezdeményezések megvalósítását. Szintén javaslati formában maradt fenn az a(z) – akkor még takarékpénztárak ellenőrzéséről szóló – törvénytervezet, amelyet az 1843. évi országgyűlés keretében kinevezett választmány dolgozott ki (Jakabb et al. 1941:30). Belpolitikai okok is hozzájárultak az önálló pénzügyi felügyelés létrejöttének elhúzódásához, amelyek közül kiemelendő az 1848-as szabadságharc, amely gazdaságpolitikai szempontból is fordulópontot jelentett. A szabadságharc kapcsán általánossá vált, hogy *„A régi világ elmúlt, mintha egy vízözön hömpölygött volna végig fölötte s az új világban nehéz küzdelmet kellett folytatni a létért mindannak, a mi a régiből megmaradt. Takarékpénztárainkra is, melyek csak bajjal tudták túlélni a nagy katasztrófát, újabb megpróbáltatások évei következtek."* (Vargha 1896:135) Számos takarékpénztár esett áldozatul a szabadságharc küzdelmeinek, így például az 1845-ben alapított Losonczi Takarékpénztár, melyet 1849. augusztusban az orosz hadsereg kirabolt, a biztosítékul szolgáló nemesfémeket és értékpapírokat a hadsereg elvitte, a takarékpénztár helységét pedig felégette (Vargha 1896:234). Belpolitikai okként említhető továbbá a neoabszolutisztikus Bach-korszak gazdaságpolitikája, mely szintén visszavetette az önálló pénzügyi felügyeléssel kapcsolatos javaslatok előtérbe kerülését. Pénzintézeteket érintő újabb szabályozó rendelkezéseket – részben a pénzintézetek ellenállása következtében is – így továbbra sem vezettek be (Kovács 2006:66).

Kautz Gyula (1868:485), az OMB alkormányzója, majd főkormányzója, a *„korszerű magyar közgazdaságtan első nagy képviselője"* (Mátyás 2005:613) így számol be a kiegyezést megelőzően fennálló, különösen a Bach-korszakra jellemző – elsősorban a közpénzügyekre vonatkozóan, ámde a pénzügyi rendszer egészét is meghatározó – Habsburg birodalmi ellenőrzési rendszerről, és annak hazai viszonyokra való hatásáról: *„…mennyi hátránynyal járt reánk nézve ez időben az osztrák pénzügyi és policiális eszmék és rendszabályok invásiója, s mily súlyos akadályként nehezedett hazánkban minden gazdasági lendület- és törekvésre a kormány mindenbeavatkozó kicsinyes ellenőrsége, a financiális intézményekkel járó controlleria nyüge, az országos törvényhozás kényszerű szüneteltetése, s azon visszás körülmény, hogy legtöbb rendszabálynak főczélja nem az igazi közjó, hanem az vala, hogy az államnak absolut hatalma, kincstár-érdeke, s a katonai és hadászati tekintetek biztosíttassanak".* Így a korábban fennálló osztrák centralisztikus rendszer, erőteljes osztrák gazdaságpolitikai befolyás minden hazai törekvés ellenére változatlan formában fennmaradt. Bár a gazdasági élet számos területén a kiegyezést megelőzően, már 1860-tól terjedőben voltak a nemzeti autonómiát sürgető javaslatok, és

a kiegyezés kapcsán jelentős alkotmányjogi változások következtek be, mindezek nem eredményezték a pénzügyi intézmények tekintetében az osztrák befolyás, jogi-politikai irányítás mértékének csökkentését. *Kautz* hozzáteszi, hogy az ország csakúgy, mint a korábbi években, 1860 után is hasonlóan nyomasztó intézmények és rendszabályok alatt működött (Kautz 1868:511), és jellemzőek voltak az *„igen is szapora rendeletek, bureaucratiai beavatkozás, felügyelet és ellenőrzet”* (Kautz 1868:288).

Szükséges megjegyeznünk, hogy *Kautz* véleményében nyilvánvalóan kifejezésre jut elfogultsága, politikai motivációja. A korszak megfelelő, reális értékeléséhez mindenképpen fontos az egyes vélemények megfelelő kontextusba helyezése, így ki kell térnünk az ebben az időszakban meghozott főbb gazdaságpolitikai intézkedésekre, illetőleg ismertetnünk kell a korabeli kedvező gazdasági folyamatokat. Szükséges megemlíteni a polgári tulajdon jogi kereteinek megteremtését, a gazdasági tevékenységek kereteinek kialakítását, az egységes birodalmi piac és gazdaság kiépítésének koncepcióját, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül a közlekedés fejlesztését (mindenekelőtt a központi vasútvonalak kiépítését) sem. Míg ugyanis 1848 előtt mindösszesen 178 kilométernyi vasútvonal épült, addig 1866-ra már 2 160 kilométernyi vasútvonal állt rendelkezésre, de a vasúthálózat fejlesztése mellett jelentősen bővült a dunai gőzhajózás, és fontos eredménynek számított a centralizált posta- és távíróforgalom működtetése is. 1853-ban jelentek meg a Magyarországra vonatkozó úrbéri pátensek, és ugyanebben az évben került szabályozásra a volt nemesi tulajdonosok kártalanítása. Az úrbéri munkálatokkal párhuzamosan indult meg a modern telekkönyvezés, mely a polgári földtulajdon megteremtésének előfeltétele volt, az ősiségi pátens pedig eltörölte az ősiség intézményét. Lényeges lépések születtek az iparszabadság megteremtése területén (szabad és engedélyezett iparok megkülönböztetése), megvalósult a céhekbe való belépés szabadsága, az iparűzés jogának mindenki számára történő biztosítása, az osztrák adórendszer bevezetése pedig megteremtette a modern adózás alapjait (pl. egyenes adók, jövedelemadók, közvetett fogyasztási adók megjelenése). Mindazonáltal, mint ahogyan *Kautz* szavaiból is érzékelhetjük, a rendszer meglehetősen Janus-arcú volt, a lakosság egy része ebben az időszakban a kényszerű alkalmazkodás nehéz éveit élte át, így egyfelől az elnyomó jelleg, másfelől viszont az előzőekben említett modernizációs törekvések is megjelentek (K. Lengyel 2008:237–254; Deák 2009:26–33), melyekkel árnyalnunk szükséges *Kautz* idézett szavait. A hazánkat ért osztrák befolyás, „felügyelet és ellenőrzet” is egyrészt hozzájárult a pénzügyi intézményrendszer fejlesztéséhez és a felügyelés megszervezésével kapcsolatos gondolkodás,

szakmai viták megjelenéséhez (pl. a szakmai közvélemény egy részénél mintául szolgáló, 1844-ben elfogadott osztrák takarékpénztári normatívummal kapcsolatban felszínre kerülő viták tekintetében). Másrészt viszont az erőteljes gazdaságpolitikai befolyás, az „abszolút hatalom" érvényre jutása és a „nyomasztó intézmények" összességében hátravetették az önálló felügyelés megszervezése iránti hazai törekvéseket (Varga 2016b:75–77).

Az intézményesült felügyelés megvalósulását az 1867. évi kiegyezést megelőzően tehát belpolitikai és külpolitikai okok egyaránt akadályozták. A kiegyezés után, az osztrák kormány korlátozó intézkedéseinek mérséklődése lehetőséget biztosított volna az érdemi fejlődésre, azonban a belpolitikai hátráltató tényezők továbbra is fennmaradtak. Az intézményesült, önálló felügyelés megszervezését a pénzintézetek ellenállása, az irántuk tanúsított nagyfokú, sok esetben indokolatlan bizalom, valamint a felügyelés működésével kapcsolatos konszenzus hiánya a XIX. század második felében azt megakadályozta. Bár a gazdasági fejlődésnek a szabályozott pénzügyi felügyelés különösen az 1800-as évek derekán nem jelentette elengedhetetlen feltételét, a felügyeléshez szorosan kapcsolódó szabályrendszer, a pénzügyi intézmények működésének bizonyos keretek közé szorítása mégis fokmérőjét jelenti egy adott ország gazdasági érettségének, fejlettségének.[23]

1.2.8. A felügyeleti elődszervezetek működése

A Pénzintézeti Központ, mint felügyeleti „csúcsszerv" létrehozásáig számos etap vezetett el. Bár a felügyeleti szervek létrehozására irányuló javaslatok kezdetben sikertelenek voltak, később, valamely más – nem felügyeleti – célból létrejött szervek tevékenységében helyet kapott a felügyeleti szerepkör, így létrejöttek ún. felügyeleti elődszervezeteknek tekinthető intézmények. *Tisza István* későbbi miniszterelnök kezdeményezésére 1892-ben jött létre a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, melynek működési célja volt, hogy a vidéki takarékpénztárak által kihelyezett jelzálogkölcsönökben lekötött tőkét forgalomképes értékpapírrá alakítsa át, lehetővé téve a jelzálogkölcsönökből eredő követelések Jelzálogbankra, mint zálogleVél kibocsátására felhatalmazott intézményre történő engedményezését, ezáltal segítve a vidéki kisbirtokos társadalom hitelhez jutását (Kovács 2004:134; Domány 1926:439). A Jelzálogbank kizárólag olyan takarék-

[23] Megemlítendő, hogy *Friedrich List* álláspontja szerint Ausztriának saját gazdasági előremenetele szempontjából rendkívül nagy szüksége lett volna a magyar gazdaság erősödésére, fejlődésére (Sipos 1910:37).

pénztárral létesített üzleti kapcsolatot, amely vállalta, hogy a Jelzálogbank éves rendszerességgel felülvizsgálhatja teljes üzletvitelét, mérlegét (Botos J. 2002:39). A Jelzálogbanknak ez a felülvizsgálati funkciója tehát egyfajta előképe volt a későbbi Pénzintézeti Központ hasonló jellegű funkciójának. A Jelzálogbank felülvizsgálati funkciója átmenetet képviselt az „angolszász" és „klasszikus" modellek között, hiszen az „angolszász" modell alapvetően önellenőrzésen alapuló megközelítését nem tartotta elegendőnek, ugyanakkor a „klasszikus" modellnél érvényesülő minden részletre kiterjedő vizsgálat sem valósult meg. A Jelzálogbank a vidéki pénzintézetek által folyósított jelzálogkölcsönök mobilizálását eredményesen végezte, így a vidéki hitelszervezet egyik leghasznosabb fővárosi támogatójává vált. A mezőgazdaság céljainak támogatása tekintetében kifejtett tevékenysége azonban nem volt elégséges, így a későbbi években annak erőteljesebb támogatása vált szükségessé. Ennek előmozdítása céljából alapították 1895-ben a Magyar Agrár és Járadék Bankot, melynek tevékenysége különösen a szőlőtermelés támogatása szempontjából volt kiemelkedő (Holbesz 1939:133).

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 hiteligényeinek kielégítése, a szövetkezeti eszme terjesztése és népszerűsítése mellett a kötelékébe tartozó szövetkezetek ügykezelésére vonatkozóan ellenőrzési és felügyeleti jog gyakorlása volt[24]. És ahogyan *Schandl Károly*, a Hitelszövetkezet alelnöke, később alelnök-vezérigazgatója rámutatott a Hitelszövetkezet fennállása alatt elvégzett vizsgálatokkal kapcsolatban: *„szövetkezeteinket évente rendszerint kétszer látogattuk meg…"* (Schandl 1938:66). Az 1898. évi XXIII. törvénycikk kimondta, hogy amennyiben a Hitelszövetkezet a kötelékébe tartozó szövetkezet felügyelőbizottságának működésében törvénybe vagy alapszabályba ütköző intézkedéseket, a szövetkezet érdekeit sértő mulasztásokat vagy visszaéléseket tapasztalt, a Hitelszövetkezetnek a közgyűlést azonnal össze kellett hívnia, és ebben az esetben a szövetkezet igazgatóságát vagy pedig az igazgatóság egyes tagjait a közgyűlés megtartásáig felfüggeszthette, s az ideiglenes ügyvezetés iránt intézkedhetett. Ebben a tekintetben a Hitelszövetkezet az „angolszász" megközelítéstől eltávolodva a külső felügyeleti beavatkozás szükségességét képviselte erős felügyeleti jogosítványok gyakorlásával. További feladata a

[24] A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk, 57. § alapján

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 kedvező feltételek melletti hitel nyújtása volt (Adler 1915:170). A Hitelszövetkezet jogkörét, ellenőrzési lehetőségeit tovább erősítette, hogy 1920-tól hitelszövetkezetet kizárólag a Hitelszövetkezetbe történő belépés feltétele mellett lehetett alapítani[25]. 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 *„kölcsönei vagy túlzottak, vagy nem elegendőek, de mindenkor ruinosusan*[26] *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 középlejáratú, tevékenységükhöz illeszkedő annuitásos kölcsönök folyósítását. A Hitelszövetkezet tevékenységével kapcsolatban *Lukács László* pénzügyminiszter az 591. országos ülésen elmondta, hogy működésének mintegy másfél éve alatt már 868 szövetkezetet tudott tagjai sorában, melyeknek körülbelül fele újonnan alapított intézmény volt. A tagintézmények legnagyobb része mezőgazdasági hitelszövetkezet volt, azonban nem kizárólag hitelnyújtással, hanem más módon is segítette tagjait, például vetőmagvak, mezőgazdasági gépek beszerzésével és a termények értékesítésével. A szövetkezetek számára mintegy 30 millió korona hitel folyósításáról döntött, ennek forrását saját tőkéjéből, részvénykibocsátás, illetőleg váltóvisszleszámítolás útján, valamint betétgyűjtésből biztosította, a forrásszerzésnek továbbá volt még egy speciális módja is, nevezetesen az alapítványi üzletrészek vásárlása. A Hitelszövetkezet működésének sikerességét ugyanakkor többen kétségbe vonták, példaként felhozva az előforduló szövetkezeti bukásokat, továbbá mozgalom is indult a Hitelszövetkezeten kívüli szövetkezetalapítások támogatására.[27] A Hitelszövetkezet vidéki szerepvállalásának erősségét emelte ki *Baross János* politikus, hangsúlyozva, hogy a kötelékébe tartozó vidéki hitelszövetkezetek száma 10 év alatt mintegy

---

[25] A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXX. törvénycikk, 2. § alapján

[26] Megjegyzés: „veszedelmesen”, „vészesen”

[27] Képviselőházi napló, 591. országos ülés, 1900. október 10.

megháromszorozódott, kezelt takarékbetéteik összege pedig 5 millió koronáról 75 millió koronára emelkedett. Hozzátette, hogy álláspontja szerint a végrehajtások csökkenésének legfőbb oka a szövetkezeti eszme terjedésének köszönhetően megváltozott pénzfelhasználási, megtakarítási magatartásban keresendő, ugyanis amíg 1902-ben 21 ezer ingatlan került kényszervégrehajtásra, addig 1908-ban ez 15 ezret ért el.[28]

Hazánkban az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) tekinthető az intézményesült bankfelügyelés első kezdeményezésének. Bár az MPOSZ elsősorban a pénzintézetek érdekképviseleti szerveként működött (Botos J. 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”* (Jakabb et al. 1941:31). Részt vett a szervezeti és működési szabályzatok kidolgozásában is, mellyel proaktív felügyeleti jelleget mutatott. A vidéki pénzintézetek fontosságának korai felismerése szintén előremutató, ugyanakkor az MPOSZ több okból sem volt képes hatékony felügyeleti szervként működni. Egyfelől tevékenységi köre meglehetősen kiterjedt volt, beletartozott például a tagintézmények eszközeinek kihelyezéséhez szakszerű tanácsadás nyújtása, illetve egy országos hiteltudósító szervezet kiépítése is. Másfelől a nagyobb bankcsoportok nem csatlakoztak az MPOSZ-hez (Botos J. 1994:17), illetőleg az „önkormányzati” működés lehetővé tette a tagintézmények számára, hogy önkéntes módon, relatíve ritkán folyamodjanak felülvizsgálathoz (Hantos 1916:24). Az MPOSZ tevékenységében az önellenőrzés fontosságának hangsúlyozása miatt inkább az „angolszász” jellemzők jutottak érvényre, amit az elsődleges érdekképviseleti szerep is erősített. Bár 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 súlyát, hatókörét és befolyását a pénzügyi folyamatokra, jogszabályalkotásra, a szervezet érdekérvényesítő képességének viszonylagos gyengeségét eredményezve. Mindazonáltal az MPOSZ működése kapcsán megjelentek olyan alapelvek, illetőleg az ellenőrzések során olyan gyakorlatok érvényesültek, melyek a jelenlegi felügyelésben is megjelennek a helyszíni vizsgálatoknál. Példaként említendő a „négy szem elve”, mely alapján az ellenőrzéseket legalább 2 vizsgálónak volt szükséges lefolytatnia, és az

[28] Képviselőházi napló, 88. országos ülés, 1911. január 28.

MPOSZ-nek lehetősége volt előre nem bejelentett vizsgálatok lefolytatására is (Hantos 1916:30). Az MPOSZ alkalmazásában álló vizsgálóknak előzetesen vizsgát kellett tenniük, melynek keretében bizonyították, hogy a vizsgálatok lefolytatásához szükséges szakmai ismeretekkel rendelkeznek. A vizsgálatok kapcsán már megjelent a banktitok fogalma, a vizsgálók 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 vizsgált 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 felülvizsgálatának folyamatát. A vizsgálóknak az egyes vizsgált 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.) érdekképviseleti és érdekvédelmi szervezet alakult (Müller et al. 2014:10), melyeknek azonban felügyeleti-ellenőrzési feladataik nem voltak. Ugyanakkor az egységes ügyviteli, könyvelési és mérlegkészítési gyakorlat kialakításának előmozdítása miatt működésük felügyelettörténeti szempontból is mindenképpen említésre méltó.

Az MPOSZ-hez feladatkörében igen hasonló, „rivális” intézményként működött az ebben az időszakban *Hantos Elemér* kezdeményezésére alapított Pénzintézetek Országos Egyesülete (POE). Az egyesületek között felszínre kerülő ellentétek azonban rontották a folyamatos ügyvitelt és a működés hatékonyságát mindkét intézmény esetében (Varga 2016a:128). A POE folyamatosan törekedett egy táborba gyűjteni az ország valamennyi pénzintézetét, elsősorban érdekképviseleti és szakmai céllal. Működésének kezdeti időszakában főként a vidéki pénzintézetek összefogására helyezte a hangsúlyt, majd később előtérbe kerültek a fővárosi pénzintézetek is. Alapszabálya alapján széleskörű tevékenységi körrel bírt, feladatai közé tartozott, hogy a hazai hitelviszonyokat és a pénzintézetekkel összefüggő folyamatokat, tendenciákat tanulmányozza, azokban állást foglaljon, a pénzintézetek fejlődését gátló körülményekről tájékoztatást nyújtson a törvényhozás, a kormány és a közvélemény számára. A pénzintézetek helyzetének javításához, fennmaradásuk biztosításához és érdekeik előmozdításához szükséges kormányzati

vagy társadalmi intézkedést kezdeményezzen, illetőleg támogasson ilyen irányú kezdeményezést. Előzőekben felsoroltakon kívül feladatai közé tartozott továbbá, hogy a pénzintézetek egységes módon történő könyvelését és mérlegkészítését meghonosítsa, a pénzintézetek tisztviselőinek anyagi és erkölcsi érdekeit előmozdítsa, szakirányú ismereteik bővítését, valamint nyugdíjuk rendezését lehetővé tegye (Müller et al. 2014:10–11). Funkcióját azonban elsősorban azért nem tudta betölteni, mert a trianoni békeszerződést követően tagjainak jelentős részét elvesztette (Botos J. 1994:19).

A felügyelés megszervezésének gondolata a XX. század kezdetén tehát elsősorban érdekképviseleti szerveken keresztül próbált testet ölteni. Az érdekképviseleti szerveken belül kialakított felügyelés azonban a kiterjedt tevékenységi kör, a túlságosan sokrétű feladatok, a szervezetek közötti rivalizálás és az önkéntes csatlakozás, illetve az ellenőrzés ebből következő önkéntes volta miatt nem biztosított az intézményeknek megfelelő, hatékony felügyeleti jelleget. Mindazonáltal a külföldi példák és hazai viszonyok tanulmányozása, a különböző fórumokon zajló szakmai viták, valamint természetszerűleg a bankcsődök előfordulása is hozzájárult a Pénzintézeti Központ megalakulásához.

1.2.9. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

A hazai pénzügyi felügyelés megszervezését érintő javaslatok, kezdeményezések megszületésének idején a Monarchián belül érvényre jutó monetáris unióval szemben szabályozási unió nem került kialakításra, így nemzeti monetáris politikánk függetlensége nem valósult meg, a felügyeleti politikánk önállóságának kérdése pedig nem értelmezhető erre az időszakra. Bár korai kezdeményezések történtek a felügyelés megszervezésére, a felügyelés kialakításával kapcsolatos javaslatok ekkor még sikertelennek bizonyultak. Ehhez hozzájárult a már korábban említettek szerint a pénzintézetek ellenállása, a pénzintézetek iránti nagyfokú, sok esetben indokolatlan bizalom, valamint a felügyelés működésével kapcsolatos konszenzus hiánya is. A századforduló éveiben ugyan létrejöttek felügyeleti tevékenységet is ellátó szervezetek, például a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja vagy a Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége, tevékenységük alapján mindössze elődszervezeteknek voltak tekinthetőek. Ennek megfelelően esetükben még nem értelmezhető a felügyeleti függetlenség kérdése.

A pénzügyi stabilitás szempontjából a korban két negatív tényező is kifejezésre jutott. Egyfelől az előforduló krízisek kezelését és a háborúk finanszírozásának elsődleges módját a pénzmennyiség (államjegyek) növelésében találták meg annak ellenére, hogy az állam pénzszükségleteinek előteremtését a birodalmi képviselőtestület legfőbb feladatának tekintette, de eszköztára és mozgástere korlátozott volt (Somogyi 1976:34). Másfelől a XIX. század második felére elsősorban a viselt háborúk, illetve a megvalósított gazdaságpolitika következtében jelentős államadósság[29] halmozódott fel a külföldi piacokon kibocsátott kötvények formájában: az 1860-as évek közepén a nettó bevételek 45-50%-át az államadósság törlesztése tette ki, jelentősen növelve az ország külső sérülékenységét. Ez a sajnálatos módon nagy számban előforduló gazdasági sokkokkal szembeni ellenálló képesség csökkenése mellett jelentős árfolyamkockázatot is jelentett. A pénzügyi stabilitás szempontjából megemlítendő, hogy a pénzügyi források közvetítésének elősegítésére 1873-ban létrejött a Magyar Hitelsegélyegylet (majd annak felszámolását követően 1874-ben a Pesti Hazai Első Takarékpénztár), mely visszleszámítolási egyezmény alapján a nehéz helyzetbe került pénzintézeteken próbált segíteni (Kövér 1993b:190–192). A kockázatok kezelése ugyanakkor nem valósult meg teljes mértékben, hiszen az 1860-as évek második felétől jelentkező Gründerzeit időszakában spekulációs törekvések is kifejezésre jutottak, ennek keretében túlzott mértékben és esetenként a gazdasági létjogosultságot mellőzve jöttek létre pénzintézetek (Alföldi 1928:13). A spekulációs tevékenységben egyes vélemények szerint az ONB is részt vett az ún. report (előleg nyújtása meghatározott hitelkeret alapján) üzletág 1869. évi bevezetésével, majd az ettől való hirtelen visszavonulás, a hitelkeretek csökkentése is hozzájárult az 1873. évi válság mélyüléséhez, és ha ennek spekulációs célja felől nem is mutatkozott teljes körű egyetértés, a helytelen üzletpolitika folytatásával kapcsolatban a vélemények megegyeztek (Jirkovsky 1940:12–33). A spekulációs tevékenység az 1892. évi valutaszabályozás következtében mérséklődött érdemben, ekkortól a pénzintézetek a spekulációs célú alapítások helyett „visszatértek" hagyományosnak tekinthető műveletek végzéséhez, így eszközeik között egyre nagyobb arányban szerepeltek hitelek és zálogleveleк. Az 1890-es évek elején tapasztalható spekulációs tevékenység mérséklődése kedvező hatást gyakorolt a pénzügyi stabilitásra, azonban a stabilitás ekkortól kezdődően sem valósulhatott meg, az 1895.

[29] 1866-ban az államadósság 140 millió forintot tett ki, mely 57 millió forinttal volt alacsonyabb az 1848-as szabadságharc évében fennálló tartozásnál. Lónyay Menyhért álláspontja szerint a Monarchia kedvezőtlen pénzügyi helyzetét főként az okozta, hogy a pénzügyi és a külpolitikai döntések nem voltak kellő mértékben összehangolva (Jirkovsky 1940:8–9; Somogyi 1976:65).

évi tőzsdeválság, majd az 1907. évet követő európai pénzválság hatásai a gazdasági sokkokkal szembeni ellenállóképesség alacsony szintjét mutatták.

A Monarchián belül az 1867-1914-ig tartó időszakban mindvégig megvalósult a teljes pénzügyi integráció, mely biztosította a tőke szabad áramlását, amit nagyban támogatott a közös valuta használata is (Scott 1982:202–205). A Monarchia keretein túli pénzügyi integráció megvalósulására utalnak az európai (pl. francia, német) pénzpiacon történő megjelenések, bár az 1905. évi marokkói válság és az 1907. évi New York-i tőzsdekrach megmutatta a finanszírozás nehézségeit. A monetáris trilemma tekintetében a szabad tőkeáramlás mind a századforduló előtt, mind pedig azt követően megvalósult, a gazdaság – nem utolsó sorban a háborúk következtében képződött jelentékeny adósságállomány és az ezzel összefüggő jövedelemkiáramlások miatt – nyitottként volt jellemezhető.

A kiegyezést követően a magyar államháztartást egyre növekvő deficit terhelte[30], melyet belső források hiányában külföldi kötvénykibocsátásokkal lehetett volna finanszírozni, mely azonban az instabil valuta miatt egyre nehezebbnek bizonyult. Az 1870-es évek második felében a külföldi tőkeforrások beszűkülése vált jellemzővé, melyhez hozzájárult az 1873. évi bécsi tőzsdekrach, az 1892. évet megelőzően pedig a valutarendezés elmaradása. Mivel az európai államok többsége az 1870-es évek második felében már aranyalapú valutával rendelkezett, ezért a Monarchia valutájának a külföldi valutákhoz viszonyított ingadozása és a magas árfolyamkockázat az üzleti tranzakciók tekintetében jelentékeny bizonytalanságot eredményezett, kedvezőtlen hatást gyakorolva külföldi tőkekapcsolatainkra (Kovács 2005:121–124) és a Monarchia finanszírozására.

A monetáris politika függetlensége az 1867. évi kiegyezést követően a Monarchia és a külföld viszonylatában biztosított volt. A későbbi években előforduló gazdasági válságok sem bírtak érdemi befolyással a jegybanki leszámítolási kamatláb szintjére, az

[30] Az 1867. évi kiegyezés az államadósság rendezésére is kitért, mely Magyarország számára jelentős terhet jelentett, például az ONB-vel szemben fennálló 80 millió forintos adósság 30%-a Magyarországra hárult. Az adósságállomány, illetőleg ennek megoszlása az egyik legtöbb vitát kiváltó területe volt a Monarchiának, a közös ügyekhez való hozzájárulás mértékével és a Monarchia két állama közötti kereskedelmi és vámszövetséggel kapcsolatos kérdések mellett (Szávai 2009:65–66). A Monarchia államadóssága az összbirodalom szempontjából három részből tevődött össze, egyrészt az 1867 előtt keletkezett, másrészt a kiegyezés után az Osztrák Császárság, harmadrészt pedig a Magyar Királyság által felvett új adósságállományokból állt. Az 1867 előtt keletkezett adósságot a Monarchia közös államadósságának is lehetett volna tekinteni, ugyanakkor a hivatalos magyar közjogi álláspont szerint, mivel ezen adósság a magyar fél megkérdezése nélkül keletkezett, ezért Magyarországot nem terhelhette. A kiegyezési törvényekben megfogalmazottak szerint „méltányosságból" a magyar fél mégis hozzájárult ennek az adósságnak a törlesztéséhez, mindazonáltal ez nem változtatott azon a körülményen, hogy a magyar kormány egy adósságként el nem ismert összeg után vállalta a kamat- és törlesztési hányad fizetését (Kövér 2018:222).

1866. évet követően a századforduló időszakáig az mindvégig 4-5% között alakult (Mecenseffy 1896:31–32; Egyed 2007:39). Az 1907. évi tőzsdekrach következményeként ugyanakkor korábbi függetlenségét a monetáris politika elvesztette, mivel az általánosan jellemző magas kamatlábviszonyokkal összefüggésben a külföldi tőkeforrások beszűkülése miatt a Monarchia nemzetközi fizetési kötelezettségeinek teljesítése nehézségekbe ütközött, így ugyanebben az évben többlépcsős kamatlábnövelés (4,5%-ról 6%-ra) vált szükségessé (Fellner 1911:254). A kamatlábpolitikára így nem a belső, nemzeti tényezők (pl. ércfedezeti arány), hanem külső körülmények bírtak befolyással. A Monarchián belüli monetáris politikai függetlenséget tekintve elmondható, hogy sem az ONB, sem pedig az OMB esetében nem lehetett önálló magyar kamatpolitikáról beszélni, 1867 és 1899 között a kamatpolitikát az ONB időszakában az osztrák érdekek határozták meg, az OMB időszakában pedig az egységes kamatszabályozás nem tette lehetővé az eltérő adottságokkal rendelkező osztrák és magyar gazdaság számára saját kamatpolitika kialakítását. Az OMB dualisztikus felépítése miatt Bécsben és Budapesten is működött Főintézete, melyek egymással egyenrangúak voltak, élükön az uralkodó által kinevezett kormánybiztosokkal. A Főintézetek számos kérdésben önálló döntési joggal bírtak, például a rendelkezésükre bocsátott hitelkeretek felhasználása tekintetében, ugyanakkor a kamatpolitika és devizapolitika meghatározása a bécsi Főtanács hatáskörében volt (Pogány 1992:19), melynek tagjait ugyan a két állam szakemberei alkották, a kormányzó döntésekben betöltött szerepe meghatározó volt. A magyar kormány 1876-tól az önálló hazai jegybank létrehozatala mellett ún. kartellbank (később jegybanktársulat) létrehozása mellett is állást foglalt, azonban az ONB részéről ezen kezdeményezés megvalósítása is – az önálló jegybank létrehozásához hasonlóan – ellenállásba ütközött (Pethő 1925:158). A monetáris trilemma szempontjából azért fontos megemlíteni ezen javaslatot, mert megvalósulása esetén a Monarchián belül is érvényre juthatott volna a monetáris politika függetlensége.

A valutastabilitás tekintetében a Habsburg Birodalomban az évszázadok óta fennálló ezüstpénzrendszer már a XIX. század második felétől zavarokkal küzdött, szoros összefüggésben az államháztartás növekvő eladósodottságával. Ebben az időszakban párhuzamos (papírpénz és ezüstpénz) valutarendszer alakult ki, melyet folyamatos ázsió, illetve diszázsió jelenléte jellemzett. Ezen ingadozás a gazdasági szereplők számára állandó bizonytalanság forrását jelentette, ezért számos törekvés született a pénzügyi rendszer konszolidációjára, így a Bécsi Szerződés megkötése és az osztrák értékű forint valuta bevezetése. E kísérletek azonban az előforduló hadi cselekmények (pl. olasz-osztrák és

porosz-osztrák háborúk) következtében meghiúsultak, sőt az arany- és ezüsttermelésben bekövetkezett változások miatt maga az ezüstalapú európai pénzrendszer is válságba került. 1879-re már az arany-ezüst értékarány jelentősen (1:18) emelkedett, amely egyre több európai államot az aranyalapra történő átállásra ösztönzött. Bár a Monarchia a francia-porosz háború kitörése miatt végül nem tudott belépni a Latin Éremunióba (mely a pénzügyi integráció szempontjából is hátrányos körülményként volt értékelhető), az aranyvaluta bevezetésének kérdése napirenden maradt. Megindult ugyan 1870-től az aranyforintosok veretése, ezekre azonban elfogadási kötelezettség nem vonatkozott (Kovács 2005:119–121). Az 1862. évi banktörvény 12. §-ban foglalt bankjegy-kibocsátási limit megsértésére több alkalommal sor került, például az 1866-ban kitört porosz-osztrák háború és az 1873. évben kitört bécsi tőzsdekrach időszakában, ekkor a háború finanszírozásához a forgalomban lévő bankjegyek ércfedezet feletti felső határát a korábbi 200 millió forinttal szemben 300 millió forintban állapították meg (Szigeti 1971:30). A jegyforgalom ezt követően, egészen 1873. év végéig jelentős mértékben (26%-kal) emelkedett. A tőzsdekrach időszakában felfüggesztésre került banktörvénnyel összefüggésben a jegybank részéről kártérítési igény is felmerült (Beöthy 1875:266; Kövér 1993a:91). Külső körülményekkel összefüggő fokozott bankjegykibocsátás iránti igény következtében tehát a jegybank nem tudott megfelelni az ércfedezetre vonatkozó követelménynek, így a bankjegyek ércpénzre való beválthatóságát sem tudta biztosítani. Ez a Monarchián belül inflatorikus következménnyel, a valuta instabilitásával járt annak ellenére, hogy a valuta stabilitásának biztosítására már 1861-ben is történtek egyeztetések annak módját (pl. ércfedezet szabályozása, kontingentálás) illetően, továbbá 1862-1865 között a deflációs pénzügypolitika eredményeként a bankjegyforgalom 25%-os csökkenése következett be az ércfedezet közel 20 millió forintos növekedése mellett (Jirkovsky 1940:22; Lónyay 1875:160). A külföldi relációt tekintve, a Monarchia jelentős külkereskedelmi deficittel rendelkezett ebben az időszakban, az ebből következő további árfolyam-leértékelődést bár gabonakivitellel részben sikerült megakadályozni (a legfontosabb felvevőpiacok Németország és Svájc voltak), ennek hatására ugyanakkor ismét pénzbőség jelentkezett. A tőkebeáramlás eredményeként a teljes fizetési mérleg némileg javult, a beáramló nemesfém lehetővé tehette volna a jegybanki kamatláb növelését (amennyiben az ércpénz a gazdasági szereplőknél jelenik meg, és csökken a bankjegyek iránti igény), ami hozzájárulhatott volna a valuta külső stabilitásának eléréséhez. A valuta belső értékének időszaki stabilizálása elősegítette a külföldi tőkebefektetések megélénkülését, így külföldi

tőke közvetítésével jött létre az Angol-Magyar Bank és a Franko-Magyar Bank, valamint számos közlekedési és ipari vállalat is (pl. Magyar-Schweiczi Gyártársulat Pesten Rt.). A stabilizációs kísérletekre azonban kedvezőtlen hatással voltak az 1866. évi olasz-osztrák háborút lezáró bécsi béketárgyalások (Juhász 1941:382), és azokat végképp meghiúsította az 1869. évi átmeneti pénzválság (ún. „kis válság”), melynek keretében a pénzforgalomban is fennakadás következett be (Juhász 1939:35–54).

A valuta stabilitását az 1892-ben bevezetett (ténylegesen 1900-ban életbe lépett) új pénzrendszer, az aranykorona-rendszer (ún. „sánta” aranyvaluta[31]) biztosította (László 2002:9–11). 1909-ben azonban a belföldi gabonatermelés elégtelensége miatt magas áron behozott gabonamennyiség eredményeként bekövetkezett áremelkedés a bankjegyforgalom újbóli növekedését idézte elő, mely az ezt követő években a hitelintézetek fiókhálózatának kiépülése, a New York-i tőzsdekrach következtében beszűkülő külföldi kötvénypiacok, az 1912-1913. évi Balkán-háború okozta politikai bizonytalanság, majd az első világháborúval összefüggő hadikészültség miatt fokozatosan emelkedett (Popovics 1926:28–29). Ez implicit módon az instabilitás irányába hatott, bár külső tekintetben a valuta stabilitása az első világháborúig biztosított volt (Kovács – Varga 2018:115–119).

[31] Megjegyzés: az ezüst egy Ft-os érméket nem vonták ki a forgalomból, illetve az ércfedezetbe is beszámíthatóak voltak; a jegybank sem az ezüst egy Ft-os érméket, sem a bankjegyeket nem volt köteles aranykoronára beváltani

2. Az önálló, integrált pénzügyi felügyelés kialakulása (1915-1924)

A Pénzintézeti Központ 1916. június 1-i létrehozatalát megelőzően több felügyeleti elődszervezet megalakulására került sor, így a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, az Országos Központi Hitelszövetkezet, a Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége és a Pénzintézetek Országos Egyesülete is létrejött. Ezek közös jellemzője volt, hogy tevékenységükben a felügyelés nem kapott kiemelt szerepet, működésük nem volt integráltnak tekinthető, hanem a pénzpiac egy bizonyos szegmensével összefüggésben láttak el felügyeleti feladatokat. A pénzintézetek működését szabályozó törvény nem kellően proaktív jellege, a pénzintézetek számának jelentős növekedése és az esetükben előforduló nagyszámú bukások szükségessé tették egy erősebb felügyeleti jogosítvánnyal rendelkező szerv létrehozatalát, bár még ebben az időszakban is megfogalmazódtak a felügyelés szükségességét megkérdőjelező vélemények.

2.1. A Pénzintézeti Központ kialakulásának háttere és működése

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, önsegélyező és takarékpénztárak, szövetkezetek jogi fogalmát és tevékenységét illetően *„teljesen zavaros felfogás mutatkozott”* (Schandl 1938:35). A törvény jelentőségét szemléltetik annak megalkotása 50. 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 30 évvel megelőzve, már 1899-ben is megfogalmazódott ellenvetés a törvénnyel összefüggésben, ti. hogy az *„szabadelvű”*, és a benne foglaltak *„sokban meghaladottaknak, sokban hézagosaknak, általán nem kielégítőknek bizonyultak”* (Sugár 1899:404). A törvény megreformálásával kapcsolatban tett legfontosabb javaslat volt, hogy *„negativiz-*

musa, 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. A 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 a biztosító társaságok útján külföldre szivárogtatják ki a lakossági biztosítási befizetéseket (Róth 1890:4), minthogy a biztosító társaságok alapítására és ügykezelésére vonatkozó szabályok sem kielégítőek (Poór 1900:459). A törvényszék kizárólag a törvényben foglaltak betartását ellenőrizte, mint 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. E feladatok az „angolszász" paradigmát alapul véve a felügyelőbizottság hatáskörébe voltak rendelve. A kereskedelmi törvény megreformálására több javaslat is született, például 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 fő elvek helytállóak (Matlekovits 1896:63).

A törvényi szintű szabályozást kiegészítendő, kormányrendeleti szinten is születtek szabályok a pénzintézetek működésének egyes területeire vonatkozóan még a Pénzintézeti Központ megalakulását közvetlenül megelőző években is. Így például az 1915. január 15. napján megjelent kormányrendelet tartalmazta, hogy a részvénytársaságoknak és szövetkezeteknek a mérleget elfogadó közgyűlést az adott üzleti év zárásától számított 6 hónapon belül, de legfeljebb az adott év június 30. napjáig meg kell tartaniuk. Osztalékfizetéssel kapcsolatos szabályokat – tekintve, hogy 1915-ben számos pénzintézet vállalta, hogy az 1913. évi osztaléknál magasabb osztalékot nem fognak fizetni – csak az 1916. január 18. napján megjelent kormányrendelet tartalmazott. Ez az előző 3 évben kifizetett legmagasabb osztalék összege, illetve a jegyzett tőke 5%-ának értéke közül a magasabbat jelölte meg a kifizethető osztalék felső korlátjaként. Ugyanezen kormányrendelet hasonló szabályokat írt elő a vezető állású személyek javadalmazására vonatkozóan is (Teleszky 1927:354).

2.1.1. A Pénzintézeti Központ létrehozásához vezető okok, körülmények – a pénzintézeti szektor helyzete

A Pénzintézeti Központ megalakulásához számos, jellemzően nem intézményspecifikus, hanem a pénzintézeti szektorra generálisan érvényes tényező járult hozzá. Az 1875. évi kereskedelmi törvény előzőekben említett nem kellően proaktív, a pénzintézetek alapítására és működésére vonatkozó túlzottan megengedő előírásai, az ennek következtében létrejött, egyes esetekben a gazdasági létjogosultságot is nélkülöző nagyszámú pénzintézeti szereplő, illetve a pénzintézetekre jellemző eszközök és források lejárati 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), valamint nagy múltra visszatekintő, jelentékeny méretű takarékpénztárak egyaránt (pl. Aradi, Máramarosszigeti, Újvidéki Takarékpénztár), melyek természetszerűleg eredményeztek egyfajta feszültséget, bizalomcsökkenést is (Blum 1899:745), előmozdítva az intézményi és szabályozásbeli változásokat. Pénzintézeti bukások a későbbi években is előfordultak, például 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, főkép a sz.-keresztúri 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 bukásokkal, illetőleg azok megelőzésével kapcsolatban szükséges megemlítenünk a jegybank szerepét. Az első világháború időszakában az OMB-vel szembeni visszleszámítolási igény jelentősen megnőtt annak ellenére, hogy a jegybank a kamatlábat 1912 során 6%-ra emelte, és a későbbi időszaki mérséklést is újabb emelés követte. Így kizárólag 1914. július folyamán a váltóleszámítolások összege az azt megelőző hónaphoz képest több mint 2-szeresére, a kézizálogkölcsönök értéke pedig több mint 4-szeresére emelkedett, és szinte valamennyi budapesti nagybank jelentős hiteligényeket támasztott az OMB irányában. Az OMB visszleszámítolási hitelek nyújtásával több pénzintézetet megmentett a bukástól már az első világháború kezdetén is, így 1914-ben a Károlyvárosi Takarékpénztár és a nagyváradi Belvárosi Takarékpénztár is ennek köszönhetően kerülte el a bukást, de a folyamatos likviditási problémákkal működő Hangya Szövetkezet is rendszeresen részesült – az eredetileg megállapított hitelkeretét meghaladó összegű – jegybanki hitelekből. A visszleszámítolási hitelek mellett egyre nagyobb kereslet mutatkozott a lombardkölcsönök iránt is, elsősorban azért, mert az OMB a hadikölcsönkötvényeket kézizálogfedezetként elfogadta, és névértékük 75%-áig kölcsönt folyósított, e mellett kibővítette a fedezetként elfogadható értékpapírok körét is. Az első világháború utáni években a legnagyobb hiteligénylők jellemzően a szövetkezetek voltak (pl. Pannónia, Hangya szövetkezetek), 1920-ban a szövetkezetek által benyújtott váltók a teljes leszámítolási állomány közel 63%-át tették ki (Pogány 1993:343–436).

A pénzintézeti bukások különféle okokra voltak visszavezethetőek. Egyrészt az úrbéri terhek megszüntetéséről szóló 1848. évi IX. törvénycikk 5. §-a[32] kimondta a jelzálogkölcsönök jelentős részére a visszafizetési moratóriumot, mely rendelkezés elsősorban a takarékpénztárak helyzetét érintette rendkívül érzékenyen. Így azok egy része a meglévő értékpapír-állományát kísérelte meg értékesíteni a megnövekedett kínálat következtében csökkentett árfolyamon. Néhány takarékpénztár (köztük a Pesti Hazai Első Takarékpénztár is) rendkívüli segélyhez folyamodott, újabb kölcsönöket pedig a korábbiaknál

[32] „Oly földbirtokos ellen, kinek birtokához e törvény kihirdetése előtt urbériség volt kapcsolva, a kereskedési viszonyokból eredő váltók kivételével, egyéb adóssági követelések, a törvény további rendeletéig 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).

szigorúbb bírálati rend alapján – némely takarékpénztár pedig átmenetileg egyáltalán nem – folyósított (Vargha 1896:133). A korabeli pénzintézeti bukások kialakulásához másrészt a második búr háború (1899-1902) kitörésének híre kapcsán bekövetkező nemzetközi pénzpiaci turbulenciák is jelentősen hozzájárultak. A nemzetközi piacokon kialakult pénzszűke, majd annak hazánkban is jelentkező tovagyűrűző hatásai, 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. Emiatt közel fizetésképtelen állapotba kerültek az Aradon, Máramarosszigeten és Érsekújváron működő takarékpénztárak. Közülük gazdaságtörténeti szempontból az első takarékpénztárak között alapított Aradi (később Első Aradi) Takarékpénztár emelendő ki, amely nem sokkal a Pesti Hazai Első Takarékpénztár megalakulását követően, 1840. március 19. napján kezdte meg működését (Vargha 1896:102). A kül- és belpolitikai körülmények megváltozása, illetve a gazdasági recesszió mellett a takarékpénztárak bukása harmadrészt 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 1866-ban alapított Újvidéki Takarékpénztár és az 1869-ben megalakult Kiscelli Takarékpénztár bukását egyaránt a hűtlen kezelés, valamint a spekuláció okozta. Az 1872-ben létesült és 1901-ben megbukott Soproni Építő és Földhitelbank tőzsdei spekulációk következtében már 1883-ban elveszítette saját tőkéjét, ennek ellenére még évekig működött jelentős összegű nyereséget kimutatva és ennek megfelelő osztalékot fizetve. A pénzintézetek esetenként olyan ügyletet is kötöttek, amelynek fedezeteként a szükséges összeg mindössze 10%-ával rendelkeztek (Horváth 1995:3). A lakosság körében mindezek feszültséget eredményeztek. Különösen nagy felháborodást válthatott ki a „Pápai Közlöny" 1899. október 22-i számában a Kiscelli Takarékpénztár csődjére vonatkozóan megjelent hír, mely szerint *„Tavaly, mikor a kiscelli takarékpénztár közel félmillió passzívával csődbe jutott, a szombathelyi törvényszék a két fővádlottat: Rosenberg Lajos igazgatót és Ritt Károly könyvvezetőt letartóztatta. A kir. tábla ezt a határozatot megerősítette. Most, kilenc hónap múlva, a kúria elrendelte, hogy a két vádlottat bocsássák azonnal szabadon".*[33]

[33] A „Pápai Közlöny" XXVI. évfolyamának 6. száma (1899. október 22.), 5. oldal alapján

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 okozva[34]. A Pénzintézeti Központ létrejöttéhez és az általa ellátott bankokra is vonatkozó felügyelési feladatok kialakításához a hazai belső igény, a régóta meghúzódó és egyre erősödő érdekek előtérbe kerülése mellett az is hozzájárulhatott, hogy a társadalom egy része már egyenesen „bankokráciáról" beszélt, és a közvéleményben elterjedt az a meglehetősen túlzó szófordulat is, hogy a *„Monarchia két részből áll: Ausztriából egyrészről, a Hitelbankból és a Kereskedelmi Bankból másrészről…"* (Jirkovsky 1945:179). A koncentráció eredményeként a kisebb tőkeerejű, különösen a vidéki pénzintézetek fokozatosan teret vesztettek a budapesti, jellemzően tőkeerős pénzintézetekkel szemben (Szádeczky – Kardoss 1928:114). A koncentráció következtében többféle érdek (pl. ipar-, bányavállalati) is megjelent, ami hozzájárulhatott ezen szektor felügyeleti igényének erősödéséhez.

Egyes korai kutatások (pl. Berend T. – Ránki 1955; Incze 1955) ugyan abba az irányba mutatnak, hogy a bankok az iparosodási folyamatban meghatározó szerepet játszottak, továbbá, hogy az iparvállalatok többségénél jelentős hatalmi pozíciókhoz jutottak. E kutatások eredményei alapján a legnagyobb ipari, bánya-, kereskedelmi és közlekedési vállalatok néhány hazai nagybank érdekkörébe tartoztak, az 5 legnagyobb budapesti bank (Magyar Általános Hitelbank, Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Magyar Leszámítoló és Pénzváltó Bank, Pesti Hazai Első Takarékpénztár, Magyar Bank és Kereskedelmi Rt.) érdekkörébe 1913-ban mintegy 225 nagy ipari részvénytársaság tartozott. Így – e korai kutatások szerint – a magyar bankszféra jelentősen megnövelte befolyását a hazai gazdaság irányításában. Ez volt tulajdonképpen az akkoriban megfogalmazott finánctőke elmélet lényege.

Újabb kutatások azonban arra világítanak rá, hogy az iparvállalatokkal kapcsolatos ügyletek kockázatosságuk folytán nem álltak a banki tevékenység középpontjában. A

---

[34] A „Magyar Paizs" 1901. december 19-i száma *„Egy fűszerkereskedő szökése"* címmel így számol be az Újvidéki Takarékpénztárnál elkövetett visszaélésről: *„Nagy port vert föl a minapában Gutmann Arnold ujvidéki fűszerkereskedő szökése, ki igen jelentékeny összeggel károsította meg a hitelezőit és számos hamis váltót helyezett el az ujvidéki pénzintézeteknél. Eltünése előtt egy ujvidéki tőkepénzestől 8000 ke(o)ronát vett föl s ezenkívül mindenütt szerzett pénzt, ahol csak hajlandók voltak pillanatnyi pénzzavarából kisegíteni. A legerősebben érdekelt ujvidéki takarékpénztár most egyik igazgatósági tagját ültette az üresen hagyott pénztárhoz, a többi érdekeltek pedig nyakrafőre leltároznak. A fedezetlen követelések meghaladják a 150 ezer koronát."* A „Magyar Paizs" II. évfolyamának 51. száma (1901. december 19.), 5. oldal alapján

banki vezető állású személyek részvétele az iparvállalatok vezető testületeiben (igazgatóság, felügyelőbizottság) pedig hitel- vagy tulajdonosi kapcsolat hiányában nem jelentett érdemi befolyásolási lehetőséget, ugyanakkor a személyi összeköttetések szempontjából mindenképpen fontos tényezőnek számítottak (Pogány 1997:213–215; Tomka 1997:45). Előzőeket alátámasztandó példaként említhetjük az egyik legnagyobb hazai banknak, a Pesti Magyar Kereskedelmi Banknak az esetét, amelynek iparvállalatokkal kapcsolatos üzleti tevékenysége mérsékelt volt, a bank rendkívül dinamikus növekedésében az nem játszott jelentős szerepet. Az 1890-es évek közepétől, amikor némileg emelkedett az iparvállalati kitettségeinek jelentősége, akkor is az megközelítőleg hasonló volt a közlekedési vállalatokkal szembeni kitettségeinek szintjéhez (eszközeinek körülbelül 10%-át helyezte ezen szektorokba). A legnagyobb hazai iparvállalatok, például a Rimamurány-Salgótarjáni Vasmű, Weiss Manfréd Művek és a Salgótarjáni Kőszénbánya ebben a korszakban pénzügyi és üzletpolitikai szempontból is függetlenek voltak a bankoktól. Természetesen voltak olyan iparvállalatok, melyek finanszírozásában a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank nagyobb szerepet töltött be, azonban ezek száma nem volt jelentősnek tekinthető (Tomka 1995:202–203). A finánctőke elmélet létjogosultságától függetlenül dolgozatunk szempontjából lényegesnek tekinthető, hogy ezen finanszírozási kapcsolat mindenképpen jelentős volt a gazdaság szempontjából, és pozitív hatással bírt a reálgazdasági felzárkózásra, aláhúzva a reálgazdaságra is jelentős hatást gyakorló pénzügyi stabilitás feletti őrködés fontosságát.

Hazánkban a pénzintézeti koncentráció XX. század elején tapasztalható erősödéséhez számos tényező járult hozzá, melyek részben gazdasági jellegűek (kedvezőbb kihelyezési lehetőségek, magasabb bizalom az elhelyezett ügyfélbetétek biztonságát illetően, jobb terjeszkedési lehetőségek, nagyobb üzleti „tekintély”), részben pedig lélektani jellegűek (vállalkozási szellem növekedése a nagyobb kihívást és kockázatot jelentő komplex társaságok irányítása tekintetében) voltak. Mindezek mellett a pénzintézeti koncentráció erősödésének oka a tőke természetében is keresendő, mely azt állandó terjeszkedésre készteti, 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. A „drága hitel” problémája a későbbiekben, az 1920-as évek második felében is megfogalmazásra

került, minthogy újból megjelentek *Széchenyi István* Hitel című munkájára való hivatkozások (ti. *„pénzünk nincs tagadni' nem lehet, vagy sokkal kevesebb van, mint lenni kellene"*; illetőleg *„a' pénz hija azonban az egész közönséget egyenlően nyomja"* (Széchenyi 1830:114–146). Ezen vélemények szerint a hitel elégtelen volta – mely részben annak viszonylagos drágasága miatt is jellemző volt – ekkor is társadalmi szintű probléma volt, és a haladás útját állta (Domány 1926:432–457).

A nemzetiségi pénzintézetek tekintetében a koncentrációs folyamat már korábban megindult. Az erdélyi területeken 1900-ban a szász pénzintézetek tulajdonában lévő 75 millió korona jelzálogkölcsönből a „Bodencreditanstalt in Hermannstadt" több mint 30 millió koronával rendelkezett. Bár a román és szlovák pénzintézetek is jelentős koncentrációt mutattak, 1903-ra a nagyszebeni szász bankok a relatíve kedvező kölcsöneikkel egész Erdély pénzpiacát uralták (Szász 1966:121). A későbbi években megjelentek ugyanakkor olyan vélemények is, melyek a hazai hitelszervezet problémájának forrását az állami és államilag támogatott pénzintézetek nagy számában (pl. Országos Központi Hitelszövetkezet, Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete) vélték felfedezni, melyek veszélyeztették a szabad versenyt, és alkalmasak voltak a magángazdaság működésének akadályozására (Hantos 1930:681). Ezen vélemények a korabeli álláspontok rendkívüli megosztottságára is rávilágítanak, hiszen például az Országos Központi Hitelszövetkezetet a magyar szövetkezeti mozgalom központjának is tekintették (Schandl 1938:3), és a Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete is jelentős szerepet töltött be a hazai jelzáloghitel szükséglet kielégítésében.

Korábban már említést tettünk arról, hogy a hitelintézetek számának jelentékeny növekedése is erősítette az intézményi keretek között megvalósuló felügyelés létrehozásának igényét, a hitelintézetek száma ugyanis 1894 és 1913 között 1 598-ról 5 033-ra nőtt (Tomka 2000:62). Az első világháború előtt tapasztalható növekedést a kortársak a nemzetközi tőkeáramlás gyenge intenzitásának tulajdonították. Megfigyelésük szerint, ahol a belföldi tőkének nagyobb szerepe van, mint a külföldi tőkének, ott a hitelintézetek száma is jellemzően magasabb (Domány 1926:433). Kisebb mértékben, de a nemzetiségi hitelintézetek számának növekedése is hozzájárult az általános növekedéshez. Közülük a legnagyobb fejlődést a román hitelintézetek mutatták: az Albina 1871. évi alapítását követően a román hitelintézetek száma mintegy 4 évtized alatt meghaladta a 200-at (Szász 1966:120). A nemzetiségi pénzintézetek egyfelől versenytársai lettek a koncentrált, Bu-

dapest központú hazai hitelszervezetnek, másfelől viszont jelentősen hozzájárultak a hazai pénzintézeti hálózat működése és a peremvidékek hiteligénye között fennálló szakadék áthidalásához.

A hitelintézetek jelentős elszaporodását[35] az OMB 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* az új alapítások helyzetének megnehezítésével és számuk csökkentésével kapcsolatban kizárólag gazdasági intézkedéseket tartott célravezetőnek megvalósítani, s javasolta, hogy az OMB vonja meg viszontleszámítolását ezen intézményektől (Éber 1912a:62). Szintén a jelentős számú hitelintézetekkel kapcsolatban emelte fel szavát *Hantos Elemér* (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 tulajdonosok esetenként már csak akkor fizették be, amikor a hitelintézet tőkehelyzete ezt halaszthatatlanul (fizetésképtelenség 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. Ezekből az okokból kifolyólag *Havas Miksa* javaslata alapján a revíziót az újonnan megalakult pénzintézeteknél lett volna érdemes megkezdeni (Éber 1912a:56). Az újonnan megalakult hitelintézetek fő tevékenysége a kereskedelem finanszírozása volt, jellemzően rövid lejáratú váltókölcsönök nyújtásával (Jirkovsky 1945:169).

Mindezen szakmai viták, vélemények következtében a világháború kitörése után Magyarország megújulása két legfontosabb feltételének az állami felügyelés kialakítását és a nemzetiségek egyenjogúsítását tekintették (Adler 1915:171). A világháborús folyamatok a Monarchia számára ekkor még kedvezően alakultak, a gorlicei áttörés és a doberdói front stabilizálása kétségtelen hadisikereket jelentettek. E körülményeket alapul véve és a későbbi győzelemben bizakodva a háború utáni hadisarc, jóvátétel reményében a pénzintézetek működésének ellenőrzését, illetve az ellenőrzés feltételeinek kialakítását

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

mielőbb szükséges volt véghez vinni, hiszen a háború befejezését követően a megtakarítások nagyobb mértékű elhelyezése volt várható[36]. *Hantos Elemér* 1915-ben megjelent könyvében így ír az elért hadisikerekkel kapcsolatban: *„A győzelem nem volt könnyű. A monarchia modern gazdasági életének első ízben kellett a háború tűzpróbáját megállani, ellenállóképességét az események túlhatalmával szemben bebizonyítania. […] A kimenetel az, amely elsősorban döntő lesz. Azért a háború befejezését nem óhajtjuk előbb és másképp, mint összes ellenfeleink teljes és végleges letörésével."* (Hantos 1915:33) A jövőbe vetett bizalomról tanúskodott, hogy *Hantos* 1915-ben már a hadigazdaságból normál, termelő gazdaságba való átmenet mielőbbi megszervezésének fontosságára hívta fel a figyelmet, és a pénzügyi felügyelés kialakításának fontosságát hasonlónak tekintette a hadsereg megszervezésének jelentőségével: *„Mert bármily jól van felfegyverkezve hadseregünk, bármily vitézül verekszik, ha a kivívott diadallal egyidejűleg összeroppan a hazai közgazdaság… Ezért a hitelszervezet minden állam harckészültségének legfontosabb leltári darabja, amelyet éppúgy elő kell készíteni súlyos időkre, mint az ország véderejét."* (Hantos 1916:69) Ezért egyetérthetünk a közgazdász, történész *Ürögdi György* (1948:207) álláspontjával, mely szerint a pénzintézetek állami ellenőrzését a közhangulat követelte.

A Pénzintézeti Központ létrehozásához az Osztrák-Magyar Monarchia működésének természetéből fakadó körülmény is hozzájárult. Egyrészről ugyanis a közös jegybanki fennállásból eredően bizonyos feladatok (pl. pénzintézeti revízió), melyek az adott ország jegybankjára vagy más autonóm szervre lettek volna ruházva, szervezési-működési okokból nehezen kerülhettek volna a közös jegybank feladatkörébe. Másrészről a Monarchiát érintő pénzügyi nehézségek idején, amikor az osztrák tőke finanszírozásának szüneteltetése bekövetkezett, a tőkehiány közvetlenül is érződött elsősorban a kisebb pénzintézetek esetében. Ilyen rendkívüli helyzetben volt szükség a Pénzintézeti Központra, mint átmeneti likviditást nyújtó intézményre (Teleszky 1927:358).

Fontos hangsúlyoznunk az ekkor már megjelenő preventív megközelítés kifejeződését, mely alapján a represszív jogi aktusok, szabályok mellett előtérbe kerültek alapvetően előretekintő, megelőző intézkedések is: *„…bármily rikító esetek nem szolgálhatnak*

---

[36] „Az államnak a háború folytán keletkezett nagy hiteligényei s a közönségnek a háború végeztével előreláthatólag nagy mértékben megnövekedő hitelszükséglete a pénzintézetekre igen nagy feladatokat fognak róni […] s közgazdaságunk megrázkódtatásának elkerülése érdekében mégis mindenképpen elő kell segítenünk, hogy pénzintézeteink 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)

alapul erőszakos, kíméletlen beavatkozásra […], nem repressiv, hanem praeventiv szabályok szükségesek. Nem irtani, hanem gyomlálni kell." (Sugár 1899:407) *Berényi Pál* (1904:396) is a preventív megközelítés mellett foglalt állást 1904-ben megjelent recenziójában, melyben kifejtette, a preventív intézkedések meghozatala feltétlenül szükséges annak érdekében, hogy a pénzintézetek működésében ne legyenek megtalálhatóak visszaélésre, gondatlanságra utaló körülmények. A pénzintézetekre vonatkozó szabályozásbeli diszkrepanciából következően a hazai pénzintézeti működésre jellemző volt, hogy a takarékpénztárak és betéti bankok 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), ti. *„…az azonban, hogy a mi takarékpénztáraink nem valódi takarékpénztárak, igazán nem szorul hosszas bizonyításra. De épp mert nem azok, mert a jelzálogos, az agrárhitel, a mobilier, a magánbankári és a depositüzletet egyesítve látják el […] ökonomikus viszonyainak továbbfejlődését kiváló módon az ő jövőbeli gestiójuk fogja befolyásolni."* (Blum 1899:745) Példaként említendő a Pozsonyi Takarékpénztár, mely már működésének korai szakaszában két iparvállalat finanszírozásában is jelentős szerepet vállalt: a Pozsony vonzáskörzetében található Malomvölgy-társulat több malmának építését hitelezte, valamint a Pozsony-Nagyszombat közötti vasútvonal kiépítéséhez is aktívan hozzájárult (Vargha 1896:117).

A pénzügyi intézmények meghatározásbeli hiányosságára utal azon vélemény, mely szerint *„a pénzintézet fogalmát, mibenlétét […] mély homály fedi. Részvénytársasági, szövetkezeti formát, közkereseti társaságot vagy csak egyszerű természeti személyt tételez-e fel a pénzintézet? Nem tudjuk."* (Hantos 1916:23); illetőleg *„A bankok rávetik magukat a takarékbetéti üzletágra, a takarékpénztárak a bankszerű üzletre. A csoportosítás, amely földhitelintézetek, bankok és takarékpénztárak között különböztet, történeti reminiszcencia*[37] *csupán…"* (Hantos 1930:677) Mindezekből következően a lakosság körében sem jelentkezhetett különbségtétel ezen pénzügyi intézmények tekintetében: *„tapasztaljuk, hogy népünk a takarékpénztár, bank és hitelintézet elnevezések között nem distingvál és teljes bizalommal viszi pénzét a legközelebbi intézethez"* (Blum 1899:758). A megkülönböztetés nehézségéhez hozzájárult azon körülmény is, hogy az 1890-es évek-

[37] Megjegyzés: „emlék"

ben 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).

2.1.2. A Pénzintézeti Központ létrehozásával és működésével kapcsolatos szakmai viták

A Pénzintézeti Központ megalakulásával kapcsolatban számos, különböző fórumokon lezajló szakmai vitára került sor, és a közgazdasági gondolkodásban egymással ellentétes vélemények alakultak ki. Például a takarékpénztárak esetében merültek fel „klasszikus” modellnek megfelelő külső szerv általi felügyelést szorgalmazó javaslatok, melyek célként tűzték ki, hogy *„törvényes intézkedésekkel szorítsuk meg takarékpénztáraink üzletkörét oly módon, hogy működésük kizárólag betéteik és saját alaptőkéjük gyümölcsöztetésére szorítkozzék, a visszleszámítolás teljes kizárásával; továbbá, hogy kötelezzük takarékpénztárainkat, miszerint pénzeiket csakis állampapírokba, zálogleveleke 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 mondván, 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 szolgailag 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”*. Szintén a „klasszikus” irányzat elveinek helyt adva, de kevésbé direkt, megengedőbb szabályozás kialakítása mellett foglalt állást *Sugár Ignác* (1899:414), a miskolci kereskedelmi és iparkamara akkori titkára. Szerinte a pénzintézetek betétkezelési, váltóleszámítolási és visszleszámítolási 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 felügyelés szükségességét kérdőjelezte meg – politikai állásfoglalástól sem függetleníthető módon – többek között *ifj. Andrássy Gyula* korábbi belügyminiszter, majd később rövid ideig külügyminiszter, aki a Pénzintézeti 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 (Jakabb et al. 1941:33–40). A felügyelés szükségességével kapcsolatos vita nemcsak hazai, hanem nemzetközi szinten egyaránt tapasztalható volt, *Jakob Riesser* 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 felügyeletek működését. Azok ugyanis – véleménye szerint – indokolatlan bizalmat ébresztenek a betétesek körében, megbízható megállapítások megtételére pedig nem alkalmasak: *„felügyelő hatóság még soha és sehol nem tudott csalárd visszaélésekkel szemben védelmet nyújtani, amivel szemben nagymértékben alkalmas arra, hogy a közönséget oly biztonság tudatába ringassa, amelyet a dolog természete szerint nem nyújthat. Ily hatóság még a legnagyobbfokú szakismeretek mellett sem lehet abban a helyzetben, hogy a bank cselekvő vagyonának bonitásáról megbízható megállapításokat tegyen"* (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."*

A képviselőházi naplókban is heves polémiákról olvashatunk a Pénzintézeti Központ alapítását megelőző évekből. A viták tárgyát részben az alapításhoz szükséges 125 millió korona jelentette. *Sümegi Vilmos* országgyűlési képviselő a 25 millió korona veszteségi tartalékalap szükségszerűségét ugyan nem vitatta, a 100 millió korona alapítási összeget túlzónak, sőt „lehetetlennek" tartotta, és e helyett inkább telepítési célokra (pl. Erdélyben, Moldovában, Bukovinában, Amerikában élő magyarok hazatelepítésére) javasolta fordítani ezen összeget. Egyes képviselők értetlenül álltak a Pénzintézeti Központ alapításának javaslata előtt, és nem csekély gúnnyal a pénzügyminiszter „kedvenc intéz-

ményének" nevezve szintén más felhasználást szántak az alapítási összegnek. *Tisza István* ugyanakkor a Pénzintézeti Központ mielőbbi létrehozását sürgette, hogy *„mint élő, működésben álló szerv álljon a magyar közgazdaságnak rendelkezésére akkor, amidőn az a háború megszűnte után igen nagy krízisen fog átmenni és rendkívüli feladatok, egy teljesen rendkívüli helyzetnek ma még beláthatatlan feladatai elé fog állíttatni. Ez a mi objektív meggyőződésünk."*[38] Az első világháború időszakában a gazdaság számos területén (pl. termelés, anyagellátás) tapasztalható volt a korábbiaknál nagyobb fokú állami szerepvállalás az allokáció tekintetében, így ezen tendencia pénzügyi intézményrendszerre történő esetleges kiterjesztése is megjelent félelemként. Ezek adhattak okot arra, hogy *Apponyi Albert* miniszter, az MTA tagja, tartván a Pénzintézeti Központ tagintézményeit érintő túlzott politikai nyomás gyakorlásától, a leghatározottabban tiltakozott a Pénzintézeti Központ alapítására vonatkozó törvényjavaslat benyújtása ellen. Tiltakozásában továbbá a Pénzintézeti Központ alapításával kapcsolatos vélemények megosztottságára is rávilágított, ti. *„…hogy az egész ellenzék, hazafias kötelességérzettől indíttatva, iparkodott arra, hogy a jelenlegi súlyos körülmények között, a hazának e nagy önvédelmi harczában mindent kerüljön, ami az előbb említett disszonancziákat is megújítja és napirendre hozza és még inkább kerülje azt, ami új disszonancziákat teremt. […] Annak a Pénzintézeti Központra vonatkozó törvényjavaslatnak napirendre tűzése a mi általános, közös, az egész ellenzék által osztott meggyőződésünk szerint nagyon alkalmas arra, hogy ilyen összeütközéseket idézzen elő."*[39] Nem utolsó sorban hozzátette, hogy a törvényjavaslat elfogadása esetén a kormányzati hatalom anyagi szempontból olyan mértékben megerősödne, hogy a politikai függetlenség látná kárát, *Apponyi* tehát egyértelműen politikai okokat látott a Pénzintézeti Központ létrehozásának javaslata mögött. A lakosság jelentős része ekkor már kapcsolatban állt valamely pénzintézettel, így amennyiben a pénzintézetek egy kormány érdekkörébe tartozó központi felügyeleti szerv tagjai lesznek, abban az esetben – *Apponyi* érvelése szerint – a szabad politikai állásfoglalás lehetősége fog sérülni. *Tisza István* ellenben egyfelől hozzátette, hogy a politikai okokból történő létrehozásra egyáltalán nincsen szükség, ugyanis, ha élni kívánnának a pénzintézeteken keresztül gyakorolt politikai hatalommal, akkor már a pénzintézetek vezető állású személyeinek támogatása folytán azt eddig is megtehették volna. Másfelől utalt arra, hogy a

[38] Képviselőházi napló, 595. országos ülés, 1915. december 11.
[39] Képviselőházi napló, 601. országos ülés, 1915. december 21.

Pénzintézeti Központ felállításának kérdése messze túlmutat a politikai relációkon, melynek felismerésére buzdította a törvényjavaslatot elutasítani szándékozó képviselőket.

A Pénzintézeti Központ létrehozásával kapcsolatos tervezet 1915. márciusban került a nyilvánosság elé, melynek kapcsán a pénzintézetek aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a Pénzintézeti 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, amely szerint az ellenőrzés köre kizárólag azon kisebb pénzintézetekre terjesztendő ki, melyek hitelt vesznek igénybe a Pénzintézeti Központtól, vagy maguk kérik az ellenőrzés lefolytatását. E javaslatot támogatta az a körülmény is, hogy a Pénzintézeti 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 viszont bizalmatlanságnövelő hatása lett volna. A törvényjavaslat országgyűléshez történő beterjesztését követően az ellenzék többségének részéről ellenállás mutatkozott a javaslattal kapcsolatban, mert – *Apponyi* véleményével összhangban – a Pénzintézeti 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 Pénzintézeti Központ alapszabályának elkészülte sem változtatta meg, melynek 58. §-a részletesen tartalmazta a veszteségi tartalékalap rendeltetését. Ezért a Pénzintézeti Központ létrehozásának feltételeként az alapszabály törvénybe iktatását és a veszteségi tartalékalap felhasználásának ellenzék számára történő megtekinthetőségét határozták meg.

A nemzeti munkapárti programmal országgyűlési képviselőnek megválasztott *Antal Géza* 1916. január 3-án tartott beszédében a Pénzintézeti Központ létrehozását támogatandó, hivatkozott a korábban létrehozott Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbank tevékenységére, melynek felügyeleti feladatai is voltak a kötelékébe tartozó, elsősorban vidéki takarékpénztárak vonatkozásában. *Antal* érvelése szerint ugyanis a békeidőben fontos és általánosan elismert, szintén egyfajta „pénzintézeti központ” szerepét betöltő Jelzálogbankhoz hasonló intézményre a háborús viszonyok között még inkább szükség van. Álláspontja szerint a pénzintézetek többsége egyenesen tart a moratórium eltörlésétől a várhatóan növekvő hiteligények és a betétek esetleges kivétele következtében. A betétek időszaki növekedésével kapcsolatban kifejezte, hogy az nem a gazdaság

megfelelő működésének, vagy a pénzintézeti szektorba vetett bizalom erősödésének tudható be, hanem éppen arra utal, hogy a gazdaság nem tölti be megfelelően a szerepét. Szerinte az ügyfelek mindössze ideiglenesen helyezik el a pénzintézeteknél a betéteket egészen addig, amíg a gazdasági helyzet normalizálódásával, a gazdasági fellendüléssel párhuzamosan azokat a különböző kereskedelmi és ipari vállalkozásokba át nem lehet helyezni. Ezen gondolatmenetet folytatva tehát a háború befejezése után, amikor a hitelszükséglet növekedése várható, a korábbiakhoz képest nagyobb szükség lesz a Jelzálogbankhoz hasonló „pénzintézeti központ" működésére. Ráadásul a gazdaság várható felfelé ívelése során a Pénzintézeti Központ anyagi szerepe mellett előtérbe kerülhet annak erkölcsi szerepe is, hiszen a revíziók lefolytatásával ösztönző erőként hathat a prudensebb magatartás gyakorlására. *Antal* miután beszédében áttekintést adott az elmúlt időszak felügyeleti szempontból fontos történéseiről, beszédét *Vargha Gyula* A magyarországi pénzintézetek története című könyvéből vett idézettel zárta: *„Vannak ez életerős intézménynek*[40] *fattyúhajtásai, ki merné ezt tagadni, de ebben nagy részük van általános gazdasági és társadalmi viszonyainknak. Az orvoslást tehát ott kell keresni; a hitelügy terén legfeljebb egy kis szervezésre, egy kis ellenőrzésre volna szükség, amely most teljességgel hiányzik. Nem értünk az ellenőrzés alatt állami gyámkodást. A hitel szabad mozgást kivan. Korlátolva, megkötve, elsorvad. Pedig a hazai hitelnek nem szabad elsorvadnia; buzogjon fel minél dúsabb forrásokban és termékenyítse meg ezt a földet, hogy felvirágozzék rajta a földmivelés, ipar és kereskedelem, nemzetünk pedig gyarapodjék a jólétben és vagyonosodásban, hogy ellenállhasson az idők minden viharának."*[41]

Földes Béla egyetemi tanár, miniszter, az MTA tagja, valamint a budapesti egyetem későbbi rektora válaszként elmondta, hogy a Pénzintézeti Központ létesítése kapcsán felmerülő politikai szempontok nem kizárólag pártpolitikai, hanem többek között gazdaságpolitikai és hitelpolitikai vonatkozásban is értendőek. Kifejezést adott azon álláspontjának, hogy a Pénzintézeti Központ létrehozása nagyvonalakban megfelel az államosítás koncepciójának, továbbá annak létrehozásával az állam hiteléletre való befolyása várhatóan nagyobb mértékben fog érvényesülni, mint az kívánatos lenne. Ezzel összefüggésben az állami beavatkozás optimális szintjének meghatározása is a viták tárgyát képezte. *Földes* hozzátette, hogy szükséges Magyarországon a „takarékossági szellem" erősítése,

---

[40] Megjegyzés: ti. a hazai hitelintézeti szektornak

[41] Képviselőházi napló, 602. országos ülés, 1916. január 3.

mivel összehasonlításként például Poroszországgal, ahol 100 lakosra 29 betétkönyv esik, nálunk ez mindössze 16. Ezzel párhuzamosan álláspontja szerint szükség lett volna a revízió kiterjesztésére, melyet általános, valamennyi pénzintézetre – így a nagybankokra is – kiterjedően javasolt megvalósítani.

Teleszky János hangsúlyozta, hogy a Pénzintézeti Központ létrehozásának hátterében egyáltalán nem az áll, hogy a pénzintézeteknek versenytársa legyen, hanem abban foglalható össze alapításának célja, hogy lehetőség szerint minél több pénzintézetet ellenőrzés alá vonva járuljon hozzá a szektor biztonságos működéshez, ezáltal a betétesek érdekeinek védelméhez. Aggodalmát fejezte ki azzal összefüggésben, hogy a Pénzintézeti Központ átmeneti időre történő létrehozásával vélhetően nehezebb lesz megfelelő szakembereket találni, illetőleg ebben az esetben biztosítani kell számukra, hogy az intézmény esetleges megszűnése esetén a szakemberek megfelelő illetményben részesüljenek. Elmondta továbbá, hogy a növekvő bizalmatlanság leküzdése érdekében hozzájárul az Alapszabály törvénybe való beiktatásához, hozzátéve, hogy ebben az esetben meglehetősen nehéz lesz annak módosítása, amire adott esetben szükség lehet a Pénzintézeti Központ működési hatékonyságának növeléséhez. A veszteségi tartalékalappal kapcsolatban megjegyezte, hogy annak ellenőrzésére létrehozandó intézmény vagy bizottság felállítását nem javasolja, ugyanakkor támogatja, hogy a tartalékalap felhasználása az ellenzék számára bármikor megismerhető legyen.

Némi előretekintéssel élve elmondható, hogy a politikai célú létrehozatallal kapcsolatban néhány évvel később, az 1920-ban tartott Nemzetgyűlésen *Szterényi József* is elismerte, hogy a korábban felszínre kerülő vélemények, félelmek alaptalanok voltak: *„A mi aggodalmaink, hogy pártpolitikai célokra lesz ez a törvényjavaslat, illetőleg az annak alapján létesítendő intézet felhasználható, alaptalanoknak bizonyultak. […] Semmiféle pártpolitika ezen a téren nem érvényesült; tisztán az az intézmény létesült, amely intézményt gazdasági, hitelügyi, pénzügyi szempontokból létesíteni akartunk.”* A Pénzintézeti Központ eredményességét illetően azonban *Szterényi* már kevésbé volt elégedett, egyúttal a közpénzügyek fontosságára is ráirányítva a figyelmet a következőkben értékelte a Pénzintézeti Központ tevékenységét: *„…a likvidálás alkalmával oly jelenségek merültek fel, melyek igen-igen sürgős kormányzati beavatkozást igényeltek volna. Hangsúlyozom, hogy a Pénzintézeti Központ értesülésem szerint itt is megtette kötelességét, de eredménytelenül. Itt tisztviselők végkielégítése, nagy vagyonértéket képező leltári tárgyak elkótya-*

vetyélése körül oly súlyos mulasztások történtek, melyek közpénzek kezelésénél nem fordulhatnak elő. Ezeket a legszigorúbb ellenőrzés alá kell venni, s az állam érdekeit az egész vonalon meg kell óvni."[42]

2.1.3. 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 J. 2002:30), a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetségének elnöke és számos további pénzügyi intézmény elnöke és létrehozója, valamint *Tisza István* 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"*[43]. 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 ugyanezen törvény felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a *„Pénzintézeti Központ tőkéjéhez, az államkincstár terhére, százmillió korona névértékű üzletrész átvételével járuljon"*[44]. 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

---

[42] Képviselőházi napló, 134. ülés, 1920. november 30.
[43] Lamotte 1941:55 alapján a szerző fordítása
[44] 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 1. § alapján

Központ alapítására, alapvető funkcióira vonatkozó 1916. évi XIV. törvény és a Pénzintézeti Központ alapszabálya együttesen határozta meg 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 Gründerzeit időszakára, további jelentős gazdaságpolitikai lépésnek volt tekinthető, hogy 1919. január 1. napjáig a 20 millió koronánál kisebb alaptőkéjű pénzintézet alapítását megtiltották (Teleszky 1927:359). Ezen „objektív" kritérium bevezetésével kapcsolatban ugyanakkor joggal fogalmazódott meg kifogás, hiszen ilyenformán lehetetlenné vált olyan nemzetgazdasági és stratégiai szempontból kiemelt jelentőségű speciális pénzintézet (pl. ún. „hadibank"), vagy más, gazdasági racionalitás alapján indokolt pénzintézet alapítása is, amelyre – legalábbis a „hadibank" tekintetében – különösen az első világháború időszakában szükség lehetett volna (Hantos 1916:71). Elkerülendő a Pénzintézeti Központ esetében esetlegesen előforduló politikai erőknek való kiszolgáltatottságot, az intézmény mindenkori elnökének mandátumát 5 év időtartamban határozták meg. A hivatkozott törvény a korábbi javaslatoknak megfelelően rögzítette, hogy a Pénzintézeti Központ korlátozott revíziót folytathasson, azaz kizárólag azoknál a 20 millió koronánál kisebb alaptőkével rendelkező tagintézményeknél foganatosíthatott vizsgálatot, amelyek önként kérték azt, vagy amelyek hitelt vettek fel a Pénzintézeti 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 Pénzintézeti Központ ellenőrzése alá.

Az a tény, hogy a részvénytársasági alapon működő 1 871 intézményből 1 261 intézmény belépett a Pénzintézeti Központba – vállalva ezzel az esetleges vizsgálat lehetőségét is –, önmagában nem jelentett az intézmények részéről magasabb kockázattudatosságot vagy akár prudensebb működés, magatartás iránti igényt. Amennyiben ugyanis nem léptek finanszírozói kapcsolatba a Pénzintézeti Központtal, és önként sem kérték a vizsgálat lefolytatását, akkor a vizsgálat lehetősége a Pénzintézeti Központ részéről nem volt biztosított. Az 1 261 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 Pénzintézeti Központ

szervezetébe is csak azt követően léptek be, miután az – a korábban említetteknek megfelelően – biztosította alapszabályában a nagybankokat arról, hogy nem kíván versenytársuk lenni a banküzleti tevékenységben (Botos J. 1994:23; Jakabb et al. 1941:33). A Pénzintézeti Központ működésének kiemelt felügyeleti jellegét mutatja az is, hogy a korábbi, felügyeleti jogkörrel is rendelkező intézményekkel (pl. MPOSZ, POE) ellentétben a Pénzintézeti Központ érdekképviseleti funkciót nem töltött be.

A Pénzintézeti Központ felülvizsgálati tevékenysége négy csoportra volt osztható. Az első csoportba tartozott a számviteli könyvek vizsgálata, melynek keretében ellenőrizték például a teljesség elvének érvényesülését és a bizonylatok megfelelő kezelését. A második csoportba a belső ügykezelés (vállalatirányítás) értékelésével kapcsolatos kérdések tartoztak (pl. igazgatóság ügyrendje, hatás- és felelősségi körök meghatározása, illetve azok betartása, ellenőrzési intézkedések, belső kontrollrendszer működése, bankbiztonsági szabályok, költség-bevétel arány alakulása). Harmadik témakörként az üzletvitel értékelése tartozott a Pénzintézeti Központ tevékenységi körébe, ezen belül is a kihelyezések (portfólió) elemzése, a saját tőke és idegen források összetételének 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, a 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 – szanálási funkciója is volt, a Pénzintézeti Központról szóló törvény ugyanis kimondta, hogy pénzintézeti csőd esetén az központi szerepet tölt be[45]. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Pénzintézeti Központ a megrendülő, de fenntartható működésű, életképes pénzügyi intézmények számára átmeneti likviditást biztosíthatott az ún. „mobilitási tartalék” terhére. A Pénzintézeti Központ nem fenntartható működésű pénzintézetekkel kapcsolatos feladatait szemlélteti *Passuth Lászlónak* (1981:5), a Pénzintézeti Központ ké-

[45] 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 7. § alapján

sőbbi 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 halkan 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 pénzintézetek haláltusájának enyhítése volt…”* A korabeli pénzügyi felügyelés proaktív jellegét és egyúttal a felügyelés gazdaságpolitikai körülményekre való kiváló reagálóképességét szemlélteti, hogy míg a legtöbb országban csak az 1929-33-as gazdasági világválságot követően jött létre a Pénzintézeti Központhoz 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, például Svédországban az 1824. évi királyi rendelettel létrehozott felügyeleti szerv és az Egyesült Államokban az 1863. évben létrehozott ún. „felügyelő hatóság” („Comptroller of the Currency”) rendelkezett a Pénzintézeti Központ felügyeleti feladataihoz hasonló funkciókkal (Jakabb 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 alapították, és már a XIX. század elején kiterjedt és relatíve fejlett bankhálózattal rendelkezett. A svéd felügyeleti szerv feladatai alapvetően engedélyezésre, időszaki kimutatások értékelésére terjedtek ki ekkoriban. Az Egyesült Államok esetében a sajátos államforma miatt kerültek korán előtérbe az egyes „nemzeti bankok” működésével kapcsolatos felügyelési feladatok.

Általánosságban elmondható, hogy a pénzügyi felügyelés kialakulása eltérő módon és időben következett be Európa országaiban, ugyanakkor számos esetben, így például Németországban és Belgiumban is főként az 1929-33-as gazdasági világválság idején vett nagyobb lendületet a felügyelet létrehozása iránti igény. Hollandiában kezdetben kizárólag a központi bank, a De Nederlandsche Bank (DNB) rendelkezett felügyeleti funkciókkal. Az 1814-ben alapított intézményt a gazdaság élénkítése céljából hozták létre olyan kereskedelmi bankként, amely bankjegyeket is kibocsátott. A gazdaság és a bankszektor fejlődésével a banki szolgáltatások fokozatosan átkerültek a piaci szereplők kezébe, mellyel párhuzamosan alakult ki a DNB felügyeleti funkciója is. Az 1880-as évek

végén a Zuid-Hollandsche Crediet-Vereeniging esetében tárta fel a DNB, hogy a hitelszövetkezet nem megfelelő hitelezési politikát folytat, a DNB ezért kezdeményezte a hitelszövetkezet vezetőinek leváltását, és ekkortól új vezető állású személyt kizárólag a DNB engedélyével lehetett kinevezni. Ekkor még azonban törvényi szinten nem volt megállapítva, hogy a DNB látja el a felügyeleti feladatokat, ezen tevékenységét informálisan látta el. Felügyeleti funkciója elsősorban azon szerepéből adódott, hogy az általa finanszírozott bankokról részletes információkkal rendelkezett, így – hasonlóan az OMB-hez – refinanszírozási politikáján keresztül tudta gyakorolni felügyeleti szerepkörét. Közvetlen környezetünket tekintve elmondhatjuk, hogy az 1898-ban alakult román „Solidaritatea" szövetkezet, mely 126 pénzintézetet tudott tagjai sorában, illetve a szász pénzintézetek 1903-ban alakult köteléke („Revisionsverband"), mely szintén számos pénzintézetet sorolt tagjai közé, már az 1900-as évek elejétől folytatott revíziót (Hantos 1916:89), szanálási funkcióval ezen intézmények ugyanakkor nem rendelkeztek.

A svéd felügyeleti szerv kapcsán érdemes kitérnünk arra a felügyeleti-működési sajátosságra, hogy a hitelintézetek működési engedélye határozott időre került kiadásra, ennek leteltét követően az engedélyt az érintett hitelintézetnek meg kellett újítania. Ezen gyakorlat egyfelől nagyobb mozgásteret biztosított a felügyeleti hatóságnak, másfelől a hitelintézeteket is prudensebb magatartásra ösztönözte, hiszen esetlegesen egy engedély visszavonása lényegesen nehezebb, körülményesebb a felügyeleti hatóság számára, mint az engedély meg nem adása (hosszabbítása). Természetesen ennek kapcsán figyelembe kellett venni többek között a rendelkezésre álló erőforrásokat is (pl. az intenzívebb munkaerő-igényt).

A Pénzintézeti Központ tevékenységével kapcsolatban a már említett, az állami hatalom túlzott erősödésétől tartó nézetek mellett megjelentek ezzel éppen ellentétes vélemények is. Képviselői a Pénzintézeti Központ létrehozását mindössze „félénk lépésként" értékelték a hatékony állami revízió szempontjából, mely hathatós ellenőrzés kifejtéséhez semmiképpen sem elegendő. Ezen álláspont kialakulásának oka lehetett a Pénzintézeti Központ működésének első 4 évében jellemző önkéntes csatlakozás lehetősége, a pénzintézetek számossága, valamint az a körülmény, hogy a betétesek az ellenőrzések tényéről és azok eredményéről csak esetlegesen szerez(het)tek tudomást. A korabeli közvélemény e csoportja a proaktív felügyelést az intézmények üzleti tevékenységét is közvetlenül befolyásoló intézkedésekkel kívánta gyakorolni a szigorúbb, „klasszikus" elvekkel összhangban. Javaslatuk szerint a tagintézmények abban az esetben fogadhattak volna

el ügyfélbetétet, ha azok egy meghatározott összeget (Budapesten 200 ezer korona, az ország többi területén 100 ezer korona nagyságrendben), vagy pedig az ügyfélbetétek legalább 10%-át kizárólagosan az ügyfélbetétek biztosítására államkötvényekben tartanak. Ezt a javaslatot a betétbiztosítás korai formájának is tekinthetjük. Állami kedvezményeket (pl. adó- vagy illetékkedvezmény, egyéb kedvezmények) kizárólag azon intézmények vehetettek volna igénybe a javaslat alapján, amelyek a saját tőkéjük 3-szorosát meghaladó betétállományrészük 30%-át fele részben magyar állampapírba, fele részben pedig a kormány által óvadékképesnek elismert értékpapírba fektetik (Korányi 1918:560–563). A javaslat vélhetően a szigorú anyagi vonatkozások miatt nem talált széles körben támogatásra, ugyanakkor a Pénzintézeti Központról szóló törvény későbbi módosításai során, ha részlegesen is, de megjelentek a fenti javaslatok egyes elemei. Kiszélesítették például az ellenőrzés alá vont tagintézmények körét, így a Pénzintézeti Központ működésében egyre inkább a „klasszikus" paradigma jellemzői jutottak érvényre.

Több mint 7 évtizednek kellett tehát eltelni az első hazai bank megalapításától (1841) 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, a felügyeléshez kapcsolható szanálási funkció korai bevezetése mindenképpen egyedülálló a bankrendszerek történetében. A kettős funkció hozzájárult ahhoz, hogy a Pénzintézeti Központ – különösen jogkörének fokozatos bővülésével – a pénzügyi felügyelés, illetve tágabb értelemben a kormányzati ellenőrzés legfontosabb eszközévé vált. *Teleszky János* így nyilatkozott a Pénzintézeti 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 Pénzintézeti Központ létrehozatala, működésének keretei a XX. század első felében sem jelentettek végleges állapotot, azok az évek során folyamatosan alakultak, változtak, ti. *„…mint a stendhali, sóbányába vetett fagyökérre, egyre több kristályosodó feladat tapadt. Mindmáig, tudomásom szerint."* (Passuth 1981:5). Természetesen ebben a korban is megfogalmazhatóak voltak kifogások a Pénzintézeti Központ működésével kapcsolatban, melyek értékelése során nem szabad megfeledkeznünk a kor gazdasági-politikai körülményeiről, azok tükrében kell azokat figye-

lembe vennünk. A felügyeleti elődszervezetek működését, tevékenységük hatókörét tekintve elmondhatjuk, hogy a magyar felügyelés elmozdult az „angolszász” elvektől a „klasszikus” megközelítés felé, teljesen azonban nem azonosult azzal, míg a Pénzintézeti Központ működésében, az integrált szemléletben és a részletes „vizsgálati programban” már egészen a részletekre is kiterjedő, „klasszikushoz” közeli felügyeleti tevékenységet fedezhetünk fel.

2.1.4. Pénzintézeti rendszer és pénzügyi felügyelés az első világháborút követő években

Az első világháború során *„az emberi és anyagi erőknek […] négy és fél esztendőn át tartó koncentrálása az emberi társadalom életének minden területén mély nyomokat hagyott maga után”* (Diószegi 1970:122). A zilált gazdasági és pénzügyi viszonyok, a belpolitikai és nemzetközi válság, a hadigazdaságból a polgári gazdálkodásra történő áttérés, valamint a háborúval megindult infláció[46] a hitelintézetek működését is közvetlenül érintette. A hitelintézetek saját tőkeállománya az első világháború előtt mintegy 2,8 milliárd pengőt ért el, míg ez a valutastabilizáció időszakában alig 0,4 milliárd pengőt tett ki, az igénybe vett idegen tőke pedig 4,5 milliárd pengőről 0,3 milliárd pengőre csökkent ebben az időszakban (Botos J. 1994:25). A trianoni békeszerződés szintén jelentős hatást gyakorolt a pénzintézetekre is, a meglévő 1 992 pénzintézetből 1 318 (66%) került határon kívülre (Holbesz 1939:219). A pénzintézeteken belül a hitelszövetkezetek is nagyon hasonló részarányban (64%) kerültek határon túlra, a veszteség a hitelszövetkezeti tagok számában mintegy 60%-ot jelentett (Schandl 1938:53). A pénzintézetek kötelezettségei ennél valamivel kisebb mértékben csökkentek: az elszakított területeken működő bankok és takarékpénztárak részesedése a saját és idegen tőkéből mindössze 26%-ot tett ki. A takarékbetétállomány 63%-a, a zálogleveleк 90%-a, az eszközök közül a váltók 59%-a, a jelzálogkölcsönök 80%-a, az értékpapírállománynak pedig 75%-a jutott a megmaradt országrészen működő intézményekre. Budapest súlya – mely addig is jelentős volt – tovább

[46] 1914. júliusban volt utoljára azonos az aranykorona és a papírkorona értéke, innentől kezdve a papírkorona értéke a pengő 1927. évi bevezetéséig egyre gyorsabb ütemben romlott: 1914. júliusban 1:10, 1918. júniusban 1:43, 1926. év második felében pedig 1:14 443 (Teleszky 1927:57; Botos J. 2002:44–68).

emelkedett[47] (Ács 1936:324), a bankok és takarékpénztárak teljes saját és idegen tőkéjének 71%-a jutott a fővárosi intézményekre. A jelentősebb budapesti pénzintézetek kiterjedt vidéki fiókhálózattal rendelkeztek, melynek egy része határon kívülre került. Mivel így megnehezült, több esetben pedig ellehetetlenült a velük való kapcsolattartás, ezért egyes fiókok megszüntetése vagy átalakítása vált szükségessé. Például a Hitelbank pozsonyi fiókja Szlovák Általános Hitelbankká alakult át, a Kereskedelmi Bank brassói, aradi, nagyszebeni és nagyváradi fiókjai beolvadtak a kolozsvári Erdélyi Bank és Takarékpénztárba, a jugoszláv kormányhatóságok beavatkozása következtében a Kereskedelmi Bank pedig bezárta eszéki és újvidéki fiókjait (Tomka 1996:70–71). A fiókok mellett a pénzintézetek érdekeltségi körébe tartozó, velük szoros üzleti kapcsolatban álló egyéb pénzintézetekkel (ún. affiliációk) is sok esetben nehezebbé vált a kapcsolattartás, a velük szembeni követelések jelentős része pedig leírtnak volt tekinthető (Botos J. 2017:190). Jellemző volt a fővárosi bankok leányintézeteinek határon túli továbbműködése is, mellyel összefüggésben kiemelt szempont volt az ezen intézmények részére történő tőkeközvetítés folytonosságának fenntartása, a korábbi pénzügyi kapcsolatok megtartása, a gazdasági elszigeteltség csökkentése, illetőleg a pénzügyi integritás megőrzése. A határon kívüli működés nem járt feltétlenül negatív következményekkel, hiszen voltak olyan pénzintézetek, melyekkel kapcsolatban elmondható volt, hogy *„idegen uralom alá kerültek, ma jobban állanak, mint közvetlenül az elválás után, mivel a tradíció, melynek hordozói, a benne rejlő bizalom és szaktudás […] nagy erősséget jelent számukra”* (Hantos 1930:684). A pénzintézeteket hátrányosan érintette továbbá, hogy kötelezettségeiket valorizáltan kellett teljesíteniük, míg a követelések valorizálatlanul folytak be, a szomszédos országok érintett lakossági ügyfeleivel való kapcsolattartás és elszámolás pedig hosszú, több esetben évekig elhúzódó folyamat volt. A trianoni tárgyalások több szakaszban folytak, ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy a tárgyalások egyik kimenetele alapján a Hitelbank is (a MÁV és egy budapesti kereskedelmi kikötő mellett) francia tulajdonba került volna, a francia-magyar tárgyalások azonban idővel veszítettek intenzitásukból, majd később teljes mértékben meg is szakadtak (Romsics 2010:93).

Az így megmaradt 674 pénzintézet egy részét a szétaprózottság, míg egyes intézményeket a túlméretezettség és a gazdasági életben való meghatározó szerepvállalás jellemzett, mely utóbbi „örökölt” tulajdonság az első világháború előtti hitelszervezet egyik

[47] A fővárosi pénzintézeti koncentráció már az első világháború előtt is jellemezte a hazai hitelszervezetet, a teljes hazai saját tőke és idegen tőke állományának a budapesti bankok rendre 70%-át, illetve 79%-át tették ki (Incze 1955:277).

vonása volt (Incze 1955:277). A pénzintézetek egy részére jellemző szétaprózottság – kiegészülve a közhangulati bankellenességgel – természetszerűleg vetette fel azok összevonásának, koncentrálásának igényét. A megindult összevonások ellenére azonban általános tendenciaként mutatkozott a pénzintézetek számának emelkedése az 1920-as évek elején: a hitelintézetek száma az 1924-es időszaki csúcspont idején 962 volt (Botos J. 1994:108). Kedvezőtlenül alakult a pénzintézetek számára rendelkezésre bocsátott hitelkeretek lejárata is: 1915-ben a teljes hitelkeret 65%-a volt hosszú lejáratú, míg az 1924. év végén mindössze 5% (Incze 1955:279). Ezáltal jelentősen megnövekedett a hosszabb lejáratú hiteligények kielégítése kapcsán fellépő lejárati összhang hiányából eredő likviditási kockázat. Az inflációs időszakban a pénzintézetek a betétállományuk szinten tartását stabil értékmérő alapul vételével próbálták biztosítani oly módon, hogy a betétek értékét a korona értékének romlásától függetlenül igyekeztek biztosítani. Például a Magyar-Olasz Bank vezette be 1923-ban a búzaértékre szóló betéteket, mely alapján a betétesek búzaértékben számolva kapták vissza az elhelyezetteknek megfelelő pénzösszeget, azonban e megoldás is mindössze átmenetileg oldotta meg az értékromlásból eredő problémákat. Az értékromlás következtében a tőkeáramlás meglehetősen akadozott, a pénzintézetek által nyújtott átlagos kamatszint (1922-ben 6%-ot, majd az infláció további erősödésével 15%-ot ért el) alacsonynak volt tekinthető az elértéktelenedésből származó kockázathoz képest. Az infláció következményeként a pénzintézetek vagyonának állománya 1921-ben az 1913. évi állapotnak mindössze 5,1%-át tette ki (Szádeczky-Kardoss 1928:44–47).

Az őszirózsás forradalom után a Pénzintézeti Központ feladata pénzintézeti felszámolásokra, illetőleg ezen intézményeknél lévő értékpapírok eladására és alapszabályellenes hitelfolyósítások esetleges megakadályozására terjedt ki (Jakabb et al. 1941:52). A Pénzintézeti Központ – több pénzintézeti hátterű intézményhez (pl. Országos Központi Hitelszövetkezet, Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete stb.) hasonlóan – a Takarékpénztárak és Bankok Egyesületének (TÉBE) tagja lett. Tevékenysége szorosan összekapcsolódott a TÉBE működésével, minthogy több pénzintézettel kapcsolatos feladatot (pl. fogyasztóvédelemmel összefüggésben) a TÉBE látott el. A Tanácsköztársaság ideje alatt – az oroszországi tanácsköztársaság mintájára – a bankok, majd később a biztosítótársaságok és nyugdíjpénztárak többsége is állami kézbe került. Egy adott intézmény államosítása azonban csak akkor volt

befejezettnek tekinthető, ha a Pénzintézeti Központ által kiküldött ellenőr annak revízióját befejezte.

A Pénzintézeti Központ ügyvezetésére az egyszemélyes vezetés politikájának megvalósításaként ún. népbiztost (majd később üzletbiztost) bíztak meg, annak teljes igazgatóságát pedig megszüntették, a kitűzött cél szerint a Pénzintézeti Központot a Tanácsköztársaság vezető bankjává kívánták emelni. A népbiztos (majd később üzletbiztos) mellett ellenőrző munkatanács és bizalmi testület is működött a Pénzintézeti Központ szervezetén belül, melyek együttesen irányították annak tevékenységét. Az államosított bányák, közlekedési, kereskedelmi, iparvállalatok és egyéb vállalatok ellenőrzésére 11 szakcsoport alakult a revizori osztályon belül. Már a Tanácsköztársaság időszakában számos olyan funkcióval is bővült a Pénzintézeti Központ tevékenysége, melyek közül több feladat semmilyen formában nem tartozott eredeti feladatkörébe, illetőleg egyes funkciók pénzintézetekhez sem kötődtek. Ez a folyamat később sajnálatos módon még tovább fokozódott, példaként említhető a köztulajdonba került üzemek pénzügyeinek kezelése és ellenőrzési feladatainak ellátása, vagy a fiatal házasok részére meghirdetett bútorvásárlási akció pénzügyi lebonyolítása, melyre a Pénzintézeti Központon belül külön bútorosztály létesült (Jenei 1970:39–45). A Tanácsköztársaság ideje alatt a pénzintézetek ellenőrzésének feladatát átmenetileg a Pénzintézeti Direktórium vette át, tagjai ugyanakkor jelentős részben a Pénzintézeti Központból kerültek ki (Csury – Marosi 1931:194). A Direktórium 1919. júniusban történt felszámolását követően az ellenőrzést ismét a Pénzintézeti Központ látta el. A pénzintézeti államosításokkal összefüggésben a lefolytatott revíziók számában jelentékeny növekedés volt tapasztalható. Az országot 56 ellenőrzési körzetre osztották, a pénzintézetek irányítására és ellenőrzésére a körzetek megbízottait nevezték ki. A pénzintézetek működésének és ügykezelésének felülvizsgálatára kiküldött 60 ellenőr tevékenysége azonban nem járt minden esetben számottevő eredménnyel, továbbá a vidéki pénzintézetek rendszeres ellenőrzését sem sikerült biztosítani. A sikertelenség mögött nyilvánvalóan szerepet játszott az átvett mennyiségi szemlélet, ugyanis az ellenőröknek relatíve rövid idő alatt kellett széles pénzintézeti kört revízió alá vonni. Példaként említendő, hogy a nyugdíjtársaságok esetében a Pénzintézeti Központnak 216 társaságot kellett megvizsgálnia, ebből 3 hónap alatt 60 revízió fejeződött be, ami ugyanakkor szintén jelentékenynek tekinthető. A vizsgált intézményi körnél előforduló hiányosságok elsősorban a vagyon- és ügykezeléssel, valamint az alapszabály tartalmával voltak kapcso-

latosak. Ezek rávilágítottak arra a körülményre, hogy számos társaság esetében a pénzügyi életképesség nem biztosított, ezért felszámolásuk vagy pedig más társaságba történő beolvasztásuk indokolt. A pénzintézeteket tekintve a Pénzintézeti Központ 163 intézménynél felszámolási, valamint számos esetben fúziós eljárást is indított. Ezek oka azonban elsősorban nem a hazai pénzintézeti szektor túlméretezettségének megszüntetésében keresendő, hanem abban az ideológiai állásfoglalásban, mely szerint a meglévő tulajdonságokkal rendelkező pénzintézeti rendszerre a Tanácsköztársaság gazdasági rendjében nem volt szükség (Jenei 1970:48–52). A meghozott intézkedések befejezésére, az eljárások lezárására a Tanácsköztársaság bukása miatt azonban nem került sor.

A Pénzintézeti Központ az első világháborút követően is számos reformon esett át. Az elcsatolt országrészek kapcsán fellépő ismétlődő, nagy arányokat öltő, sok esetben válságos gazdasági ügyek miatt ismét előtérbe került az igény a pénzügyi felügyelés erősítésére, feladatkörének bővítésére. A Pénzintézeti Központ szerepének erősödéséhez az is hozzájárult, hogy a később kiteljesedő infláció már 1918-ban is jelentős méreteket öltött, ti. *„a készpénzkészlet […] mérhetetlenül felszaporodott, úgy hogy annak következéseit alig lehet belátni”* (Neubauer 1918:22), ami a pénzügyi destabilizáción keresztül a bankrendszer helyzetére is hatással volt. A reformok szükségességét illetően fontos hangsúlyozni, hogy a Pénzintézeti Központ megalakulásával kapcsolatban jelentős ellenállás, tevékenységével, működésének hatékonyságával összefüggésben pedig fenntartás mutatkozott. Egyes, meglehetősen szélsőséges vélemények szerint a Pénzintézeti Központ eredeti funkcióját nem volt képes ellátni: *„vérszegénysége”* miatt működésére *„semmi szükség nincsen”*, az államkincstár által a veszteségi tartalékalap[48] képzése céljából befizetett 25 millió korona pedig *„veszendőnek lett szánva”* (Neubauer 1918:33).

Érdemi változást jelentett, hogy míg 1916-ban a revízió hitelfelvétel vagy önkéntes kérelem alapján történt, addig 1920-ban a vizsgálat hatóköre már kiterjedt mindazon tagokra is, amelyeknek saját tőkéje 40 millió korona alatti[49]. A kötelező ellenőrzés körének saját tőke általi korlátozását az indokolta, hogy a revizori szervezet ekkor még nem volt kellően kiépített. Egy komplex üzleti tevékenységet végző pénzintézet átfogó ellenőrzése rendkívül nagy apparátust igényelt volna, ez azonban ekkor még az említett Képviselőházi naplókban is foglaltaknak megfelelően nem állt rendelkezésre (Jakabb et al.

[48] A veszteségi tartalékalap létrehozásának célja a háborús körülmények és a gazdasági recesszió következtében rendkívül nehéz helyzetbe kerülő intézmények, valamint a közérdekből segélyezni indokolt intézmények támogatása volt.
[49] 1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 10. § alapján

1941:57). A revizori szervezet kiépítését gátolta, hogy korábban revizori állást a legtöbben csak „mellékfoglalkozásként" töltöttek be, kevés számú „főállású" revizor állt alkalmazásban. Ehhez vélhetően hozzájárult a revizorokat érintő némileg negatív közfelfogás, valamint a külföldről származó, a revizori foglalkozásra vonatkozó elrettentő híresztelések. Angliában például előfordult, hogy 2 év kényszermunkára ítéltek egy revizort, miután tevékenységével kapcsolatban a bíróság anyagi kárt okozó mulasztást állapított meg (Éber 1912:60).

További változást jelentett, hogy az ellenőrzött intézmények körének kibővítése érdekében 1921. január 1-től kizárólag a Pénzintézeti Központ tagjai fogadhattak el betétet vagy kezelhettek közpénzeket, melyeknél viszont a Pénzintézeti Központ kötelezően ellenőrzést folytatott (Tomka 2000:94). Ezen körülmény a Pénzintézeti Központ szerepét, gazdasági súlyát jelentősen erősítette, illetve a még nem tag pénzügyi intézményeket a belépés felé terelte (Varga 2017:149). A belépést illetően további ösztönzést jelentett, hogy a közintézmények számára csak olyan kezesség elfogadása volt megengedett, melyet a Pénzintézeti Központ tagja vállalt. Kezdeményezés született arról, hogy tagságot kizárólag a Pénzintézeti Központ igazgatóságának előzetes írásbeli engedélyével lehessen megszüntetni, azonban feltételezvén ennek a jövőbeni belépéseknél tapasztalható visszatartó erejét, a kezdeményezés nem nyert szélesebb körben támogatást (Hantos 1916:80). Vélhetően az első világháború finanszírozásával összefüggő nehézségek, a kiteljesedő infláció, valamint a költségvetési hiány fedezése miatt került az 1920. évi módosított törvénybe, hogy a Pénzintézeti Központ *„közreműködik az állam hitelszükségletének kielégítésében, és ellátja az államadósságokkal kapcsolatos azokat a tennivalókat, amelyekkel a pénzügyminiszter megbízza"*[50]. A Pénzintézeti Központ funkciójának erősödését mutatta azon körülmény, hogy a 40 millió koronánál nem nagyobb saját tőkével rendelkező pénzintézetek alaptőkéjének emelése és a pénzintézetek székhelyének áthelyezése 1920-tól a Pénzintézeti Központ előzetes hozzájárulásához volt kötve[51].

[50] 1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 1. § (5) bekezdés alapján
[51] 1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 16. § alapján

2.2. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

A Pénzintézeti Központ tevékenységében tehát a gazdaság hosszú távú fejlődésének előmozdítása céljából kiemelt helyet foglalt el a felügyeleti feladatok ellátása[52], ellenőrzési tevékenysége bankokra, szövetkezetekre és takarékpénztárakra is kiterjedt. A pénzügyi felügyelés hatékonysága növelésének irányába hatott, hogy a Pénzintézeti Központ kezdetben 5 évben meghatározott működési idejét 1918-ban határozatlan időre hosszabbították meg[53], amely egyben mutatta az iránta való bizalom megszilárdulását, működésének elismerését is. A pénzügyi felügyelés függetlensége a háború alatt, a Károlyi-rezsim, illetve a Tanácsköztársaság időszakában és azt követően is biztosított maradt (Jenei 1970:39), a Pénzintézeti Központ működésére külső körülmények nem bírtak meghatározó befolyással.

Az ország pénzügyi stabilitása nem valósult meg ebben az időszakban, bár nagyobb hazai bank nem került csődhelyzetbe ezekben az években (Tomka 2000:115), a Pénzintézeti Központ létrehozatalától kezdődően 1924-ig mintegy 30 pénzintézet felszámolásának lebonyolításában vett részt. Az éveken keresztül elhúzódó infláció időszakában a pénzintézetek legfőbb forrása több esetben a Pénzintézeti Központ volt, így azok ellenőrzésének száma is fokozódott: 109-ről 514-re nőtt ebben az időszakban (Jakabb et al. 1941:II-III. sz. mellékletek). A pénzügyi intézményrendszer alapvető funkciójának tekinthető fizetési forgalom lebonyolítása a háború éveiben nem volt biztosított, a gazdaságot általánosságban bankjegy- és váltóhiány jellemezte annak ellenére, hogy az 1918. évi bankjegykibocsátás összege mintegy 1 milliárd koronát ért el, míg 1913-ban a Monarchia bankjegyforgalma összesen 1,3 milliárd koronát tett ki. A pénzhiány miatt a Monarchia számos területén szükségpénz kibocsátására is sor került, felbomlásának idején (1919) több esetben a visszleszámítolásra szánt váltók nem érkeztek meg rendeltetési helyükre. Hadi cselekmények következtében olyan is előfordult, hogy a bankok és takarékpénztárak épületeit, valamint az OMB egyes fiókintézeteit is ideiglenesen elfoglalták. A jegybank helyzete a nagyszámban előforduló betétkivonások és hadikölcsön kötvények beváltása következtében válságossá vált, az őszirózsás forradalom kitörésekor a kész-

[52] 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, Melléklet (Alapszabály)

[53] 1918. évi XV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1916. évi XIV. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról, 1. § alapján

pénzforgalomban is fennakadások álltak be. A Tanácsköztársaság időszaka alatt megszűnt a hivatalos devizakereskedelem, és a tőzsde sem működött (Pogány 1993:380–398). A kockázatok kezelésének hiányosságaira utal, hogy 1918-ban újabb lendületet vett a kockázatos vállalkozások alapítása, megjelent a valutákkal folytatott spekuláció és a feketekereskedelem (Láng 1960:822–824). A korona értékének erőteljes romlásával párhuzamosan újabb spekulációs tevékenységek jelentek meg, melyek a felvett kölcsönök értéktelenebb koronával való visszafizetésével számoltak. A pénzügyi stabilitást volt hivatott előmozdítani az 1916. évi XVI. törvénycikk, mely válaszként a korábbi nagyszámú, sok esetben indokolatlan pénzintézeti alapításra, új pénzintézet létrehozását megtiltotta, és ebben a tekintetben csak az 1918. évi XV. törvénycikk jelentett enyhítést. Az infláció felgyorsulásával azonban újabb pénzintézeti alapításokra[54] került sor (pl. tőzsdeügylet, pénzközvetítés folytatására), melyekre vonatkozóan az 1300. és 6700. sz. PM rendeletek jelentettek korlátozást az engedélyezési feltételek szigorítása által (Alföldi 1928:127–137). A bankrendszerből jelentősebb betétkivonás az első világháború kitörését követő hónapokban és a Tanácsköztársaság időszakában fordult elő. A betétek reálértékének csökkenését 1922 őszéig nem érzékelték nagymértékűnek, az infláció jelensége csak a későbbi években tudatosult a gazdasági szereplőkben. A kereskedelmi bankok hitelezési tevékenysége 1921/22-ben kezdett növekedni, de 1924-ben sem érte el a háború előtti szintet. Ebben az is szerepet játszott, hogy a Hegedüs-féle mesterséges pénzszűke, illetőleg a dezinflációval szemben az önálló jegybank létrehozataláig ideiglenes jelleggel 1921-ben létrehozott Magyar Királyi Állami Jegyintézet a kereskedelmi váltókat tartotta megfelelő (nem inflációnövelő és spekulatív ügyleteket sem ösztönző) eszköznek, ezért a pénzintézeteket, gazdasági társaságokat váltók benyújtására ösztönözte. Ennek eredményeként 1923-ra már a hitelek több mint 50%-át tették ki a váltóhitelek (Pogány 1993:450–474), ezáltal jelentősen megnőtt a Jegyintézet kereskedelmi bankok közvetítése nélkül nyújtott hiteleinek aránya. Az önálló pénzügyi felügyelés létrejötte bár kedvező hatást gyakorolt a pénzügyi stabilitásra, ugyanakkor a világháború és következményei, a Tanácsköztársaság időszakában meghozott intézkedések, továbbá a megjelenő spekulációs tevékenységek megakadályozták a pénzügyi intézményrendszert alapvető feladatainak megfelelő ellátásában, ezért a pénzügyi stabilitást az önálló felügyelés megszervezésének ellenére sem sikerült biztosítani.

[54] 1923-ban Budapesten mintegy 90 bank és takarékpénztár alakult (Alföldi 1928:183).

Az első világháború kedvezőtlen hatással volt az aranyalapú pénzrendszerekre is, hozzájárult az európai államok hadviselő felekkel szembeni elzárkózásához, a külföldi pénzpiacok beszűküléséhez, illetve forrásszerzési lehetőségeink elapadásához, így 1914 után a pénzügyi integráció nem juthatott érvényre. Az önálló integrált pénzügyi felügyelés működésének kezdeti időszakában a jegybank monetáris politikáját autonóm módon alakította, a főtanács a jegybanki kamatláb meghatározása tekintetében külföldi befolyástól függetlenül tudott dönteni (Pogány 1993:351–359). A világháborút követően létrejött Jegyintézet függetlenségét bár részben korlátozta a Jóvátételi Bizottság bankjegyek feletti zálogjoga, a monetáris politika tekintetében ez nem jelentett korlátozást.

Nemzeti valutánk stabilitása ebben az időszakban megrendült, a századforduló idején megjelenő lappangó infláció az első világháború éveiben felgyorsult, és a háború utáni évekre jellemző fizetési mérleg passzívuma is hozzájárult a valuta árfolyamának romlásához (Varga 1932:12). A Károlyi-korszakban és a Tanácsköztársaság időszakában a valuta értékének romlása tovább fokozódott, a lakosság bizalmatlansága az ún. fehérpénz[55] kibocsátásával összefüggésben tovább nőtt, és a bizalmatlanság a Tanácsköztársaság szervei részéről is tapasztalható volt. Részben ennek is betudható, hogy egyre jelentősebb méreteket öltött a szükségpénzek forgalomba hozatala. A trianoni békeszerződés szintén kedvezőtlen hatással volt a korona értékére, melyre az ugyanebben az évben végrehajtott felülbélyegzés sem bírt érdemi befolyással, és az időközben kibocsátott államjegyek értéke is csökkenő tendenciát mutatott (Pogány 1993:394–424). Az infláció 1922 nyarán vált kiemelkedővé, ekkorra már a havi inflációs ráta meghaladta a 90%-ot. Bár az inflációnak korábban több előnye is érzékelhető volt (pl. hadi megrendelések és beruházások növekedése a világháború időszakában és az ennek kapcsán tapasztalható munkanélküliség csökkenése, a háborút követő viszonylagos pénzbőség), ekkorra már egyértelműen a negatív következmények (pl. lakossági fogyasztások és megtakarítások nehéz tervezhetősége, pénzintézetek tőkéjének erodálódása) váltak meghatározóvá. Számos külső és belső tényező volt hatással a korona értékére az időszak alatt. A belső stabilizációs törekvések, mint például a Hegedüs-féle program keretében megvalósuló intervenciós valutavásárlások és az 1922-ben megkezdett kamatlábnövelés mellett számottevő hatása volt a külső, világpiaci eseményeknek is. A béketárgyalások 1920-ban, majd a gazdasági

[55] Megjegyzés: a fehérpénzeknek csak az egyik oldalán volt képnyomat, a másik oldalt jellemzően üresen hagyták

válság 1921/22-ben mind jelentős hatással voltak az árfolyamra, ugyanis a világpiaci áresés következtében csökkent a hazai kereskedelmi és fizetési mérleg passzivitása. Egyéb intézkedések is segítették a valuta további romlásának megakadályozását: az 1916-ban létrehozott Devizaközpont (amelyet az 1920. év végén bekövetkezett megszűnését követően 1922-ben újból felállítottak), az 1921-ben alapított Országos Pénzügyi Tanács és az 1924-ben bevezetett takarékkorona. Ezen intézkedések hatása azonban mindössze átmenetinek volt tekinthető, a korona értékének tartós romlását nem sikerült megállítani, így 1923 során értéke közel hetedére csökkent (Barcza 1924:7). A Devizaközpont – a korona árfolyamának megőrzésével összefüggő intézkedések keretében – a külföldi fizetőeszközök forgalmára vonatkozó korlátozásokat is bevezetett (Popovics 1926:108), melyek még a Devizaközpont megszűnését követően, majd annak újbóli létrehozásától függetlenül is fennmaradtak. A devizaforgalom felszabadítására csak később, 1925-ben került sor. 1919-ben valamennyi külföldre történő utalást, illetve bármely ingó vagyon kivitelét rendeleti úton átmenetileg megtiltották (Alföldi 1928:96), ennélfogva a tőke szabad áramlása sem volt biztosított (Kovács – Varga 2018:119–121).

3. A Pénzintézeti Központ feladatkörének, hatáskörének kibővülése (1925-1930)

A Pénzintézeti Központ létrehozatala rendkívüli eredménynek számított, hiszen a korábban változó szervezeti formációkban (pl. érdekképviseleti jelleg) jelenlévő és esetlegesen túlzottan kiterjedt tevékenységi körrel rendelkező, egymással rivalizáló felügyelési szervek hatékonysága több esetben megkérdőjelezhető volt. A Pénzintézeti Központot továbbá már az integrált működés jellemezte, tevékenységében kiemelt szerepet kapott a felügyelés, mely kiegészült egyéb, felügyeléshez kapcsolható funkciókkal (pl. szanálási tevékenység) is. A Pénzintézeti Központ létrejöttét megelőzően, és azt követően is rendszeresek voltak a működését érintő szakmai viták, de tevékenységét gyakran érték támadások is. A Pénzintézeti Központot feladatának ellátásában kihívások elé állították a korabeli kül- és belpolitikai események, ti. az első világháború és következményei, majd az azt követő orosz-szovjet mintára kiépített tanácsköztársasági államforma, a gazdasági világválság és a második világháborút megelőző fegyverkezés egyaránt hatással voltak működésére. Nem meglepő tehát, hogy ezen események hatására számos reformjavaslat született a Pénzintézeti Központ tevékenységével összefüggésben, melyekből több kezdeményezést a gyakorlatba is átültettek. Ezek közül egyes reformlépések szükségesnek voltak tekinthetőek, mert javították a hazai pénzügyi felügyelés hatékonyságát, előfordultak azonban olyanok is, amelyek sajnálatos módon visszavetették a felügyelési fejlődési folyamatot, és hátráltatták a Pénzintézeti Központot felügyelési funkciójának hatékony ellátásában, alapot szolgáltatva ezzel az előforduló kritikáknak, támadásoknak is.

3.1. A pénzintézetek helyzetének alakulása az 1925-1930 közötti években

A hazai pénzintézetek működését – hasonlóan a gazdaság általános helyzetéhez – 1926-tól kezdődően 1929-ig bezárólag döntően a fejlődés jellemezte, üzleti tevékenységük kiterjedtebbé vált, nyereségük és ezzel párhuzamosan a kifizetett osztalékok is emelkedtek. További kedvező körülményként volt értékelhető, hogy a pénzintézetek vagyonában folyamatos növekedést lehetett tapasztalni, az eszközállomány ugyanezen időszak alatt 2 250 millió pengőről 4 633 millió pengőre nőtt. A mérlegtételek között elsősorban a készpénz- és váltóállomány, valamint a jelzáloghitelek esetében volt megfigyelhető emelkedés, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy az eszközállományt tekintve 1930-ban már bizonyos fokú csökkenés is tetten érhető volt. A belföldi tőkeképződés ugyan lassan

indult meg, de javulást mutatott. A pénzintézeti betétállomány megduplázódott (930 millió pengőről 1 978 millió pengőre nőtt), a 200-2 000 pengőig terjedő betétek aránya a teljes betétállományon belül közel 30%-ot tett ki. Ezen belül ugyanakkor – likviditási kockázatot jelentve – nem a takarékbetétek, hanem a folyószámlabetétek voltak a meghatározóak. A kimutatott eredmény is növekedett ezekben az években, az 1926. évi 34 millió pengőről 1930-ra 59 millió pengőre emelkedett a jövedelmezőség. A pénzintézetek száma csökkenést mutatott ezekben az években: míg 1926-ban 590, 1927-ben 572, 1929-ben 529, addig egy évvel később már 506 működött (Holbesz 1939:244–251). Ezek közül több pénzintézet is felszámolásra és csődhelyzet közeli állapotba került, például 1927-ben az Egyesült Budapest Fővárosi Takarékpénztár és a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja is rendkívül nehéz helyzetbe került, alaptőkéjét szinte teljes egészében elvesztette, és csak a Pénzintézeti Központ támogatásával tudta elkerülni a fizetésképtelenséget (Pogány 2016:251). A Földhitelbank bukását elsősorban a fokozódó mezőgazdasági válság (földárak csökkenése, földbirtokok eladhatatlansága) okozta, azonban tevékenysége vélhetően e nélkül is ellehetetlenült volna, figyelembe véve, hogy spekulációs célú ügyletek, és ebből eredő veszteségek is megjelentek üzletvitelében.

E folyamatok mellett a külföldi kölcsönök beáramlása is intenzívebbé vált. A Rimamurány-Salgótarjáni Vasmű 3 millió dollár névértékű elsőbbségi kötvényét jegyezte le 1925-ben a New York-i Liessmann & Co. csoport, mely rendkívüli esetnek számított, mivel ebben az időszakban egyedi volt, hogy egy magyar iparvállalat közvetlenül, pénzintézet közvetítése nélkül jelent meg a nemzetközi tőkepiacon. A vállalati kölcsönök mellett a városi kölcsönök[56] is jelentőssé váltak, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank 48 város 10 millió dollár összegű kölcsönét szervezte meg, a kölcsönt legnagyobb részben az amerikai Speyer-bankház folyósította. A kölcsönök feltételei jellemzően kedvezőek voltak, Budapest például 2 millió dollár kölcsönt kapott 6,9%-os kamatszint mellett. Szintén ezekben az években a Magyar Általános Hitelbank 2,5 millió fontos, infrastrukturális beruházási (elsősorban útépítési) célú ún. vármegyei kölcsön közvetítésében vett részt, melyet az angol Rotschild & Sons, a Baring Brothers & Co. és a J. Henry Schröder & Co.

[56] A városok által felvehető külföldi kölcsönöket kormányzati támogatás tette lehetővé, mely az első világháború és a trianoni békeszerződés utáni magyar nemzetgazdaság reorganizációját, stabilitását volt hivatott előmozdítani. Ennek törvényi hátterét a magyarországi városok külföldi kölcsönéről szóló 1925. évi XXII. törvénycikk biztosította. A kölcsönök hozzájárultak ugyan a magyar városok modernizációhoz, törlesztésük azonban az elkövetkező évtizedekben a városok gazdálkodásában tartós és egyre számottevőbb teherként jelentkezett (Fülöp 2017:119–120).

társaságok folyósítottak. A külföldi kölcsönök közvetítésével kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy bizonyos szintű verseny alakult ki elsősorban a fővárosi nagybankok között (Holbesz 1939:252–274 és Tomka 2000:84–85). Az 1920-as évek végére a hagyományos tőkeexportőrök (Ausztria, Németország, Franciaország) helyett tehát új befektetők jelentek meg, ennek eredményeként a folyósított kölcsönök jelentős része amerikai (56%) és angol (36%) hitelezőkhöz volt köthető (Honvári 2006:39).

A korona stabilizációját követően a pénz értékállandóságába vetett bizalom, valamint a takarékossági hajlandóság növekedése következtében a pénzintézetek folyószámla- és takarékbetéteinek egyenlege jelentős emelkedést mutatott, a legnagyobb budapesti pénzintézeteknél elhelyezett betétek összege az 1925. évi 333 ezer koronáról 1927-re közel háromszorosára, mintegy 904 ezer koronára emelkedett. Ezzel párhuzamosan a korábbi időszakban jellemző rövid távú elhelyezések (ún. hetipénz vagy kosztpénz) fokozatosan csökkentek. A folyószámla- és takarékbetét-állomány ugyanakkor így is mindössze 16%-át érte el a világháború előtti szintnek, és 1929 végéig is csupán annak 74%-ig emelkedett (a korona és a pengő vásárlóerő-paritásának különbségét figyelembe véve az arány még kedvezőtlenebb, 74% helyett 57%). A hitelezés élénkítését szolgálta azon intézkedés, hogy a kormány 1925-ben összesen 22 millió koronát bocsátott a fővárosi pénzintézetek rendelkezésére, így ebben az évben a Magyar Általános Hitelbank első ízben vette fel tevékenységi körébe a jelzálogkölcsönök folyósítását, és több budapesti nagybank nyújtott hosszú lejáratú jelzálogkölcsönöket fővárosi bérházakra. Szintén erre az időszakra tehető, hogy a nagyobb hazai pénzintézetek közösen megalapították a Magyar Pénzintézetek Zálogleveléllkibocsátó Szövetkezetét, melynek közreműködésével összesen 7,4 millió dollár összegű hosszúlejáratú mezőgazdasági kölcsönt helyeztek el többek között az Egyesült Államokban. 1927-ben új zálogleveléllkibocsátó szövetkezet is alakult, Magyar Jelzálogintézetek Szövetkezete néven, mely 7,0 millió dollár értékben helyezett el zálogleveleket és kötvényeket. A kedvező tendenciák – mint az infláció leküzdése, a pénzérték állandóságának biztosítása – mellett az 1920-as évek második felében bekövetkezett szanálási válság több pénzintézet megszűnését, illetőleg kényszerfelszámolását eredményezte: többek között a Magyar Amerikai Bankét, a Magyar Gazdasági Hitelbankét, a Magyar Városi Bankét vagy a Lloyd Bankét (Szádeczky-Kardoss 1928:48–61). A fővárosi koncentráció ekkor is jelentős volt, az 1930. évben az ügyfélbetétek 78%-a, a kibocsátott zálogleveleek és kötvények 100%-a, a nyújtott hiteleknek pedig 92%-a kötődött a fővároshoz (Varga 1928:444).

A válságot közvetlenül megelőző években sem voltak tapasztalhatóak egyértelmű negatív körülmények a nemzetközi tőkepiacokon való kölcsönhöz jutás szempontjából. A Magyar Olasz Bank például 1928-ban bocsátott ki záloglevelet 2,7 millió dollár, az Angol Magyar Bank pedig 1,5 millió dollár összegben, de ebben az évben került folyósításra a Magyar Általános Hitelbank közvetítésével az ún. Talbot-kölcsön[57] is, melynek összege 3,3 millió font volt. Az 1928. év végén kapott 300 ezer font összegben 20 évre szóló törlesztéses kölcsönt a Goldberger gyár, bár a kölcsön feltételeivel kapcsolatban hozzá kell tennünk, hogy a kamatlábak emelkedése ekkor már tetten érhető volt (Honvári 2006:39). Megemlíthetjük, hogy 1928-ban, majd 1929-ben a svéd International Match Company megbízásából a Rotschild-bankház a Földbirtokrendező Szövetkezet számára folyósított ún. gyufakölcsönt[58] két részletben, mely összességében 36 millió dollárt tett ki. E mellett kiemelhetjük még az Egyesült Fővárosi Takarékpénztárból átalakult Községi Takarékpénztár esetét, mely a londoni Hambros-bankház útján helyezett el 500 ezer font értékben záloglevelet, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank pedig 300 ezer font összegben helyezett ki Londonban községi kötvényeket, továbbá az Angol Magyar Bank jelentékeny tőkeemelése is erre az időszakra tehető (Holbesz 1939:259–263).

3.2. A pénzügyi felügyelést érintő kezdeti reformok

Az első világháború után a nagyobb lakossági bizalom elérése és a pénzintézetek működésében rejlő likviditási kockázatok mérséklése miatt az ellenőrzésekre nagyobb hangsúly tevődött, a Pénzintézeti Központ által lefolytatott vizsgálatok száma ezekben az években 959-ről (1925) 988-ra (1930) emelkedett, melyből az időszak elején 801 kötődött pénzintézetekhez, míg annak végén pedig 749. A pénzintézeti ellenőrzések számának csökkenése mellett tehát megfigyelhető volt a nem pénzintézetekhez köthető ellenőrzések

---

[57] A két részletben folyósított Talbot-kölcsönt jelentős részben az angol ipar foglalkoztatásának előmozdítása érdekében nyújtották, a megállapodás részét képezte ugyanis a Trade Facilities Act, mely alapján a kölcsön összegének 40%-át angliai megrendelésekre volt szükséges fordítani (Ránki 1982:74). Ezen összeg felhasználásával épült többek között Tatabánya mellett, Bánhidán villamoserőmű, mely részben a főváros áramellátását egészítette ki, részben pedig a Budapest-Hegyeshalom villamosított vonal számára szolgáltatott energiát.

[58] A „gyufamonopólium" létrehozása Ivar Kreuger svéd mérnök nevéhez volt köthető, aki az első világháború végére Svédországban már a gyufagyártás és forgalmazás tekintetében monopolhelyzettel rendelkezett. A világháború után számos ország küzdött tőkehiánnyal, míg az Egyesült Államokban jelentős tőkefelesleg állt rendelkezésre az 1920-as években kibontakozott befektetői láz következtében. Kreuger 1924-ben megállapodott a Lee, Higginson & Co. bankházzal, melynek eredményeként amerikai befektetők pénzét kölcsönözte gyufamonopóliumért cserébe. A magyar állam a gyufakölcsönt pénzügyi rendezésre, ti. a Nagyatádi-féle földreform során a korábbi birtokosok kártalanítására fordította (Pásztory 2016:47 és Ránki 1982:74).

számának növekedése: a Pénzintézeti Központ 1925-ben a pénzintézeti ellenőrzésen kívül 158 vállalatnál folytatott revíziót, míg 1930-ban a pénzintézeti vizsgálatokon felül 76 vállalatnál és 163 nyugdíjpénztárnál is végzett ellenőrzéseket (Jakabb et al. 1941:II. sz. melléklet).[59] A teljesített ellenőrzéseket az első világháborút követően újjáéledt bankellenes hangulat is szükségessé tette. *Ruppert Rezső* ellenzéki képviselő 1922-ben – eltúlozva a korabeli helyzetet – már magyarországi bankáruralomról beszélt: *„Látjuk, hogy ez a nagy bankárszervezet, amely vezeti a mi belső politikánkat, irányítja a mi külső politikánkat is […], diktálja ma minden lépésünket, diktálja nemcsak politikai, hanem gazdasági életünk lépéseit is.”*[60] A gyakoribbá váló vizsgálatokat indokolta azon jelenség is, hogy ti. a pénzintézetek az első világháború évei alatt, és részben azt követően – a hagyományosnak tekinthető banki műveleteiket átmenetileg háttérbe szorítva – áruüzletekkel kapcsolatos haszon elérése érdekében is folytattak tevékenységet. Ennek megjelenésében közrejátszott, hogy a háborús időszakban a pénzintézetek kihelyezési lehetőségeinek jelentős beszűkülése volt tapasztalható. Így például a világháború a zálogleVél-hitelezést is rendkívül súlyosan érintette, hiszen a háború következtében a legfőbb (főként osztrák, németországi, holland, svájci és francia) zálogleVélpiacok beszűkültek (Neubauer 1918:22–24). Ezenkívül a kiteljesedő infláció is visszaszorításra ösztönözte – a hagyományos hitelezés mellett – a zálloghitezést, a befektetők számára ugyanis Magyarország a rendezetlen pénzügyi viszonyok miatt nem volt vonzó lehetőség, ezért a zálloghitelezés érdemben csak a pénzügyi stabilizációt követően indulhatott meg (Kovács 2006:89). Különösen az első világháborút követően hatott ösztönzőleg az alternatív tevékenységek végzésére, hogy a zálloglevelek mögött álló hazai kölcsönfelvevők nemzeti valutában fizették a törlesztéseket, míg ezt a bankoknak eredeti devizanemben kellett megtenniük, ami számottevő árfolyamkockázatot jelentett. A jegybank refinanszírozó szerepe ebben a korszakban is jelentékenynek volt tekinthető, a pengőértékre való áttéréskor a korábban megállapított hitelkeretek újból rögzítésre kerültek. Ennek eredményeként a jegybank a Magyar Általános Hitelbanknak és a Pesti Magyar Kereskedelmi Banknak egyaránt 30 millió pengő, további 9 pénzintézetnek 2,5-12 millió pengő közötti összegben nyújtott visszleszámítolási keretet. A vállalatok közül kiemelendő a Ganz Danubius Hajógyárnak

[59] 1918-tól számítva a Pénzintézeti Központ által teljesített ellenőrzések száma 1930-ra pedig több mint ötszörösére nőtt (Jakabb et al. 1941:117).

[60] Az 1922. június 19. napjára összehívott nemzetgyűlés naplója, XXVI. kötet, 35. oldal alapján

nyújtott 12 millió pengő és a Ganz Villamossági Műveknek nyújtott 6 millió pengő összegű keret. A jegybank különös figyelmet fordított a mezőgazdaság és a malomipar sajátos helyzetére, így előbbi esetben a termelés ciklikusságából adódó hitelezési igényeket figyelembe véve hosszabb (legfeljebb 6 hónap) lejáratú váltókat is elfogadott. Utóbbi esetben a malomváltók felülvizsgálatát kevésbé szigorú szabályok szerint bírálta el, tekintettel arra, hogy ezen iparág állandó válsággal küzdött ebben az időszakban. A Magyar Nemzeti Bank (MNB) refinanszírozási tevékenységében a váltóleszámítoláson kívül még a közraktári jegyek leszámítolása és a kézizálog fedezete melletti hitelnyújtás is szerepet kapott, de a váltóleszámítoláshoz képest sokkal kisebb mértékben.

A Pénzintézeti Központ tagintézményeinek ellenőrzésével kapcsolatban megemlítendő, hogy a TÉBE közgyűlése 1930. március 8-án új alapszabályt fogadott el, melynek értelmében földrajzi elhelyezkedéstől és a belépés időpontjától függően két osztály („A” és „B”) létrehozásáról határoztak. Az „A” (fővárosi) osztályhoz tartoztak a Pénzintézeti Központ I. és II. kúriabeli tagjai, valamint az 1927. január 1. napja előtt belépett intézetek (33 tag), a „B” (vidéki) osztályhoz pedig a III. kúriabeli tagok és az 1927. január 1. napját követően belépett tagok (360 tag), az egyes osztályok az elfogadott alapszabály alapján önálló üléseket tartottak. Válságos időszakban elvárható, és a bizalom megőrzése szempontjából fontos fogyasztóvédelmi és a nyilvánosság megfelelő tájékoztatását szolgáló intézkedés volt, hogy a TÉBE keretében önálló devizabizottság jött létre, melynek elsődleges feladata a hazai és külföldi pénzintézetek tájékoztatása volt az aktuális változásokról, melynek keretében 1931. augusztusban devizakörözvény sorozat is indult (Botos J. 1999:35–47).

Szintén a két világháború közötti időszakra tehető az a pénzintézetek ellenőrzése szempontjából kiemelkedő eredmény, hogy 1925-től kezdődően a Pénzintézeti Központnak tagintézményei körében lehetősége volt legalább éves rendszerességgel vizsgálatot folytatnia (Jakabb et al. 1941:12). A kor elméleti-módszertani elveinek fejlettségét mutatja, hogy már az 1916. évi Pénzintézeti Központról szóló törvény is egyik fő feladatának jelölte meg a pénzpiac egészséges fejlődése érdekében a pénzintézetek ügyvitele és ügykezelése tekintetében történő közreműködést, hogy az *„lehetőség szerint egyöntetű elvek alapjára helyeztessék és célszerűen vitessék, továbbá, hogy a(z) […] intézetek ügyvitelé-*

ben a természetüknek és a közgazdaság követelményeinek megfelelő elvek érvényesüljenek"[61]. Ez a megközelítés érvényes a jelenleg is alkalmazott felügyelési módszertanra, amely az ún. „egyenlő elbírálás elve", illetve – a megközelítés második részét tekintve – az „arányosság elve" néven vált elterjedtté a modern felügyeleti szakirodalomban, ezen alapelvek a piac számára biztonságot, kiszámíthatóságot jelentenek, és ezáltal fontos részét képezik a felügyelési gyakorlatnak.

3.3. A zálogtevékenység felügyeletének utóélete

A Tanácsköztársaság ideje alatt a Zálogház (Magyar Állami Zálogházak néven) szabályozása a kötött gazdálkodás szelleméhez igazodott: a kisebb összegű (100 korona kölcsönösszegig) zálogtárgyakat a kölcsön visszafizetése nélkül ki kellett adni, a ki nem váltott zálogtárgyakat nem lehetett árverésre bocsátani, hanem azokat az Anyaggazdálkodási Kormánybiztosság részére kellett átadni, továbbá a Zálogház központi épületét is más intézmény (ti. Közoktatásügyi Népbiztosság Könyvtári Központi Gyűjtő és Elosztó Telepe) hasznosította. Mindezen tényezők, kiegészülve a világháború éveinek következményeivel (pl. infláció, elszegényedés, csökkenő elzálogosítások, létszámhiány, keletkező veszteségek, pénzügyi forrásokkal való ellátottság megoldatlansága) jelentősen visszavetették a Zálogház működését, több évre meghatározták működési kereteit, és determinálták annak (az Állami Beraktározási Vállalattal és az Árverési Csarnokkal egyetemben történő) 1924. július 1. napjával kezdődő fokozatos beolvadását a Magyar Királyi Postatakarékpénztárba. Ezzel a zálogházak önálló jogon való tevékenysége megszűnt, és megkezdődött azok banki szervezetben való működése. Az 1920-as évek második felére a teljes zálogközvetítői hálózat a Postatakarékpénztár zálogüzletágába integrálódott, mely folyamat véglegesen 1930-ra zárult le. A zálogházak Postatakarékpénztárba történő beolvasztását azon körülmény is indokolta, hogy a hazai bankrendszer kiépülésével a kézizálog intézményét a pénzintézetek is folytatták, így a zálogházi és a pénzintézeti zálogtevékenység közötti határ egyre inkább elmosódott, valamint a zálogházak pénzügyi forrása ekkorra már szinte teljes egészében a Postatakarékpénztártól származott. Az ellenőrzési feladatok ellátására a kereskedelemügyi miniszter átmenetileg a Postatakarékpénztárt bízta meg, majd a későbbi években – a nyilvánvaló összeférhetetlenség megszüntetésére

[61] 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 5. § (4) bekezdés alapján

– a Kereskedelemügyi Minisztériumon belül megalakult ellenőrző bizottság látta el e feladatokat. Az integrációs folyamat időszaka alatt a kereskedelemügyi miniszter szigorította a közvetítők működésének szabályait, mely alapján a közvetítői üzletek helyét és számát a Minisztérium állapította meg, illetőleg ilyen üzlet kizárólag az erre kijelölt helységben volt folytatható. Ebben az időszakban a zálogközvetítőkkel kapcsolatban több olyan intézkedés is született, mely a Postatakarékpénztárt juttatta versenyelőnyhöz a közvetítőkkel szemben. Ilyen intézkedés volt többek között, hogy a zálogközvetítés kizárólag a Postatakarékpénztár zálogháza számára volt lehetséges, valamint, hogy a zálogközvetítők a Postatakarékpénztár felügyelete és közvetlen igazgatása alá tartoztak, továbbá 1925-ben korlátozták a magánzálogházak számát is, 1926-ban pedig megtiltották újabb kézizálog-kölcsön tevékenység végzésére irányuló engedély megadását (Botos J. 1993:28–37).

3.4. A biztosítási tevékenység felügyeletének utóélete

A biztosítási szektor felügyelése tekintetében jelentékeny előrelépésnek számított, hogy a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről szóló 1923. évi VIII. törvénycikk alapján megvalósult a biztosítókkal kapcsolatos *„legmesszemenő(bb) materiális állami felügyelet”* (Kuncz 1926:150). Hasonló tartalmú törvény ugyan már korábban, 1919-ben is kidolgozott formában rendelkezésre állt, a Tanácsköztársaság időszakában azonban nem tudott hatályba lépni (Csury – Marosi 1931:194). Az 1923. évi VIII. törvénycikk felhatalmazta a pénzügyminisztert az állami felügyelet (ún. Felügyelő Hatóság általi) megszervezésével és gyakorlásával, így ennek keretében határozták meg a biztosító magánvállalatok megalakításának, tevékenységi körének (előzetes engedély alapján) és működésének feltételeit (pl. biztosítási alap, díjtartalék tekintetében). A törvénycikk hatálya kiterjedt a hazai biztosító magánvállalatokra, valamint a fióktelep, képviselet vagy ügynökség formában működő külföldi biztosító magánvállalatok hazai intézményeire is. A Felügyelő Hatóság az engedély iránti kérelmet elutasíthatta, ha az üzleti terv alapján nem volt biztosított az ügyfelek érdekeinek védelme, vagy arra lehetett következtetni, hogy *„a biztosítási szerződésektől eredő kötelezettségek állandó teljesítésre képes nem lesz”*, illetőleg a *„vállalat üzletvitele nem lesz a törvénynek vagy a jó erkölcsnek megfelelő”*.[62] A

[62] 1923. évi VIII. törvénycikk a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről, 6. § alapján

létrehozandó biztosítási társaságnak be kellett mutatnia az alapszabályt (ennek módosításához a Felügyelő Hatóság előzetes engedélyére volt szükség), az általános biztosítási feltételeket (milyen káresemény bekövetkezése esetén vállal a biztosító kötelezettséget, biztosítási díj fizetésével kapcsolatos elvek, biztosítási szerződés megszűnésének esetei stb.), valamint az üzleti alapelveket (stratégia ismertetése, jövőbeni pénzügyi adatok várható alakulása, viszontbiztosítás és díjtartalékok számításának módja stb.) (Stein 1923:38). A Felügyelő Hatóságnak lehetősége volt személyes felelősség megállapítására is, többek között 6 hónapig terjedő börtönbüntetéssel, illetőleg 100 ezer koronáig terjedő pénzbírsággal volt büntetendő azon személy, aki engedély nélküli biztosítási tevékenységet folytatott, az életbiztosítási díjtartalék nem megfelelő számítását helyesnek igazolta, vagy az alapítási, tevékenységi kör bővítés iránti engedély megadása, illetőleg annak visszavonása érdekében valamely lényeges körülményt nem, vagy pedig valótlanul közölt. Az 1923. évi VIII. törvénycikket több minisztériumi, pénzügyminiszteri rendelet is kiegészítette, melyek összességében meghatározták a biztosító társaságok felügyelésének kereteit (Csury – Marosi 1931:200). Ilyen volt például az 1923. évi 196. sz. ME rendelet, mely többek között az adatszolgáltatásra, a felügyeleti díjfizetés rendjére, a határon átnyúló szolgáltatás végzésére vonatkozóan tartalmazott előírásokat, illetőleg a Felügyelő Hatóság feladatainak könnyebb ellátása érdekében a fontosabb biztosítási ügyekben szakvélemény előterjesztése céljából biztosítási szaktanács létrehozásáról rendelkezett. A biztosítási szaktanács elnöke a Felügyelő Hatóság vezetője volt, alelnökét az igazságügyminiszter kijelölése alapján a pénzügyminiszter nevezte ki. A szaktanács tagjai voltak – az összeférhetetlenségi szabályok figyelembe vételével – az ún. biztosítási „szakférfiak" (8 tag), külön kijelölés alapján 6 tagú biztosítotti kör, a biztosító társaságok érdekképviseletét ellátó 2 fő, valamint a budapesti ügyvédi kamara egy kijelölt tagja. A biztosítási szaktanács üléseit a Felügyelő Hatóság meghívására tartotta meg. A Felügyeleti Hatóság számára meglehetősen erős felügyeleti jogokat biztosított az 1924. évi 8118. sz. ME rendelet, melynek 3. § tartalmazta, hogy amennyiben egy adott, 1923. január 12. napja után alakult[63] biztosító társaság általános biztonsági tartalékalapja nem éri el a biztosítási ágazatonkénti 250 ezer aranykoronát és a tartalékalap nagysága üzletvitelével nem áll összhangban, a Felügyelő Hatóság a biztosítottak érdekeinek védelmére bizonyos (a Felügyelő Hatóság által meghatározott) nagyságrendű óvadék elhelyezésére kötelezhette az

[63] Ezen rendelkezés a versenysemlegesség elvét figyelmen kívül hagyva az újonnan létrehozott és létrehozandó biztosító társaságok számára jelentős többlet követelményt jelentett, így működésüket lényegesen megnehezítette.

érintett biztosító társaságot, melynek nem teljesítése esetén tevékenységének szüneteltetésére szólíthatta fel. A Felügyelő Hatóságnak a folyamatos felügyelés gyakorlása keretében lehetősége volt a biztosítás megkötését megelőzően kitöltött biztosítási űrlapot, majd a kiállított biztosítási kötvényt, továbbá bármely ismertetést, hirdetményt, kiadványt megtekinteni annak megállapítása céljából, hogy a bennük foglaltak a valóságnak megfelelnek-e, ellenkező esetben azok használatát és közzétételét megtilthatta. A Felügyelő Hatóság felügyeleti jogosítványainak széleskörűségére utal, hogy a biztosító társaság közgyűlésének összehívását kezdeményezhette, annak megtagadása esetén pedig részvényesi jogokat gyakorolva azt maga is összehívhatta (Stein 1923:45).

Az 1928. évi XL. törvénycikk hazánkban is megvalósította a lakosság számára a kötelező biztosítást, valamint ún. elismert vállalati nyugdíjpénztárak létesítését.[64] Ezen társaságok ellenőrzésének egy részét (a vagyonkimutatás értékelése és a prudens működés ellenőrzése tekintetében) a népjóléti és munkaügyi miniszter (később belügyminiszter) mellett a Pénzintézeti Központ látta el (Jakabb et al. 1941:86). 1930. január 1. napjától a Pénzintézeti Központ ellenőrzési köre kiterjedt többek között a mérlegek biztosítástechnikai szempontok szerinti felülvizsgálatára és a nyugdíjpénztárak üzletvitelének vizsgálatára, szabálytalanság feltárása esetén pedig a miniszter részére arról jelentést kellett készítenie. A Pénzintézeti Központ által készített jelentésekkel kapcsolatban megemlítendő, hogy ebben az időszakban előtérbe került az adóterhek esetleges növelésének kérdése, mellyel összefüggésben a Pénzintézeti Központ jelentéseire is támaszkodtak, és annak Gazdasági statisztikai osztálya által készített elemzése alapján született javaslat arról, hogy a későbbiekben több kezdeményezéssel ellentétben ne történjen adóemelés, mivel a jelentésben foglaltak szerint európai összehasonlításban a hazai adóterhelés már így is jelentékenynek bizonyult.[65] Néhány évvel később, a mezőgazdasági termékek világpiaci áralakulásának elemzése során szintén a Pénzintézeti Központ gazdasági jelentéseit vették alapul, megállapítva, hogy a budapesti gabonatőzsdén a kenyérmagvak ára, összehasonlítva a legtöbb európai gabonatőzsdén jegyzett árakhoz képest a legalacsonyabbnak tekinthető. Ennek következtében javaslat is született a hazai búza külföldi értékesítésének előmozdítására.[66] A Pénzintézeti Központ gazdasági jelentései nem kizárólag magyar,

---

[64] Az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról szóló 1928. évi XL. törvénycikk alapján

[65] Az elemzés alapján a hazai egy főre jutó adóteher Európában csak Anglia, Franciaország, Németország és Belgium esetében volt magasabb. Országgyűlési napló, 1927. június 20.

[66] Országgyűlési napló, 1929. június 5.

hanem angol, német és francia nyelven is megjelentek, így külföldön is tájékozódhattak a hazai pénzügyi és gazdaságpolitikai helyzetről. A többnyelvű megjelentetést szolgálta azon érdek is, hogy a gazdasági közvélemény figyelmét felhívja a külföldi tőke magyarországi elhelyezésének lehetőségeire.[67] Kifejezésre jutottak ugyanakkor olyan vélemények is, melyek a Pénzintézeti Központ jelentéseit *„talán jóhiszemű, de téves”*-ként értékelték. *Gallasz Ágost Rudolf*, a nagysomorjai választókerület képviselője a Pénzintézeti Központ 1928. évi jelentésében szereplő, legelők és rétek 800 millió pengőben megállapított termőértékét túlzónak tartotta, tekintettel arra, hogy 1928 volt a legszárazabb esztendő ezekben az években.[68]

3.5. A Pénzintézeti Központ szerepének változása az 1920-as években

A korábbiakban már kitértünk arra, hogy a Pénzintézeti Központ tevékenységi körében idővel megjelentek olyan feladatok is, amelyek nem, vagy csak részben kapcsolódtak pénzügyi intézményekhez. Ehhez alapot szolgáltatott a Pénzintézeti Központról szóló 1920. évi XXXVII. törvénycikk, mely alapján *„részt vehet közhasznú és közérdekű vállalkozásokban és közreműködhetik közgazdasági célú intézmények pénzügyi és adminisztratív ügyeinek intézésében, úgyszintén ilyen intézmények ügyeinek lebonyolításában”*[69]. Ennek keretében számos iparvállalat alapításában töltött be kezdeményező szerepet, például az 1925-ben alapított Fuvarhitelintézet Rt. esetében, mely létrehozásának egyik fő célja a zálloggal fedezett fuvarhitelezési forgalom bevezetése volt. Emellett részt vett a Molinum Malomipari Rt. alapításában (Jenei 1970:37), továbbá az intézmények alapításának kezdeményezéséhez, ügykezeléséhez kapcsolódóan azokban sok esetben részesedéssel is rendelkezett. A Pesti Victoria Gőzmalom és érdekeltségi körébe tartozó malomvállalatok (mintegy 23 vállalat) fizetésképtelenségét megakadályozandó szanálás lebonyolítására az 1926. évben szintén a Pénzintézeti Központ került kijelölésre (Jakabb et al. 1941:73). A szanálással összefüggő feladatok, a malomvállalatok rendelkezésére bocsátott anyagi támogatás jelentősen igénybe vette a Pénzintézeti Központ erőforrásait. A Victoria Gőzmalom szanálásának rendkívül nagy jelentősége volt, hiszen az érdekeltségi körébe tartozó hódmezővásárhelyi Bauer-malom, melynek őrleményei (nem utolsó

---

[67] Országgyűlési napló, 1925. december 10.
[68] Országgyűlési napló, 1931. november 27.
[69] 1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 1. § (7) bekezdés alapján

sorban a helyi búza kiemelkedően magas sikértartalmának köszönhetően) akkoriban nemcsak hazai, hanem európai szintű összehasonlításban is magas színvonalúnak számítottak.[70] A Pénzintézeti Központ szanálási tevékenységével kapcsolatban ugyanakkor *Gál Jenő* ügyvéd, liberális politikus megjegyezte ugyanakkor, hogy a Pénzintézeti Központ eredetileg a pénzintézetek, nem pedig egyéb vállalkozások (pl. újságkiadó vállalat, vagy a gabonafélék forgalmazását ellátó Futura Rt.) szanálását tűzte ki céljául, ezért ezek nem tekinthetőek alapszabályszerű tevékenységeknek.[71] Megjelentek olyan vélemények is, melyek a Pénzintézeti Központ elszámoltathatóságának növelését tartották szükségesnek. *Rassay Károly* képviselő, liberális politikus véleményében kifejezte, hogy *„Már többször sürgettem a t. pénzügyminister urat, hogy az ilyen államilag fundált intézetek (ti. Pénzintézeti Központ, Országos Központi Hitelszövetkezet) üzletmenetéről a t. Ház valamilyen formában kapjon betekintést. Mert az mégiscsak lehetetlenség, hogy milliárdok és milliárdok mennek ki állami pénzekből, különféle, sokszor igazán csak erőltetett címen, közérdekű célokra és azoknak felhasználása, sorsa, elvesztése többé egyáltalában nem kerül a t. Ház elé, hogy azt ellenőrizhesse."*[72]

Az első világháborút megelőzően is jellemző volt a hazai bank- és ipari szektor hitelnyújtás útján történő bizonyos szintű összefonódása, a háborút követően ez a kapcsolat még szorosabbá vált nemcsak a bankok, de a takarékpénztárak esetében is (Hantos 1930:677). A bank- és ipari szektor között tapasztalható kapcsolat megalapozta, hogy a későbbiekben a Pénzintézeti Központ feladatköre ne kizárólag a pénzintézetek, hanem az ipari vállalatok ellenőrzését érintő feladatok ellátására is kiterjedjen. A Pénzintézeti Központnak a záloghitelezési tevékenységgel kapcsolatban is számos feladata volt, melyek közül megemlítendő, hogy a búzaértékre szóló záloglevél-kibocsátás 1923-tól kezdődő időszakában a búzaátszámítási árfolyamok közzététele is feladatai közé tartozott. Emellett a „trustee" feladatkörével is a Pénzintézeti Központot (1928-ig a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankkal együttesen) bízták meg, így a szerződéses feltételek betartásának időszaki ellenőrzését is elvégezte, ami mutatta az irányában fennálló nemzetközi bizalom növekedését.

---

[70] Országgyűlési napló, 1931. december 17.
[71] Képviselőházi napló, 176. ülés, 1928. május 25.
[72] Képviselőházi napló, 33. ülés, 1927. április 1.

1924-ben kezdődött az állampénzügyek szanálására és a pénz értékének stabilizálására irányuló intézkedések meghozatala[73], amelyek az ún. „takarékkorona”, mint számolási érték bevezetésével[74], a költségvetési kiadások visszaszorításával, valamint a közszolgáltatások rendszerének átdolgozásával[75] valósultak meg. A Pénzintézeti Központ tevékenysége ezzel összefüggésben is bővült, ti. a „takarékkorona” bevezetésével kapcsolatban a számolási érték alapján történő elszámolás, illetve ennek pénzintézeti ellenőrzése is feladatai közé tartozott. Mindezen többletfeladatok – ha számos esetben kapcsolódtak is eredeti feladatköréhez – nyilvánvalóan erőforrásokat vontak el, és korlátozták felügyelési tevékenységének ellátását, melynek tükrében nem meglepő módon fogalmazódott meg a korabeli szakvéleményben, hogy a Pénzintézeti Központ működését tekintve az *„eredeti elgondolástól némileg eltávolodott”* (Rassay 1933:421). Az 1916. évi Pénzintézeti Központról szóló XIV. törvénycikk ugyan már rendelkezett a felszámolásban betöltött funkciójáról, az 1917. évi 921. sz. ME rendelet pedig a Pénzintézeti Központ csődön kívüli kényszeregyezségi eljárásban betöltött szerepét határozta meg, az eredetileg szánt szerepben, mint intézményesített, független felügyeleti-ellenőrző szerv ideájában mégis többen kedvezőtlen módosítást, tudatos eltérítést láttak. Ezen elgondolást tovább erősítette, hogy már közvetlenül a megalakulását követő évben, az 1917. évi közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló IX. törvénycikk a Pénzintézeti Központot bízta meg az osztálysorsjátékok kezelésével[76], illetőleg a postai készpénzforgalom meghonosításával kapcsolatban is jelentős szerep hárult rá. A Pénzintézeti Központ létrehozási céljának megfelelő, az 1916. évi XIV. törvénycikk alapján meghatározott rendeltetéséhez való visszatérés belső igényen is nyugodott, az igazgatóság részéről ez folyamatos egyeztetés tárgya volt. *Balogh Elemér*, a Hangya Fogyasztási Szövetkezeti Központ későbbi elnöke a megjelent kritikákra reagálva egyfelől megerősítette, hogy a Pénzintézeti Központ számára biztosított forrásokból nem kizárólag a pénzintézetek, hanem a reálgazdaság szereplői is részesültek. *Balogh* ugyanakkor nem kárhoztatta, hogy a Pénzintézeti Központ eltávolodott létrehozásának eredeti céljától, hanem éppen ellenkezőleg, hangsúlyozta,

---

[73] Ekkorra az infláció mértéke a stabilizáló intézkedések bevezetését szükségessé tette: 1924 folyamán mindössze 3 hónap alatt a bankjegyforgalom közel 3-szorosára növekedett, de már korábban, az első világháború időtartama alatt is mintegy 10-szeresére emelkedett (Jakabb et al. 1941:68).

[74] 1924. évi X. törvénycikk a korona értékcsökkenésének meggátlására irányuló egyes intézkedésekről, 1. § alapján

[75] Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk alapján

[76] Az 1917/18. költségvetési év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1917. évi IX. törvénycikk, 16. § alapján

hogy annak szanálási tevékenységén keresztül többek között az iparvállalatok, mezőgazdasági vállalatok helyreállításával közvetetten a pénzintézetek rentabilitásához is hozzájárul. Véleménye szerint így a Pénzintézeti Központ valójában – ebben a tekintetben legalábbis – nem eltávolodott eredeti céljától, hanem kibővítve tevékenységi körét éppen azt erősítette meg.[77] *Walko Lajos* kereskedelemügyi miniszter a Pénzintézeti Központ eredeti céljához való visszatéréssel kapcsolatban kifejezte abbéli reményét, hogy a korábbi célok előtérbe kerülése mellett a kisipar továbbra is a Pénzintézeti Központ támogatását fogja élvezni (pl. a Kisiparosok Hitelszövetkezetének támogatásán keresztül).[78]

A Pénzintézeti Központ alapításakor megfogalmazott elgondolások előtérbe kerülését jelentette az 1926. évi XIII. törvénycikk, mely alapján kiszélesedett a vizsgálat alá vont intézmények köre, a Pénzintézeti Központ ugyanis felülvizsgálatot tarthatott a *„pénzváltóüzlettel foglalkozó kereskedelmi cégeknél, valamint értékpapírkereskedőknél közhiteli szempontból”*[79]. A törvénycikk lehetőséget biztosított a Pénzintézeti Központ tagjainak, hogy ne kizárólag csődhelyzet esetén, hanem olyan helyzetben is forrásokhoz jussanak, amikor hitelszükségletük kielégítése nehézségekbe ütközik. Pénzintézetekhez kapcsolódó feladatainak bővülését jelentette, hogy a pénzintézetek egyesülésének lebonyolításában a Pénzintézeti Központ jelentős mértékben közreműködött[80]. Szintén a pénzintézetekhez köthető feladataihoz tartozott, hogy a bankok konzorcium formájában történő kezesség vállalásához is (az Országos Központi Hitelszövetkezettel közösen) bizonyos esetben viszontgaranciát vállalt (Botos J. 1994:132–145). Például 1928-ban a megalakuló Magyar Export Intézet által felvett, egy amerikai pénzcsoport részéről folyósított 5 millió dollár összegű hitel visszafizetéséért a pénzintézetek által vállalt kezességeket támasztotta alá viszontgaranciával. Ugyanakkor tovább bővült a Pénzintézeti Központ nem pénzügyi intézményekhez köthető feladatainak sora, 1926-tól ugyanis alkalmazottainak is nyújthatott kölcsönöket. Az 1926. évi XIII. törvénycikkből elmaradt számos korábbi, az 1920. évi XXXVII. törvénycikkben szereplő rendelkezés, úgymint az állam

---

[77] Országgyűlési napló, 1928. március 22.

[78] Országgyűlési napló, 1925. december 10.

[79] 1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról, 1. § (1) bekezdés alapján; korábban ezen feladatokat az 1300/1923. sz. PM rendelet, illetve a 6700/1923. sz. PM rendelet bízta a Pénzintézeti Központra, melyek törvényben való rögzítése annak szervezeti és funkcionális megerősödésére utal.

[80] 1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról, 1. § (4) bekezdés alapján

hitelszükségleteinek kielégítésében, valamint a közérdekű és közhasznú vállalkozásokban való részvétel. Ugyanezen törvénycikk rögzítette, hogy további feladatot kizárólag törvényben lehet a Pénzintézeti Központ részére előírni[81]. A Pénzintézeti Központ feladatkörének további kiterjesztésére vonatkozóan is született javaslat. *Székács Antal*, a Kereskedelmi és Iparkamara későbbi alelnöke országgyűlési beszédében 1930-ban javasolta, hogy valamennyi községi üzem a Pénzintézeti Központ ellenőrzése alá tartozzon annak érdekében, hogy ezen üzemek működésének létjogosultsága, gazdálkodása, valamint a magángazdaságra gyakorolt hatása megállapítható legyen. Véleménye szerint a közüzemek tevékenysége nem teljes mértékben felelt meg a közérdeknek, az általa nyújtott termékek, szolgáltatások pedig alacsony áruk és gyengébb minőségük folytán kedvezőtlen hatást gyakoroltak a magángazdaságra, működésüket veszélyeztetve.[82] A javaslat elfogadására ugyanakkor nem került sor, a kialakult általános vélemény szerint *Székács* szavai túlzónak bizonyultak, mivel a közüzemek magángazdaságra gyakorolt hatása közel sem volt jelentős mértékű, továbbá külön ellenőrzésre nem volt szükség, ugyanis a közüzemek az 1930. évi XVIII. törvénycikk alapján a kormányhatóság felügyelete alá tartoztak, és a kormányhatóság a 92. § (6) bekezdés alapján az adott közüzem megszüntetését elrendelhette, amennyiben annak működése nem volt gazdaságos vagy nem a közérdeket szolgálta. *Székács* ezen kívül azt is javasolta, hogy a gabonajelzálogkölcsönök folyósítására alakult vállalkozások engedélyezése kapcsán a Pénzintézeti Központ a döntéshozatalt megelőzően kérje ki a Kereskedelmi és Iparkamara véleményét, mely javaslat ugyanakkor már kedvezőbb fogadtatásra talált.[83]

3.6. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

Az 1925. évet követő időszakban a hazai pénzügyi felügyelés függetlensége megvalósult: a felügyeleti ellenőrzéseket, intézkedéseket külső körülmények nem befolyásolták, a felügyeleti tevékenységgel összefüggő feladatok nemzeti szinten kerültek meghozatalra. A Pénzintézeti Központ feladatköre bővült, felügyeleti szerepe erősödött, a vizs-

[81] 1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról, 1. § (7) és (12) bekezdések alapján
[82] Országgyűlési napló, 1930. május 13.
[83] Országgyűlési napló, 1930. július 8.

gálat alá vont intézmények köre kiszélesedett, továbbá a pénzintézetek egyesülésének lebonyolításában is jelentős szerepet vállalt. Mindezek rendkívül fontosak voltak a gazdasági világválság által támasztott későbbi kihívások felügyeleti kezelésénél.

A bethleni konszolidáció éveiben a pénzügyi intézményrendszer alapvető funkcióinak ellátása biztosított volt, rövid távon a stabilitás nem kizárólag politikai és gazdasági értelemben, hanem pénzügyi szempontból is megvalósulni látszott, hosszabb távon azonban kockázatokat hordozott magában. A hazánkban később, 1931-ben jelentkező pénzügyi válság rámutatott, hogy a korábbi évekre jellemző stabilitás mindössze „látszat" stabilitást jelentett. Ezt alátámasztotta a Népszövetség Pénzügyi Bizottságának jelentése is, mely alapján a magyar pénzügyi válság kialakulásához a világgazdasági folyamatok mellett az államháztartás túlméretezett kiadásai és annak hiánya, továbbá a felvett külföldi kölcsönök nem megfelelő felhasználása is nagymértékben hozzájárult (Botos J. 1999:123).

A valutastabilizációra a Bank of England által nyújtott kölcsön útján nyílt lehetőség, melyet jelentős részben az angol és magyar külkapcsolatok ebben az időszakban megvalósuló – nem utolsó sorban *Popovics Sándor* jegybankelnök személyes tekintélyének és széles körben elfogadott szakmai elismertségének köszönhető – dinamikus fellendülése tett lehetővé[84]. A szanálás elérésére tett intézkedések eredményeként a hitelezés – a hagyományos és záloghitelezés egyaránt – megélénkülhetett (Kovács 2006:89), a pénzforgalom nem emelkedett nagymértékben a későbbi évek során sem (Varga 1929:36–37), a spekulatív célú tőzsdeügyletek pedig jelentősen mérséklődtek. Az ország külső gazdasági sokkokkal szembeni ellenálló képességét mutatja, hogy míg Bécsben a frank-kontremin[85] következtében számos bank csődbe jutott (pl. Depositenbank, Lombard und Escomptbank), és az 1873. évi válsághoz hasonló állapotok váltak uralkodóvá, addig hazánkban ennek hatása mérsékelt volt (Radnóti 1926:74–75). Ezt elősegítette az MNB árfolyam megőrzésére irányuló tevékenysége mellett a Pénzintézeti Központ is, ugyanis különösen az 1924-1926 közötti időszakban számos pénzintézet működésének helyreál-

[84] Az angol gazdaságpolitikai gondolkodást ebben az időszakban jelentős részben a „Dollar versus Pound Sterling" ellentét határozta meg, így a hazai stabilizáció folyamatának alakulásában nem elhanyagolható mértében játszott szerepet Anglia alapvető érdeke abban, hogy az európai stabilizációk ne a dollár további előretörésével valósuljanak meg (Péteri 1985:138).

[85] A frank-kontremin (frank elleni támadás) megszűnésével a korábban jelentős mértéket öltő valuta spekulációk is mérséklődtek, a frank árfolyama stabilizálódott és Franciaország számára jelentős aranybeáramlást eredményezett (Balla 1935:256).

lításához vagy jelentősebb megrázkódtatások nélküli felszámolásához járult hozzá, továbbá elősegítette a háború utáni gazdasági struktúraváltás megkönnyítését (Alföldi 1928:88). A Pénzintézeti Központ által lebonyolításra átvett pénzintézeti felszámolások száma a korábbi időszakhoz hasonlóan alakult az 1925 és 1930 közötti években (27-et ért el az 1916 és 1924 közötti 30-cal szemben), mely nem utal a pénzintézeti rendszer stabilitásának érdemi javulására (Jakabb et al. 1941:III. sz. melléklet). A belső gazdasági sokkokat tekintve azonban az ellenálló képesség még alacsonyabbnak bizonyult, hiszen egyfajta „stabilizációs válság" következett be a valuta értékének helyreállításával párhuzamosan. Ez a valutával kapcsolatos kezdeti bizonytalanságnak, a kedvezőtlen gazdasági várakozásoknak (Radnóti 1926:77), valamint annak a körülménynek volt betudható, hogy a valutastabilizációt megelőzően a hitelfelvételi kedv igen élénk volt a magas infláció következtében. A stabilizáció időszakában ugyanakkor már a deflációs politika keretében a kamatláb magas (10-12,5%) szinten került megállapításra, ami mérséklően hatott a hitelfelvételi kedvre. A hitelezés élénkítése érdekében a jegybank 1925-től a leszámítolási kamatláb fokozatos csökkentésébe kezdett, amely így az 1926. év közepére elérte a 6%-os szintet. A pénzügyi stabilitás elérése felé tehát jelentős lépések történtek, a költségvetési deficit átmenetileg megszűnt, a korona árfolyama stabilizálódott, és a magángazdaság egyensúlyi állapotba hozatala irányába is jelentős elmozdulás volt tapasztalható (Alföldi 1928:150–180). Ugyanakkor mindezek hosszú távú fenntarthatósága már ekkor megkérdőjelezhető volt.

A pénzügyi szanálás elérése felé tett lépések eredményeként a hazai gazdaság nemzetközi gazdasági rendbe történő újraintegrációja megvalósult (Péteri 1985:151), 1926-ban átmenetileg megszűnt az államháztartás Népszövetség általi helyszíni ellenőrzése, mely egyfelől a külföldi hitelfelvételi lehetőségeink kibővülésén keresztül erősítette a pénzügyi integrációt, másfelől viszont 1927-től ugyanezen okból kifolyólag az ország fizetési mérlege meglehetősen kedvezőtlenül alakult. A pénzügyi integráció erősödését mutatják az 1925-ben és 1926-ban megvalósuló külföldi érdekeltségvállalások (pl. a Pesti Magyar Kereskedelmi Banknál angol, a Pesti Hazai Első Takarékpénztárnál amerikai, a Magyar Általános Hitelbanknál angol, amerikai és francia) és az élénkülő zálogleVél-kibocsátások, melyek a külföld hazai pénzintézetek iránti növekvő bizalmára utalnak. A hitelezés kiszélesedése, a külföldi kölcsönökre való támaszkodás ugyanakkor nagyfokú függéshez is vezetett, ráadásul a kölcsönök egy részét nem produktív beruházásokra for-

dították (Schlett 2014:74). A külföldi forrásbeáramlás szerepe meghatározó volt a kölcsönök és a jóvátétel törlesztésében, ezért a pénzügyi integráció megvalósulását nem kizárólag a kereskedelmi érdekek, hanem a külföldi tartozások kezelésének szükségessége is indukálta, mely azonban közép- és hosszú távon újabb tartozásokat eredményezett. 1928-ra ugyan már felismerték a külföldi hitelfelvétel mérséklésének szükségességét, valamint olyan gazdaságpolitika megvalósításának fontosságát, amely alacsonyabb mértékben vagy pedig egyáltalán nem igényli további külső tőke bevonását, érdemben nem történt előrelépés ebben a tekintetben. Annak ellenére sem, hogy *Popovics Sándor* kifejezést adott azon véleményének, hogy a külföldi tőkét csak abban az esetben szabad igénybe venni, amennyiben az abból létesített beruházás nagyobb hasznot hoz, mint amennyibe a kölcsön került. Felhívta továbbá a figyelmet a túlzott külföldi eladósodottságból eredő pénzügyi függés veszélyeire és a belföldi tőkeképzés fokozásának fontosságára (Hegedüs 1940:25–26; Popovics 1929:16–25). A külföldi kölcsönök felvételének állami ellenőrzésére és korlátozására törvényjavaslat is született, azonban az állami beavatkozás hiteléletre való túlzott mértékű kiterjesztése következtében az nem került elfogadásra. A jegybanknak 1929-re már olyan mértékű fizetési kötelezettségei voltak, melynek teljesítéséhez devizahitelt kellett igénybe vennie, így 1931-re – bár a jegybank devizahelyzete némileg kedvezőbbé vált – a hiteltartozás elérte a 4,3 milliárd pengőt. Ez nemcsak összegszerűen, hanem összetételében is problémásnak volt tekinthető, mivel azok jelentős része rövid lejáratú volt, ezért beruházási célokra történő felhasználásuk nem volt lehetséges. A külföldi tőkebeáramlás 1931-ben sokkszerűen leállt a gazdasági világválság hatására, melynek következtében a fizetési mérleg is passzívvá vált, mivel azt korábban a tőkebeáramlás egyenlítette ki (Botos J. 1999:38–58). Így a pénzügyi integráció kizárólag átmenetileg, néhány éves időszakban valósulhatott meg, a gazdasági világválság hatásának hazánkba történő begyűrűzéséig.

A gazdaság szanálásának részeként 1924-től az angol fonthoz kötötten stabilizálódott a korona, melynek értéke 1924 és 1926 között több mint 20%-kal nőtt, így a befektetők számára Magyarország kedvezőbb befektetési lehetőségnek bizonyult. Az aranyalapra való áttérés gondolata is előtérbe került, mely szükségességének felismerése időszerű gondolatnak volt tekinthető, mivel számos országban (pl. Olaszország, Franciaország, Belgium stb.) is ebben az időszakban tértek át aranyalapú valutára. Az 1927-ben életbe lépett pengőértéken való számítás mindössze technikai váltásnak volt tekinthető, a

valuta stabilitása már azt megelőzően is biztosított volt. A valutastabilizáció megvalósulása annak az 1920-as években bekövetkezett meglátásnak is volt köszönhető, hogy ti. annak létrejötte a gazdasági kibontakozás szükséges feltétele (Péteri 1985:121–126). 1925-ben a 6550. sz. ME rendelettel megvalósult a külföldi fizetőeszközökkel való kereskedés és forgalom, valamint a külfölddel való fizetési forgalom felszabadítása[86], így a tőke szabad áramlása biztosítottá vált és a gazdaságot újra a nyitottság jellemezte, a valuta árfolyamát pedig piaci mechanizmusok határozták meg. A rendelet elfogadására főként azért került sor, mert a külkereskedelmi mérleg passzívumot mutatott, és ezen az ezzel egyidejűleg életbe léptetett új vámtarifarendszer sem tudott érdemben javítani, így a külkereskedelmi mérleg passzivitásának finanszírozása külföldi tőkebevonást tett szükségessé. Ráadásul a lakossági megtakarítások alacsony szintje miatt a pénzintézeteknek a működésükhöz szükséges finanszírozás biztosításához is jelentékeny összegű külföldi tőkére volt szükségük. A külkereskedelmi mérleg hiányának nagymértékű tőkebeáramlással történő ellensúlyozása ugyanakkor elősegítette a teljes fizetési mérleg 1924-1926 közötti aktívvá tételét, amely a devizatartalék és nemesfémfedezet növekedését eredményezte (Botos J. 1999:13–52). 1924-ben részvénytársasági formában megalakult az önálló hazai jegybank, a Magyar Nemzeti Bank, legfőbb feladatának a törvényes fizetőeszköz árfolyamának stabilitását (pl. az állami pénzek kizárólag jegybanknál történő elhelyezése által), és ahhoz kapcsolódóan a szükséges ércfedezet biztosítását, valamint a pénzforgalom szabályozását határozták meg. Az MNB monetáris politikája függetlenségének akadályozását jelentette, hogy a valutastabilizáció érdekében megkötött egyezmény alapján a Bank of England-nek az előleg teljes visszafizetéséig (1926) jogában állt az MNB leszámítolási kamatlábának emelését kérni (Péteri 1985:144). Így ebben az esetben átváltási hatásról beszélhetünk: a gazdaságpolitika a valutastabilizáció eléréséhez a monetáris politika függetlenségének átmeneti feladására kényszerült. Néhány éves időszakban tehát a pénzügyi trilemma elemei közül valamennyi érvényesült, a trilemma sajátosságából következően azonban ez tartósan nem maradhatott fenn, mint ahogyan erre az elkövetkező időszak is rávilágított (Kovács – Varga 2018:121–123).

[86] A m. kir. minisztérium 1925. évi 6550. sz. ME rendelete, 1. § alapján

4. Pénzügyi felügyelés a gazdasági világválság éveiben és a második világháború időszakában (1931-1945)

A gazdasági világválság a pénzintézetek mellett a pénzügyi felügyelésre is jelentős hatást gyakorolt. A válság hatására megváltoztak a felügyeleti prioritások és az ellenőrzések fókusza, valamint a Pénzintézeti Központ felszámolással és szanálással összefüggő feladatai is megnőttek. Előtérbe kerültek olyan javaslatok, mint például a hitelinformációs rendszer egy korai formája, amelyek ebben a korban ugyan még nem valósultak meg, a pénzintézetek szabályozása szempontjából azonban mindenképpen említésre érdemesek. A Pénzintézeti Központnak a válsággal összefüggésben is számos feladata keletkezett, melyek közül több – a korábbi tendenciákat követve – sajnálatos módon nemcsak eredeti feladatköréhez, hanem még pénzintézetekhez sem kapcsolódott, így ezek tovább hátráltatták felügyeleti feladatainak ellátását. A Pénzintézeti Központ növekvő szerepvállalását mutatta, hogy a válság időszakát követően az ország szinte valamennyi pénzintézete a Pénzintézeti Központ tagjává vált, majd később a pénzintézetek ellenőrzésére vonatkozó tőkehatár is megszűnt. A második világháború kezdetétől a Pénzintézeti Központ felügyeleti szerepe egyre visszaszorult, a tevékenységében korábban megmutatkozó felügyeleti alapelvek érvényesülése elhalványult, és tevékenységi körébe egyéb (pl. kisajátított ingatlanok és vagyontárgyak értékének megállapítása), nem felügyeléshez kapcsolódó feladatok kerültek.

4.1. A pénzintézetek helyzetének alakulása az 1931-1945 közötti években

Magyarországon a pénzügyi és hitelválság kezdete 1931. júliusra tehető, bár a gazdaság helyzetében már a válság kezdetét megelőző években is több tekintetben érvényesültek negatív tendenciák. Az 1920-as éves második felében megvalósuló gazdasági növekedés a folyó fizetési mérleg passzívuma mellett következett be, külföldi kölcsönfelvételeink pedig jelentős emelkedést mutattak. Az 1927/28-ban tetőzött eladósodás hátterében a külső egyensúlyhiány, az exportágazatok gyenge teljesítőképessége, a passzív kereskedelmi mérleg és a növekvő adósságszolgálat állt, majd 1929-ben a GNP és az ipari termelés csökkenése is tetten érhető volt. Ezekhez hozzájárultak az 1931-ben bekövetkezett kiviteli nehézségek, és a külföldi kölcsönfelvétel lehetősége is egyre korlátozottabbá vált. Ebben a rendkívül nehéz gazdasági helyzetben következett be a bécsi Credit-Anstalt

(CA) bukása, melyet követően megkezdődött a külföldi tőke kiáramlása és a külföldön elhelyezett jelzáloglevelek hazaáramlása. Bár a bécsi nagybank 1918 után már nem játszott lényeges szerepet a hazai gazdaságban, a pánikjelenség hatása, a bizalomvesztés nálunk is fokozódott. Előzőekből következően azt mondhatjuk, hogy a CA (és más, elsősorban német bankok) bukása nem előidézte, hanem súlyosbította a már meglévő gazdasági és pénzügyi válságot, kiegészülve a bankválsággal (Pogány 2014:3). A kedvezőtlen helyzetet fokozta az újabb mezőgazdasági árzuhanás (Kovács 2006:97), és a több alkalommal felvett kölcsönök (pl. Reichsbanktól) sem járultak hozzá érdemben a válságból való kilábaláshoz. A válság kezelésére egyaránt születtek gazdaságpolitikai (pl. általános bankszünnap elrendelése, takarék- és folyószámlabetétek kifizetésének korlátozása, aranystandard rendszerről kötött devizagazdálkodásra való áttérés, transzfermoratórium bevezetése) és felügyeletpolitikai intézkedések. A meghozott intézkedésekről *Popovics Sándor* így számolt be: *„Nehéz elhatározás elé állíttattunk. […] A banknak e nehéz időkben követett politikája hármas cél szolgálatában állott. E hármas cél: a pénz értékállandóságának fenntartása, a belső hitelügyi szervezet épségének lehető megóvása és a legszükségesebb külföldi fizetések ellátásának biztosítása. Az említett célok között a pengő védelme áll első helyen.”*[87]

A korábbi kedvező külföldi forrásszerzési lehetőségek időszakát követően 1930-tól kezdődően mind a hosszú lejáratú kötvényekkel, záloglevelekkel, mind a kölcsönök nyújtásával kapcsolatban jelentős tartózkodás volt tapasztalható külföldön. A rövid lejáratra nyújtott pénzeszközök mindössze átmeneti megoldást jelentettek, és később az ezekhez való hozzáférés is egyre korlátozottabbá vált. A válság hatására az MNB váltóleszámítolása jelentős mértékben megemelkedett, például 1931. december végén közel 200 millió pengővel volt magasabb (441 millió pengő), mint fél évvel azelőtt. Ebben a helyzetben az MNB a Nemzetközi Fizetések Bankjához (BIS) fordult, amely az 1930-as években nemzetközi végső hitelezői szerepében számos országban töltött be fontos funkciót a válság megfékezésében. A BIS Magyarország számára 10 millió dollár rövid lejáratú kölcsönt ajánlott hárompontos tervének elfogadása esetén. E terv alapján a BIS javasolta, hogy a fővárosi nagybankok szerveződjenek szindikátusba a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank vezetésével, és a Magyar Általános Hitelbank megmentésére hozzanak létre pénz-

[87] A Magyar Nemzeti Bank közgyűlésének VIII. évi rendes ülése 1932. évi február hó 1-én, (22. o.).

alapot. A másik két javaslati pont a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében megteendő rendkívüli intézkedésekre és a restriktív jegybanki politika bevezetésére vonatkoztak. A döntésben résztvevő felek azonban nem támogatták a BIS által javasoltakat, így a kölcsön felvételére nem nyílt lehetőség. A pénzintézetek mellett az állami vállalatok, törvényhatóságok, nagymalmok és gépgyárak is jelentős adósságokat halmoztak fel, a MÁV például mintegy 41 millió pengővel tartozott a Magyar Általános Hitelbanknak (Pogány 2016: 252–257).

A pénzintézetek száma a válság következtében fokozatosan csökkent, 1924-ben még 962, 1935-ben már csak 426, majd az utolsó békeévben, 1938-ban mindössze 396 intézmény működött. A pénzintézetek betétállománya szintén jelentősen mérséklődött a válság alatt: a folyószámlabetétek értéke az 1930-as induló szinthez képest (1 758 millió pengő) 21%-kal, a takarékbetétek állománya (1 075 millió pengő) 26%-kal zsugorodott. A betétállomány a válságot követően csak több év növekedés után, 1938-ra tudta újra elérni az 1930-as szintet (Papp et al. 2018:537). Az 1920-as évek második felére a korábbi években is csökkenő tendenciát mutató likviditási ráta tovább mérséklődött, a válság éveiben csak kis mértékben haladta meg a 10%-ot, és egészen 1938-ig ezen a szinten maradt. A hazai bankrendszer rövid távú külső adóssága 45%-kal nőtt 1927 és 1929 között, elérve a 345 millió pengőt. Ezt súlyosbította a bankpánik jelensége: már 1930-ban 70 millió pengőt vontak ki a 12 legnagyobb fővárosi bankból. A válság rendezésének részeként a BIS és a Népszövetség is javasolta a bankok számának csökkentését, a bankfúziókat, működésük racionalizálását, illetőleg egy hatékonyabb bankrendszer kialakítását, ezek megvalósítására azonban sajnálatos módon a végrehajtásra vonatkozó ígéretek ellenére sem került sor a bankok közötti rivalizálás, a vezető állású személyek között feszülő ellentétek, a különböző érdekek vagy a túlzott koncentráció kialakulásától való félelmek következtében (Pogány 2007:115–134).

1931 során megrendült a bizalom a Magyar Általános Hitelbankkal szemben is, melynek következtében több mint 100 millió pengőt vontak ki a bankból, és a likviditási nehézségeket fokozandó, a betétkivonások mellett az állami tulajdonú vállalatok nehezen vagy egyáltalán nem behajtható követelései is jelentőssé váltak. Ez utóbbi a Magyar Általános Hitelbank számára azért jelentett kiemelt kockázatot, mert rendszeresen nyújtott hitelt az államnak és különböző állami intézményeknek, melyeknek mindössze egynegyedét tudta a belföldi pénzpiacon refinanszírozni, nagyobb részét külföldi forrásokból biztosította (Ferber 1987:152; Pogány 2000:33–35). A fizetésképtelenség elkerülését és

a talpra állást végül csak jelentős áldozatok árán sikerült biztosítani, a Magyar Általános Hitelbank összesen 92,5 millió pengőt kapott az államháztartástól és a Pénzintézeti Központtól, továbbá 4 millió pengőt az MNB-től, illetve egyszeri, kivételes alkalommal az MNB 100 millió pengő hosszú lejáratú hitelt nyújtott a kormánynak elsősorban a pénzintézetekkel szemben fennálló tartozásainak rendezésére. Az előzőekben említett kedvezőtlen körülmények nem kizárólag a Magyar Általános Hitelbank, hanem általánosságban a bankrendszer szintjén is fennálltak (Tomka 2000:97–98), 1931 májusát követően a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankon kívül szinte az összes nagyobb bank súlyos helyzetbe került.

Az 1930-as években bizonyos szintű változás volt megfigyelhető a pénzintézeti szektorban, nevezetesen, hogy a hagyományos felépítésű és funkciójú bankok mellett a speciális tevékenységi körrel és jogosítvánnyal működő bankok is egyre jelentősebbé váltak. Ugyan már korábban is tapasztalhatóak voltak ilyen jellegű alapítások (pl. a már korábban bemutatott Országos Központi Hitelszövetkezet létrehozása 1898-ban, illetőleg tágabban értelmezve maga a Pénzintézeti Központ is ebbe a körbe sorolható), ebben az időszakban ezek még hangsúlyosabbá váltak. Példaként említhetjük az Országos Földhitelintézet 1936. évi létrejöttét, melyet a jelzáloglevél-kibocsátáson alapuló hosszú lejáratú mezőgazdasági hitelezés megoldatlan nehézségeire alapítottak. Az Országos Földhitelintézetet a Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete és a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége beolvasztásával, valamint a Magyar Földhitelintézet üzletkörének átvételével hoztak létre, alapításához az MNB összesen 10,5 millió pengővel járult hozzá (Botos J. 1999:149). Ebben az időszakban jött létre a Hitelintézetek Szövetkezete, és – új hitelintézeti típusként – a lakásépítési hitelintézetek is megjelentek Magyarországon (pl. Országos Lakásépítési Hitelszövetkezet, Országos Kislakásépítési Szövetkezet). A pénzintézetek ipari kapcsolataiban is változás következett be ezekben az években, a pénzintézetek ipari érdekeltségei ugyanis a korábbiakhoz képest jelentős csökkenést mutattak, mely alapvetően két okra volt visszavezethető. Egyfelől az iparvállalatok részben önfinanszírozókká váltak, így nem, vagy kisebb mértékben volt szükségük a pénzintézetek finanszírozására, másfelől számos bank (pl. Olasz-Magyar Bank) tőkefelszívó-képességének csökkenése miatt tudatosan is törekedett ezen érdekeltségek mérséklésére. Így 1937-re az ipari érdekeltségek megszerzésében korábban leginkább élenjáró budapesti bankok érdekeltségének aránya 3,2%-ra csökkent az 1924-ben tapasztalható 20,2%-kal szemben (Tomka 2000:124–126).

Az 1930-as évek második felétől a gazdaság általános helyzetének javulásával párhuzamosan kedvezőbbé vált a pénzintézetek helyzete is, ugyanakkor teljes „regenerálódás” ekkor sem következett be. Bár a takarékbetétek és folyószámlabetétek állománya döntően emelkedő tendenciát mutatott, így 1937-ben 926 millió pengőt, illetőleg 717 millió pengőt ért el az 1935. évi 800 és 701 millió pengővel szemben, ugyanakkor így sem érte el az 1930-as szintet (ebben az évben rendre 1 019 millió pengő és 898 millió pengő volt az állomány). 1938-ban ismét kedvezőtlenebbé vált a pénzintézetek helyzete, a súlyos agrárválság következtében ugyanis számos mezőgazdasági termelő vált fizetésképtelenné, és kormányrendeletben rögzítettek alapján a földteherrendezési eljárás keretében az ingatlanokat nem lehetett árveréssel értékesíteni. A háborús konjunktúra következtében a termelőknél azonban jelentékeny tőke halmozódott fel, az ingatlanok védelmet ezért a későbbiekben fokozatosan megszüntették, így az adósság behajthatóvá vált. A győri program megindítása és a honvédelmi célok előtérbe kerülése azonban az átmeneti háborús konjunktúra időszakát követően az infláció növekedésén keresztül szintén kedvezőtlenül hatott a pénzintézetek működésére (Magyar Gazdaságkutató Intézet 1944:34–35 és Tomka 2000:101–102). A pénzintézeteknek 1938-tól a költségvetés bevételeinek bővítésére, illetőleg később a hiány finanszírozására ugyanis összesen 1 025 millió pengőt kellett az államkincstárnak szolgáltatniuk különböző címen (pl. későbbi kölcsönökre), ennek forrását részben az MNB bocsátotta a pénzintézetek rendelkezésére közvetlenül vagy a Magyar Pénz- és Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet útján (PMKB 1941:218–219). Ezek összességében – a többi jegybanki refinanszírozású tranzakcióval – a kiteljesedő infláció egyik legfontosabb hajtóerejévé váltak.

4.2. A gazdasági világválság hatása a pénzügyi felügyelésre – további reformok

A gazdasági válság következtében a részvénytársasági formában működő pénzintézetek mintegy 30%-a, a hitelszövetkezeteknek pedig 10%-a került felszámolás alá (Schandl 1938:75), ebből következően a Pénzintézeti Központ felszámolással, illetőleg szanálással összefüggő feladatai is megnőttek. A válság során meghozott intézkedések egy része intézményi szinten a Pénzintézeti Központon keresztül egymással összekapcsolódott, hiszen például a transzfermoratórium tekintetében a hitelrögzítésre („Stillhalte”) vonatkozó megállapodásoknál a Pénzintézeti Központ töltötte be a külföldi hitelezők

„trustee” szerepét (Incze 1955:289). A válság alatt a Pénzintézeti Központ mobilitási tartalékainak igénybevételére fokozott mértékben került sor, 1931-ben a leszámítolt váltók összege az előző évi 252 millió pengőről 563 millió pengőre emelkedett. A Pénzintézeti Központ a gazdasági válság kezdetére a felszámolásokkal, szanálásokkal kapcsolatban már meglehetősen széles körű gyakorlatra tett szert, hiszen röviddel azt megelőzően is előfordultak pénzintézeti válságok. Az Egyesült Budapesti Fővárosi Takarékpénztár 1927-ben jutott válsághelyzet-közeli állapotba, melynek megelőzésével, a takarékpénztár átszervezésével és a veszteségi tartalékalapból történő szanálásával a Pénzintézeti Központot bízták meg (Jakabb et al. 1941:82–93). Fizetésképtelenség esete szintén előfordult korábban is, az előzőekben már említett Földhitelbank 1929-ben jelentette be, hogy tovább nem tud kötelezettségeinek eleget tenni. Ebben az esetben azonban átszervezésre, szanálásra nem volt lehetőség, így ún. likvidációs kényszeregyezség megkötésére került sor. A külföldi hitelezők, látva a hazai gazdasági helyzetet, igyekeztek kimenteni pénzüket még engedmények árán is az országból. Ez a körülmény és a transzfermoratórium együttesen hozzájárult ahhoz, hogy a bankoknak sikerült részben szanálódniuk (Varga 1964:63), illetőleg a lakossági bizalom erősödése is tapasztalható volt (Varga 1933:326).

A pénzügyi felügyelésben a hangsúly a gazdasági válság idején áttevődött az azonnali intézkedést igénylő feladatok megoldására, így különösen a betétek zavartalan visszafizetésének biztosítására. Erre a feladatra 1931-ben létrejött a Magyar Szavatossági Bank, aminek ügykezelését a Pénzintézeti Központ látta el. A Magyar Szavatossági Bank is – a Pénzintézeti Központ mellett – rendelkezett szanálási funkcióval, aminek keretében a pénzintézetek részére átmeneti likviditási nehézségeik idején a kötelezettségek teljesítéséhez váltóhitelt folyósított, ezáltal hozzájárult a hazai bankrendszer stabilitásának megőrzéséhez (Botos J. 1994:95).

Szintén 1931-ben hozták létre az Országos Hitelügyi Tanácsot (OHT), mely részben hatósági rendelkező, részben pedig véleményező hatáskörrel bírt, és működése szintén szorosan összekapcsolódott a Pénzintézeti Központtal. Az OHT jelölte ki a különböző banki szolgáltatások tekintetében érvényesíthető kamatok felső határát, a takarékpénztári és folyószámlabetétek kamatait, illetve a hitelkamatokat is. Utóbbiak az MNB váltóleszámítolási kamatlábát legfeljebb 50%-kal léphették túl. Abban az esetben, ha egy pénzintézet nem az OHT által meghatározott kamatlábat érvényesítette árazásában, az OHT – rendelkező funkciójából eredendően – elrendelhette, hogy a Pénzintézeti Központ folytasson vizsgálatot az adott pénzintézetnél. Amennyiben a Pénzintézeti Központ a lefolytatott

vizsgálat alapján úgy ítélte meg, hogy a pénzintézet működése annak vagyoni és jövedelmi helyzete miatt a továbbiakban nem tartható fenn, az OHT a Pénzintézeti Központ javaslatára elrendelhette annak felszámolását (Jirkovsky 1940b:371).

A pénzintézetek ellenőrzésének fókusza is megváltozott a gazdasági válság hatására. Az 1930-as évek második felében – nem hazai sajátosságként – megfigyelhető volt az a betétképződést visszaszorító folyamat, hogy a végbement bizalmi válság következtében a megtakarításokat a bankrendszer kikerülésével közvetlenül fordították beruházásokra. Ezáltal előtérbe került a tőkeképződés és tőkefelhalmozás ellenőrzési lehetőségeinek javítása, valamint a pénzintézetek „önfinanszírozásának" elősegítése érdekében a pénzintézeti betétképződés fokozásának előmozdítása. A pénzintézeti betételhelyezés támogatása korábban is megkülönböztetett figyelmet kapott, hiszen a Pénzintézeti Központ működéséről szóló törvény 1920. évi módosítása alapján 1921. január 1. napjától kizárólag a Pénzintézeti Központ tagjai fogadhattak el betétet[88]. Ugyancsak kiemelt feladat volt a likviditás fokozott ellenőrzése, ekkorra tehető a likviditási szempontok árnyaltabbá válása: teljes kötelezettségekre, betétekre és a betéteken belül a folyószámla-betétekre vonatkozó (első-, másod- és harmadfokú) likviditás szerinti megbontás alkalmazása (Walder 1939:446–455). Olyan, később végül nem megvalósult kezdeményezés is megfogalmazódott, mely szerint a likviditás minimumszintje mellett annak maximális szintben történő meghatározása is javasolt. A likviditási szempontok előtérbe kerülését indokolta, hogy a New York-i tőzsdekrachot követő 2 évben az amerikai forrásokat Európában a bizalomhiány következtében egyre rövidebb lejáratra újították meg, ami különösen a vidéki pénzintézetek működésében okozott nehézségeket. Így a tőkebeáramlás gyakorisága ugyan intenzívebbé vált, összege viszont továbbra is alacsony szinten maradt, s ezenkívül a belső tőkeképződés szintje sem volt megfelelő. Ráadásul a betétállomány növekedése nem tartott lépést a hiteligények növekedésével, ami miatt a pénzintézetek betéteiket szinte teljes egészében kihelyezték, jelentősen megnövelve ezzel likviditási kockázatukat, ezzel is tovább mélyítve a válságot (Jirkovsky 1940b:364). Az ebben a helyzetben általánosan jellemző romló adósportfólió pedig növekvő rendszerszintű felhígulási kockázatot eredményezett.

---

[88] A hivatkozott rendelkezés – a Pénzintézeti Központ ellenőrzési lehetőségeinek bővítése mellett – hozzájárult ahhoz is, hogy bankrendszeren kívüli intézmények, például gazdasági üzemek alkalmazottaiktól takarékbetéteket ne fogadjanak el. Természetesen a pénzintézeti betétképződés elősegítésére egyéb, felügyelésen kívüli eszközök is rendelkezésre álltak már ebben az időszakban is, mint például a betéti kamatok szintjének befolyásolása.

Hitelezési oldalról kiemelendő a „nagyhitelek” vizsgálatának előtérbe helyezését érintő kezdeményezés, ti. javaslat született arról – a nemzetközi szinten leggyakrabban előforduló példákat követve –, hogy az egyes adósok részére nyújtott hitel a saját tőke 10%-ában legyen maximalizálva. A javaslat alapján ennél magasabb összeg kizárólag az igazgatóság és a felügyelőbizottság hozzájárulásával, a felügyeleti hatóság tájékoztatása mellett lehetett volna kihelyezhető. Adósminősítési szempontból kiemelt jelentőséggel bírt az adósokkal kapcsolatos információk – a banktitok figyelembe vétele melletti – megosztásával (ún. „evidenciaközpont”) összefüggő javaslat, ami a modern hitelinformációs rendszer előképének tekinthető. E mellett az ún. „inkompatibilitási”, azaz bizonyos hitelügyleteknél előforduló érdekeltségi helyzetek kezelésével kapcsolatos szabályozás kidolgozásának javaslata is kiemelendő, mely a jelenlegi belső hitelek, illetőleg összeférhetetlenségi helyzetek kezelésére vonatkozó szabályozás korai kezdeményezése volt. A korabeli csehszlovák ún. „hitelvédelmi szerv” mintájára megszervezni javasolt „evidenciaközpont”-hoz hasonló funkcióval rendelkező intézmény létrehozásának gondolata ugyan már korábban, 1926-ban is felmerült a korona stabilizációját követően részben megindult hitelezés kapcsán, amely *„hitelkataszter formájában tartaná nyilván az adósokat”* (Domány 1926:455), de ekkor még ez a kezdeményezés nem talált jelentősebb visszhangra. Felügyelettörténeti ciklikusságot tükröz az a megközelítés, amely – nyilvánvalóan a bekövetkezett gazdasági válságot követően érthető okokból megváltozott szemléletnek megfelelően – egyes korábbi véleményekhez hasonlóan a szigorú anyagi felügyelést támogatva kimondta, hogy *„ha pedig ezt a felelősségteljes és nehéz feladatot nem tudják teljes megelégedésre megoldani, a totális ellenőrzés veszélye fejük felett el nem múlhat”* (Walder 1939:465).

A gazdasági válság időszakában megjelentek szövetkezetellenes támadások, amelyek a kialakult válságos helyzet okát elsősorban a szövetkezeteknek nyújtott – esetenként túlzott mértékűnek tekintett – állami támogatásokban, illetőleg adókedvezményekben vélték felfedezni. Más vélemények szerint azonban ennek összege – összehasonlítva például a Pénzintézeti Központon keresztül a pénzintézetek szanálására fordított összegekkel – nem volt jelentősnek tekinthető. Sőt, e vélemények alapján a gazdasági recesszióból a kiút is a szövetkezeti eszmében keresendő: *„egészséges és erős szövetkezeti mozgalom nélkül a gazdasági válságból nincs kibontakozás”* (Wanke 1930:5), így az erre a célra rendelkezésre bocsátott állami pénzek megfelelően lettek felhasználva. A szövetkezetel-

lenes támadások hátterében feltehetően azon tény is szerepet kaphatott, hogy a szövetkezetek állami támogatására nem létezett egységes hitelpolitika, így több esetben előfordult, hogy a szövetkezeteket valamely fejlesztési cél (pl. mezőgazdaság) mentén támogatta az állam, következésképpen egyes szövetkezetek akár tartósan támogatás nélkül maradhattak. Ennek kiküszöbölésére megoldást nyújthatott volna egy „szövetkezeti csúcsintézmény" létrehozása, vagy az Országos Központi Hitelszövetkezet működésének ilyen célú átalakítása, amely a megfelelő hitelellátásról, közös árubeszerzésről és ellenőrzésről gondoskodott volna. Egy országos hatáskörű szövetkezeti érdekképviseleti intézmény kiépítése segítette volna a szövetkezeti eszmével kapcsolatban fennálló nyitott kérdések megoldását is (Wanke 1930:42). E javaslatok megvalósítására azonban a gazdasági válság és annak elmélyülését megakadályozó intézkedések előtérbe kerülése, majd később az ideiglenes terület-visszacsatolások miatt megjelent többletfeladatok és az ezt követő fegyverkezés miatt nem került sor.

Bankfelügyelési szempontból fontos megemlíteni, hogy az állam a válságot követően évről-évre mérlegkészítési rendeletet adott ki, mellyel szigorú ellenőrzés alá tudta vonni a bankok működését. Az elkövetkező mintegy másfél évtizedben a kereskedelmi bankok tevékenységükről rendszeres tájékoztatást nyújtottak az MNB-nek, devizaügyleteik lebonyolítása pedig engedélykötelessé vált. Az MNB körlevelekkel, végrehajtási utasításokkal szabályozta a valuta-, készpénz-, csekk- és hitelforgalmat (Botos J. 1994:44).

Ebben az időszakban is felszínre kerültek viták a Pénzintézeti Központ tevékenységével kapcsolatban. *Széll Gyula* képviselő beszédében felhívta a figyelmet azon jelenségre, hogy egyes pénzintézetek az ingatlanárveréseken spekulációs célból feltűnően sok alkalommal jutnak hozzá ingatlanokhoz, meglehetősen kedvező áron. *Széll* ennek kapcsán javasolta, hogy a Pénzintézeti Központ folytasson ellenőrzést az érintett pénzintézeteknél, és adott esetben hívja fel a figyelmet az ehhez hasonló gyakorlat jövőbeni elkerülésére.[89] A javaslat végeredményben a Pénzintézeti Központ felülvizsgálati funkciójának későbbi kiterjesztésével figyelembe vételre került. A Pénzintézeti Központ alaptőkéjének 1931. évi emelésével összefüggésben is heves viták bontakoztak ki, a közel 24 millió pengő összegű tőkeemelést (elsősorban az Országos Központi Hitelszövetkezet, a Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete, az Iparosok Országos Központi Szövetkezete, vala-

[89] Országgyűlési napló, 1932. június 27.

mint több altruista bank tőkehelyzetének megszilárdítására) ugyanis többen túlzónak tartották a hitelélet támogatását célzó beruházásokra összesen fordított 73 millió pengőhöz képest. Ezen álláspontok szerint a tőkeemelésre fordított összeget inkább a gazdaság más ágazatának (pl. infrastruktúra) támogatására lett volna szükséges fordítani.[90] A Pénzintézeti Központ szanálási tevékenységével kapcsolatban megfogalmazott kritikák – hasonlóan az alapításkor felszínre került aggodalmakhoz – érintették az átláthatóság kérdéskörét is. *Pakots József* újságíró, író, az általa alapított Írók Gazdasági Egyesülete elnökének megfogalmazásában a példaként felhozott bécsi CA szanálása a parlamenti pártok hozzájárulásával, folyamatos ellenőrzés mellett zajlott, míg a Pénzintézeti Központ szanálási tevékenységére elkülönített 33 millió pengő felhasználásának módja véleménye szerint nem kapott megfelelő, nyilvános figyelmet.[91]

A Pénzintézeti Központ által folytatott vizsgálatok nem megfelelő hatékonyságára utalt többek között *Andaházi-Kasnya Béla* országgyűlési képviselő, későbbi törökországi nagykövet is, aki kifogásolta, hogy a Pénzintézeti Központ által a Magyar Bankegyesület részvénytársaságnál az osztálysorsjátékok kezelésével kapcsolatban feltárt visszaélések, spekulációs tevékenység ellenére hathatós intézkedést nem tett. *Andaházi-Kasnya* ugyanis nem tartotta elegendőnek, hogy a Pénzintézeti Központ a Bankegyesületnek megtiltotta a sorsjegyek árusítását, tevékenységi engedélyének visszavonását javasolta.[92] Ebben az időszakban is megfogalmazódtak kritikai vélemények a Pénzintézeti Központ jelentéseire vonatkozóan. *Eckhardt Tibor* kisgazdapárti politikus a Pyramis Földbirtokosok és Földbérlők Rt. és érdekkörébe tartozó társaságokkal szemben lefolytatott vizsgálati eljárást lezáró jelentést a következőkben értékelte, miután a korábban megindult bűnvádi eljárást a vizsgálat megszüntető végzéssel zárta le: *„A Pénzintézeti Központ jelentése, amelyről utóbb kiderült, hogy elejétől végig valótlan, tarthatatlan, sőt vizsgálóbírói végzésben foglaltatik az, hogy hamis adatok foglaltatnak a Pénzintézeti Központ jelentésében, — nem akarom azt állítani, hogy a Pénzintézeti Központ tudatosan csinálta ezt, de legalább is megtévesztették őket…”* Továbbá hozzátette, hogy *„…kifogás tárgyává kell tennem azt, hogy ilyen komoly, nagy károkat okozott bűnügyben a Pénzintézeti Központ ilyen könnyedén és a tényleges helyzetnek meg nem felelő módon terjesztett elő jelentést…”*[93]

---

[90] Országgyűlési napló, 1931. augusztus 1.
[91] Országgyűlési napló, 1931. november 24.
[92] Országgyűlési napló, 1932. február 17.
[93] Országgyűlési napló, 1932. június 1.

Számos javaslat született a Pénzintézeti Központ tevékenységének további kiterjesztésére is. *Szilágyi Lajos* képviselő, Bihar vármegye korábbi főispánja az ebben az időszakban működő több mint ezer egyesülettel kapcsolatban kritikaként fogalmazta meg, hogy ezek pénzügyi ellenőrzés nélkül működnek, valamint indítványozta az életképtelen egyesületek megszüntetését, és az életképes egyesületek lehetőség szerinti összevonását. Javasolta továbbá, hogy az egyesületek egy ún. csúcsintézmény kötelékébe szerveződjenek, mely intézmény az egységes pénzkezelés érdekében kezelje az egyesületek pénzállományát. E feladatok ellátására *Szilágyi* a Pénzintézeti Központot ajánlotta kijelölésre.[94] *Béldi Béla*, a siklósi választókerület országgyűlési képviselője, a megjelenő félelmekkel kapcsolatban – miszerint a kisebb pénzintézetek működése nem kellően prudens a betétesek megtakarításainak biztonságos elhelyezéséhez – 1938. június 22-én tartott országgyűlési beszédében szorgalmazta, hogy a Pénzintézeti Központ töltsön be egyfajta garanciaintézmény szerepet. Érvelését azzal támasztotta alá, hogy a Pénzintézeti Központnak ellenőrzései révén tudomással kell bírnia a pénzintézetek tevékenységéről, így – amennyiben felülvizsgálati feladatait megfelelően látja el – feladatkörébe értelemszerűen beletartozhat, hogy ilyenformán, esetleg előre meghatározott garanciadíj ellenében felelősséget vállaljon az általa elvégzett ellenőrzések után.[95] *Árvátfalvi Nagy István*, a Hadirokkantak, Hadiözvegyek és Hadiárvák Országos Nemzeti Szövetségének (HONSZ) elnöke pedig azt javasolta, hogy a megfelelő árvédelem biztosítása érdekében a Pénzintézeti Központ a kartelleket is vonja vizsgálat alá, egyfajta versenyhivatali feladatot is ellátva.[96]

Európai kitekintésben elmondható, hogy a válság Németország iparára is jelentős hatással volt, a Nordwolle textilipari csoport bukását követően a Darmstädter und Nationalbank-nak („Danatbank") is be kellett szüntetnie tevékenységét 1931 júliusában. Ennek következtében a pénzintézetekkel szembeni bizalmatlanság megnőtt, ami tovább rontotta a pénzintézetek helyzetét: a berlini székhelyű bankok mindössze a betétek egyötödét tudták kifizetni. Ebben az időszakban több rendelet is kibocsátásra került, melyek közül kiemelendő az 1931 szeptemberében elfogadott „Verordnung über Aktienrecht, Bankenaufsicht und über Steueramnestie", amely alapján létrejött a teljes német pénzintézeti szektor felügyeletét ellátó bankfelügyeleti hatóság. A felügyelet nem kizárólag engedélyezési

[94] Országgyűlési napló, 1938. április 9.
[95] Országgyűlési napló, 1938. június 22.
[96] Országgyűlési napló, 1938. május 23.

jogkörrel bírt, hanem rendszeres felülvizsgálatot is tarthatott az intézményeknél. Ez utóbbi funkció a Reichsbank-on belül létrehozott banki tanács feladatkörébe tartozott (Bundesbank 2000:32). Az 1931. évi rendelet mérföldkőnek számított az integrált pénzintézeti felügyelés kialakulása szempontjából, mivel korábban a felügyelés csak a pénzintézeti szektor egy részét (pl. takarékpénztárak, jelzáloghitelintézetek) fedte le, vagy pedig bizonyos üzletágak szabályozására korlátozódott, a rendelet viszont lehetőséget biztosított a teljes pénzpiaci szektor felügyeletének ellátására. Ezen rendelet megvalósította továbbá a monitoring (ti. a pénzintézetek tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése) alapú felügyelést is, amely szintén jelentékeny eredménynek számított a felügyeleti tevékenység hatékonysága szempontjából. 1934 decemberében elfogadták a Német Birodalmi Banktörvényt, mely biztosította a felügyelés átfogó jogszabályi keretrendszerét, valamint létrehozta a központi bankon belül működő Bankfelügyeleti Hivatalt („Aufsichtsamt für das Kreditwesen"). Ezen törvény adja alapját a jelenlegi német pénzügyi felügyelésnek is, tartalmazza a fontosabb felügyeleti alapelveket, a központi bank felügyelésben való részvételének szabályait, a pénzintézetek alapítására, a likviditási követelményekre, valamint a kötelező adatszolgáltatásra vonatkozó szabályokat (Bafin 2018).

Belgium esetében szintén az 1929-33-as gazdasági világválság idején vett nagyobb lendületet a felügyelés megszervezése annak ellenére, hogy már az 1870-es és 1880-as években is súlyos pénzintézeti válságok következtek be. A gazdasági válság időszakában bevezetett intézkedések eredményeként a pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapott a pénzügyi stabilitás fenntartásában, ugyanis hatáskörébe tartozott az életképes, fenntartható működésű pénzintézetek szanálására vonatkozó javaslat megtétele és a Banque Nationale de Belgique (BNB) szanálásban betöltött szerepének meghatározása. A válsággal összefüggésben számos felügyeleti témájú rendelet lépett életbe, melyek közül kiemelendő a bankok két típusra bontását célzó rendelet (deposit bank és holding company), mely főként a betétesek védelmét, és ezáltal a bizalom helyreállítását célozta. A takarékpénztárak felügyeletének ellátására létrehozták a BNB-n belül az Office Central de la Petite Épargne-t (OCPÉ), majd később, 1935-ben a bankfelügyelést ellátó Banking Commission-t (BC). A BC a BNB-től függetlenül, de vele szoros szakmai kapcsolatban működött, hatásköre kiterjedt a bankok likviditásának és a szolvenciájának ellenőrzésére is (Kandrács et. al. 2018:757–764).

Hollandiában az 1932-től kezdődően végbement szigorítási folyamat eredményeként a DNB első lépésben negyedéves adatszolgáltatás teljesítését írta elő a kereskedelmi

bankoknak, amely később havi szintű adatbekérésre módosult. A DNB szervezetén belül helyszíni vizsgálati terület azonban csak évekkel később, 1940-ben jött létre.

4.3. A Pénzintézeti Központ és egyéb, felügyelési szempontból kiemelendő intézmények feladatkörének változása a gazdasági világválság hatására

A Pénzintézeti Központnak számos, a válsággal összefüggő feladata adódott az elvégzett ellenőrzéseken kívül. Ezek közül kiemelendő az agrárszektorban teljesített ún. „teherrendezési kimutatás" elkészítése, mellyel a gazdaadósok teherrendezésében vállalt szerepet, vagy a Magyar Pénzügyi Szindikátus ügykezelése, mely mezőgazdasági kötvénykibocsátásokért volt felelős[97]. A Pénzintézeti Központ részt vett közérdekű feladatok ellátásában is, például az egyes államokkal létesített áruforgalommal kapcsolatos kereskedelmi szerződésekből adódó államközi elszámolásokban. A közérdek támogatását szolgálta továbbá, hogy a tagintézmények által teljesített felügyeleti díjak bizonyos hányadát a Pénzintézeti Központ jellemzően társadalmi célokra fizette be, például a bécsi székhelyű, de jelentős hazai kitettséggel is rendelkező Phönix Életbiztosító Társaság 1936-ban bekövetkezett összeomlása után létrehozott Életbiztosítási Rendezési Alap (ÉRA) számára teljesített befizetést, támogatandó a hazai károsultakat. A Pénzintézeti Központ több szervezet ügykezelését is ellátta, ezek közül kiemelendő az 1930-ban létrehozott Magyar Investment Rt., melynek célja a recesszió bankszektorra való hatásának csökkentése volt a tőzsdén jegyzett értékpapírok árzuhanásának megakadályozása által (Botos J. 1994:92).

A Pénzintézeti Központ szanálási funkciójához is köthető feladataként említhető, hogy 1938-ban a Magyar Általános Takarékpénztárnak a Magyar Általános Hitelbankba történő beolvadásának lebonyolításában – e két, súlyos válságba került pénzintézet szanálása érdekében – jelentékeny szerepet vállalt. Az MNB nyílt piaci műveleteinek ellátását segítő Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet Rt. 1939-ben jött létre, részvényei egy részének átvétele mellett ügyvitelét is a Pénzintézeti Központ látta el (Jakabb et al. 1941:86–106). Az 1938-1941 között sorra került bécsi döntések és hadi cselekmények miatt bekövetkezett ideiglenes terület-visszacsatolások (Kárpátalja, Felvidék, Észak-Erdély, Délvidék stb.) tekintetében az érintett pénzintézetek hazai hitelszervezetbe történő

[97] 1935. évi XXIII. törvénycikk a gazdatartozások rendezését elősegítő egyes intézkedések tárgyában, 2. § alapján

bekapcsolásának feladata szintén a Pénzintézeti Központra hárult, mely az elsősorban román, szász és magyar nemzetiségi mozgalmak, gazdasági nemzetépítés (pl. telepítési akciók, földbirtokpolitika) miatt rendkívül érzékeny területnek bizonyult (Egry 2006:11). Példaként említhető, hogy már korábban, az 1900-as évek elején elterjedtek olyan nézetek, melyek szerint állami támogatás mellett, alacsony kamatot felszámító ún. versenybankok létrehozása szükséges a nemzetiségi pénzintézetek visszaszorítására, sőt egyes vélemények szerint a nemzetiségi pénzintézetek működése Magyarország szempontjából egyenesen károsnak tekinthető. Szerintük ezen intézmények működésében rejlő „nemzetiségi üzelmek" felderítése érdekében szükséges az ellenőrzés. Ennek eredményeként az első világháború kitörését követő napokban a helyi hatóságok több szlovák pénzintézetet is ellenőrzésük alá vontak, a belpolitikai helyzetre való tekintettel azonban a kormány eltekintett az ellenőrzések módszeres keresztülvitelétől (Szász 1966:130–137).

Az 1938. évi 2240. sz. ME rendelet értelmében valamennyi Pénzintézeti Központ tagintézménynél, amelynek saját tőkéje meghaladta a 3 millió pengőt, a vezető állású személyek megválasztásánál előzetesen ki kellett kérni a Pénzintézeti Központ és az MNB véleményét, és a kinevezés kizárólag abban az esetben valósulhatott meg, ha e két intézmény ezzel összefüggésben nem emelt kifogást.[98] A Pénzintézeti Központ növekvő szerepvállalását mutatta továbbá, hogy a gazdasági válság időszakát követően az ország szinte valamennyi pénzintézete a Pénzintézeti Központ tagja volt, majd később, az 1939. évi 10. sz. PM rendelet alapján a korábban fennálló ellenőrzési tőkehatár megszűnt[99], és a tagintézmények – a korábbi, legalább éves ellenőrzési lehetőséggel szemben – már kötelező éves felülvizsgálat alá tartoztak. Fokozatosan kialakult tehát egy erős jogosítványnyal, széleskörű felülvizsgálati jogkörrel rendelkező és a gazdasági életben aktív szerepet betöltő felügyelési feladatokat ellátó intézmény.

A Pénzintézeti Központ fennállásának második világháborút megelőző ideje alatt a teljesített revíziók száma mintegy meghétszereződött, az alapítást (1916) követő évben elvégzett 159 vizsgálattal szemben 1940-ben már 1 048 lefolytatott vizsgálatot tudott maga mögött. Ennek megfelelően a személyi állomány is bővült 17-ről 68-ra. A Pénzintézeti Központ által lefolytatott vizsgálatok száma a gazdasági válság ideje alatt emelkedő tendenciát mutatott, mely az 1931. évben tetőzött (1 096 revízióval) (Jakabb et al.

---

[98] A m. kir. minisztérium 1938. évi 2240. sz. ME rendelete, a nagyobb pénzintézetek, valamint a biztosító magánvállalatok vezető állásainak betöltéséről, 1. § alapján

[99] A m. kir. pénzügyminiszter 1939. évi 10. sz. PM rendelete, a Pénzintézeti Központ rendes felülvizsgálati jogkörének kiterjesztéséről, 1. § alapján

1941:107–117). A lefolytatott vizsgálatok számának növekedésében jelentős szerepe volt a nyugdíjpénztáraknál végzett ellenőrzéseknek. Mivel ezen intézmények csak 1927-től tartoztak revízió alá, bizonyos fokú ellenőrzési „elmaradás" volt tapasztalható esetükben a pénzintézetekhez képest, ami ösztönözte a lefolytatott vizsgálatok számának növelését. Ennek eredményeképpen 1930-ban ugrásszerűen, a korábbi 92-ről 163-ra nőtt a nyugdíjpénztáraknál lefolytatott vizsgálatok száma. A Pénzintézeti Központ pénzintézeteken kívüli ellenőrzéseinek jelentőségét mutatja, hogy 1931-től kezdődően az osztálysorsjegyfőárusítóknál is folytatott revíziókat, évente változó, jellemzően 14 és 43 közötti számban. Emellett vállalatoknál is végzett vizsgálatokat, melyek száma ugyanakkor csökkenő tendenciát mutatott. Ebben érdemi változás csak 1938-ban következett be, amikor a korábbi 54-ről 70-re nőtt a teljesített vállalati ellenőrzések száma. A pénzintézetek ellenőrzése terén jelentősebb növekedés a válság időszakában 1931-ben fordult elő, amikor a vizsgálatok száma a korábbi 749-ről 802-re nőtt (Jakabb et al. 1941:II. sz. melléklet). A gazdasági válságot követően a lakosság körében elterjedtek a pénzintézeteket érintő fenntartások, tapasztalhatóak voltak a bizalmi válság ismertető jelei is. Ezért sok esetben a pénzintézetek maguk igényelték a Pénzintézeti Központ ellenőrzését, és a Pénzintézeti Központ által megtett javaslatoknak, intézkedéseknek a korábbiakhoz képest megfelelőbben, rövidebb határidővel próbáltak eleget tenni (Holbesz 1939:280).

A Pénzintézeti Központ hatáskörének kibővítésével összefüggésben szintén jelentős polémiák alakultak ki a szakmai fórumokon. *Árvátfalvi Nagy István*, illetőleg *Dinnyés Lajos* kisgazdapárti politikus, későbbi miniszterelnök is fontosnak tartotta a Pénzintézeti Központ ellenőrzésének kiterjesztését elsősorban a betétesek érdekeinek védelme érdekében[100]. 1938. decemberben *Rajniss Ferenc* képviselő, későbbi vallás- és közoktatásügyi miniszter a Rimamurány-Salgótarjáni Vasmű esetében előforduló visszaéléssel, és a kapcsolódó pénzintézeti érintettséggel összefüggésben kritikaként megjegyezte, hogy számos pénzintézet (és nagyvállalat) nem tartozik a Pénzintézeti Központ vizsgálati körébe, mindössze kisebb intézmények tartoznak felügyelete alá[101]. El nem fogadott javaslat is született a Pénzintézeti Központ tevékenységének kibővítésére, ti. *Sulyok Dezső* politikus, Pápa város polgármestere javasolta, hogy mindazon ipari és kereskedelmi vállalatok, amelyek állami támogatásban vagy kedvezményben részesülnek (pl. vámvédelem, adóelengedés, adómérséklés) ugyanolyan kötelező jellegű felülvizsgálat alá tartozzanak,

[100] Képviselőházi napló, 318. ülés, 1938. május 23.
[101] Képviselőházi napló, 353. ülés, 1938. december 14.

mint a pénzintézetek[102]. Olyan indítvány is elhangzott, amely a községi üzemek ellenőrzését is a Pénzintézeti Központhoz rendelte volna.[103] Az 1930-as évek közepétől felerősödtek a Pénzintézeti Központ hatáskörének kibővítését szorgalmazó javaslatok. *Lichtenstein László*, Miskolc főispánja például 1936-ban azt ajánlotta, hogy valamennyi pénzintézet, tekintet nélkül a kúriába való tartozásra, a Pénzintézeti Központ tagintézményeinek körébe tartozzon[104]. Ehhez kapcsolódóan kifogás elsősorban a Pénzintézeti Központ apparátusára vonatkozóan érkezett, ti., hogy az nem elegendő valamennyi pénzintézet tevékenységének ellenőrzésére[105]. A bankellenes hangulat csökkentése és a bizalom helyreállítása céljából 1935-től a TÉBE közreműködésével előadássorozat indult, melynek középpontjában a pénzintézetek helyzete és a hazai aktuális gazdasági környezet bemutatása állt. Emellett kiadásra került a Magyar Takarékpénztárak és Bankok Évkönyve, mely a közvélemény hiteles tájékoztatását volt hivatott segíteni a hazai bankpolitika, hitelélet, valamint a kapcsolódó jogi és szabályozási kérdések bemutatásával. Szintén fontos tájékoztatási célt szolgált az 1927-től, elsősorban a tagintézmények számára kiadott Pénzintézeti Központ értesítője is. Ebben a hazai gazdaság és pénzpiac áttekintése mellett helyet kapott a nemzetközi fejlemények bemutatása is, így széleskörű nemzetközi betekintést is kaphatott az olvasó. Például ismertetésre kerültek a balkáni országok pénzrendszerében, a hollandiai részvényjogban, az angol társasági törvényben bekövetkezett korabeli változások, de az értesítő röviden bemutatta többek között az angol Mezőgazdasági Jelzálog Intézet és a német Jóvátételi Bank működését is.[106]

A Pénzintézeti Központ, illetőleg a TÉBE relatíve erős közvetett érdekérvényesítő képességét mutatta, hogy felügyeleti-ellenőrzési költségeit a tagintézmények finanszírozták. A TÉBE 1935. január 31-i ülésén született döntése alapján a tagintézetek már nem a költségkvóta alapján, hanem fiókjaik forgalmának megfelelően fizették a felügyeleti díjat. A TÉBE az 1930-as években is igyekezett tovább növelni befolyását, formális és informális kapcsolatokat kiépíteni az egyes szervezetekkel, így különösen a Biztosító Intézetek Országos Szövetségével és az OHT-vel. Utóbbiban az 1931. évi 5610. sz. ME rendelet alapján két delegálttal is képviseltethette magát, aminek a felszámítható kamatok

---

[102] Képviselőházi napló, 299. ülés, 1938. április 6.
[103] Képviselőházi napló, 76. ülés, 1930. május 13.
[104] Képviselőházi napló, 126. ülés, 1936. május 8.
[105] Képviselőházi napló, 66. ülés, 1938. május 19.
[106] A Pénzintézeti Központ értesítője, III. évfolyam, 1-3. szám, 1929. január-március és III. évfolyam, 4-5. szám, 1929. április-május összevont számok alapján.

maximumának OHT általi meghatározása szempontjából volt jelentősége. A TÉBE fontos kockázatkezelési, azon belül bankbiztonsági-szabályozási feladattal is rendelkezett. A Pesti Magyar Kereskedelmi Bank Szabadság téri fiókjának 1934-es kirablását követően felmérte a hazai pénzintézetek biztonsági helyzetét, és irányelvet dolgozott ki a pénzintézeti fiókok védelmére, kitérve a fegyveres őrség és a biztonsági felszerelések kérdésére is. A Pénzintézeti Központ mellett a TÉBE is egyre több olyan kérdéssel, problémával kényszerült foglalkozni, melyek nem tartoztak eredeti feladatköréhez, ilyenek voltak például a bevezetett zsidótörvényekkel és -rendeletekkel kapcsolatos intézkedések. További feladatokat rótt az intézményre a terület-visszacsatolások következményeként megnőtt tagok bevonása a Pénzintézeti Központtal együttesen (Botos J. 1994:35–46). A későbbi években a TÉBE – a Magyar Szavatossági Bank, valamint a legtöbb érdekképviseleti és érdekvédelmi szervvel egyetemben – szakmai véleményét a gazdasági döntéshozatal során egyre kevésbé kérték ki és fokozatosan csökkenő mértékben vették figyelembe, így jelentőségét, befolyását és gazdasági szerepét fokról-fokra elvesztette (Pető – Szakács 1985:116).

A hazai pénzügyi felügyelés a két világháború között hatékonyan tudott reagálni a bel- és külgazdasági eseményekre. Az első világháborút követő években és a gazdasági világválság időszakában a kockázatok azonosítása és felmérése alapvetően megtörtént, és ehhez igazodó ellenőrzési célok is meg lettek határozva. A helyszíni vizsgálatok gyakorisága emelkedett, a Pénzintézeti Központ felügyelési szerepe erősödött, az ellenőrzés mind szélesebb intézményi kört ölelt fel. *Korányi Frigyes* pénzügyminiszter a Pénzintézeti Központ válságban betöltött szerepét a következőkben értékelte: *„Ami a Pénzintézeti Központot illeti, annak a jelenlegi válság alatt kifejtett működése a legnagyobb elismerésre méltó. Jóllehet tőkéje egynegyedét sem teszi annak, amelyet a törvényhozás számára annak idején megállapított és az előző kormánynak már nem állott módjában tőkéjét a közeledő válságra való tekintettel tervezett emeléssel megerősíteni s bár mintegy 500 pénzintézet tartozik kötelékébe, amelyek túlnyomó része igénybe vette a válság alatt irányító tanácsait és anyagi segítségét, nagyrészt a Pénzintézeti Központ működésének tulajdonítható, hogy a válság elején mutatkozott nagymérvű betételvonásokkal szemben a pénzintézetek képesek voltak helyüket megállani, kivéve azt az aránylag kevésszámú inté-*

zetet, amely hibás vezetés, vagy létének indokolatlan volta folytán kényszerül csendes felszámolásra…"[107] Ugyanakkor már a Tanácsköztársaság ideje alatt tapasztalható volt, és a későbbi időszakban felerősödött az a folyamat, melynek következtében a Pénzintézeti Központ feladatköre egyre bővült, és sok esetben olyan feladatok is tevékenységi körébe tartoztak, melyek alig, vagy egyáltalán nem kapcsolódtak pénzintézetekhez, de felügyelési, ellenőrzési vagy szanálási tevékenységéhez sem voltak köthetőek. Bár számos alkalommal előtérbe került a Pénzintézeti Központ létrehozásának eredeti céljához való visszatérés gondolata, a bel- és külpolitikai események ezt korlátozottan tették lehetővé, ami a Pénzintézeti Központ tevékenységének túlzott kiterjedését, működése hatékonyságának romlását eredményezte.

4.4. Pénzügyi felügyelés a második világháború éveiben (1939-1945)

A győri program meghirdetését (1938) követően az állami szerepvállalás fokozódott, a piaci mechanizmusok egyre kevesebb szerepet töltöttek be a gazdaság működésében, így a Pénzintézeti Központ szerepe is visszaszorult. Az 1939. évi II. törvénycikk felhatalmazta a kormányt, hogy a honvédelmi célokat előtérbe helyezve irányítsa a Pénzintézeti Központ, a Magyar Nemzeti Bank és a Magyar Királyi Postatakarékpénztár működését. A törvénycikk alapján a Pénzintézeti Központ állapította meg a kisajátított ingatlanok és vagyontárgyak értékét, valamint részt vett az üzemek, ipartelepek és egyéb vállalatok hadi célú igénybe vételével kapcsolatos döntésekben.[108] Bár a 180/1941. sz. MT rendelet még a Pénzintézeti Központ pénzintézetekkel összefüggő feladatainak növelését irányozta elő, mely alapján annak hatókörét kiterjesztették az átmenetileg visszacsatolt erdélyi és keleti országrészeken működő pénzintézetekre (Nyári 1997:7), a világháború kibontakozásával tevékenysége egyre növekvő mértékben lett alárendelve a honvédelmi céloknak. Így a pénzügyi felügyelés fokozatos háttérbe szorulása és a korábban érvényes felügyeleti alapelvek elhalványulása volt megfigyelhető ebben az időszakban.

A második világháború – a személyi és fizikai károk mellett – a hitelellátásra is rendkívül súlyos hatással volt. A német megszállással, majd a Szálasi-rendszerrel összefüggésben a pénzintézeteknél sok esetben előforduló személyi változások, a gyakoribbá

---

[107] Országgyűlési napló, 1932. április 5.
[108] 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről, 107. § alapján

váló bombázások jelentősen akadályozták a hitelellátást. A pénzintézetek épületei – különösen a fővárosban – jelentősen megrongálódtak, a főváros ostromának idején a hitelezés teljesen szünetelt. 1938 végétől az MNB számára egyre nagyobb kihívást jelentett a háború finanszírozása, illetőleg ezzel összefüggésben az állam növekvő finanszírozási igényének kielégítése, így a jegybank refinanszírozási politikájában egyre hangsúlyosabb mértékben jelentkeztek a felsorolt szempontok. Példaként említhető, hogy a jegybank az Ipari Munkaszervező Intézet útján refinanszírozott lőszereket mintegy 30 millió pengő értékben. A hadiipar finanszírozásával összefüggésben került sor az 1938. évi XXV. törvénycikk elfogadására, mely alapján a jegybank 30 millió pengő összeghatárig folyószámlahitel-keretet nyújtott az állam részére, amely a következő évben 100 millió pengőre emelkedett. A terület-visszacsatolások megindulásával az állam a korábbiaknál is nagyobb hiteligényekkel jelentkezett a honvédelmi kiadások fedezésére. A hitelellátást akadályozta a tőkehiány is, melynek okai egyfelől a háborús károk, másfelől pedig az elhurcolt arany- és pénzkészlet miatti nemesfémhiány voltak. Ennek következtében a pénzintézetek a háború idején mindössze a működésük fenntartása szempontjából legfontosabb tételek kiegyenlítéséhez szükséges előlegekhez jutottak hozzá az MNB-től, a hitelek pedig jelentős korlátozások alá estek. Az 1942-ben kiadott MNB körlevél alapján a hitelbírálat keretében szükséges volt a hitelfelvétel céljának és szükségességének vizsgálata információs kérdőív segítségével, amely figyelembe vette az egyes üzletágak sajátosságait is. A kérdőív kitöltése bizonyos összeghatár felett (a fővárosban 30 ezer, vidéken pedig 15 ezer pengőt meghaladó hiteligény esetén) kötelező volt, a kérdőívet nem tartalmazó hiteligények visszautasításra kerültek. A következő években a hiteligénylésre vonatkozó feltételek tovább szigorodtak (Botos J. 1999:217–223).

A háború utolsó évében (1945) jelentékenyebb mértékben megindult hitelezés elsősorban valamilyen központilag meghatározott célhoz (pl. iparhoz) kapcsolódott. Tekintettel arra, hogy 1945 második felében a költségvetési bevételek mindössze a kiadások 6-8%-át tették ki, a jegybank pénzkibocsátására fokozott mértékben került sor, ami az 1938-ban megindult infláció további növekedését eredményezte. A hitelközvetítés szerepe az infláció felgyorsulásával párhuzamosan egyre csökkent, a pénzintézetek saját tőkéje erodálódott, és annak ellenére, hogy az 1945. március 1. napja előtt elhelyezett betéteket kormányrendelet alapján év végéig zárolták, a pénzintézetek betétállománya alacsony szinten állapodott meg. A hiperinflációt érdemben az 1945-ben bevezetett bankjegy-

dézsma és az egy évvel később intézményesített adópengő sem csökkentette, ennek következtében az egyéb fizetési eszközök (pl. törtarany, dollár) egyre nagyobb arányban töltötték be a csereeszköz funkcióját (Tomka 2000:131–133).

A Pénzintézeti Központ 1945-ben újra megkezdte ellenőrzési tevékenységét: kezdetben még ún. tájékozódási felülvizsgálatot tartott a pénzintézeteknél, mivel azok bankszerű tevékenységet nem végeztek. Ugyanezen év második felétől kezdődően már prudenciális jellegű vizsgálatot is folytatott, azonban szerepének további visszaszorulása volt tapasztalható. Ezt mutatja egyfelől, hogy 1945-ben a 6200/1945. sz. ME rendelet alapján még előirányozták a Pénzintézeti Központ közgyűlésének összehívását, erre azonban a megváltozott politikai körülmények következtében ekkor nem került sor, hanem majd csak 1947-ben, főként a stabilizációval összefüggésben. Szerepének csökkenését mutatja másfelől, hogy újból megjelentek eredeti tevékenységébe nem sorolható feladatok, mint például az értékpapír megsemmisítési eljárásban való részvétel: az eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapír tényét külön erre a célra elkészített beadvány segítségével a Pénzintézeti Központhoz be kellett jelenteni, amely – annak értékelését, szükség esetén alaposabb vizsgálatát követően – továbbította a beadványt a bírósághoz (Nyári 1997:54–59).

4.5. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

A pénzügyi felügyelés ebben az időszakban megvalósuló függetlensége kifejezésre jutott a felügyeleti fókuszpontok külföldtől független, szabad meghatározásában, ezzel összefüggésben a Pénzintézeti Központnak kiemelt feladata volt a már említettek szerint a likviditás fokozott ellenőrzése. A lefolytatott helyszíni vizsgálatok száma a gazdasági válság ideje alatt emelkedő tendenciát mutatott, ehhez kapcsolódóan a vizsgálatok ütemezése és a vizsgálati program összeállítása is hatáskörébe tartozott. A gazdasági világválság időszakát követően az ország szinte valamennyi pénzintézete a Pénzintézeti Központ tagja volt, a korábban fennálló ellenőrzési tőkehatár azonban végül csak 1939-ben szűnt meg, valamint ekkorra már a pénzintézetek korábbi éves felülvizsgálati lehetősége kötelező érvényű felülvizsgálatra módosult.

Magyarországon a külföldi hitelezők forráskivonását, valamint a bankpánik elterjedését a bécsi Creditanstalt kifizetéseinek beszűntetése (1931) idézte elő. A pénzügyi

stabilitás válságot követő eléréséhez jelentősen hozzájárult az 1931-ben létrehozott Magyar Szavatossági Bank, melynek célja a pénzintézetek fizetőképességének fenntartása volt. Ez alapján a Bank váltóhitelt folyósíthatott a pénzintézetek betéteinek kifizetéséhez. A stabilitást erősítette a Pénzintézeti Központ szanálási funkciója is. Az intézmény a gazdasági válság idejére már széleskörű szanálási tapasztalattal rendelkezett, hiszen már néhány évvel korábban is előfordultak pénzintézeti válságok. A pénzintézeti rendszer viszonylagos stabilitását mutatja, hogy a válság éveiben és azt követően is mindössze 38 pénzintézet felszámolását vette át a Pénzintézeti Központ, a válság hatására tehát nem növekedett jelentős mértékben a felszámolásra átvett pénzintézetek száma a korábbi évekhez képest (Jakabb et al. 1941:III. sz. melléklet).

A fizetésképtelenség elkerülése érdekében a 4000/1931. sz. ME rendelettel átmenetileg hazánkban is bankszünnapot[109], majd ezt követően betétfelvételi korlátozásokat rendeltek el. Bár a későbbi időszakban ezen korlátozások megszűntek, a pénzügyi integráció és a szabad tőkeáramlás a továbbiakban sem volt biztosított az 1931. év végén bevezetett transzfermoratórium, az ezekben az években számos alkalommal megkötött hitelrögzítő („Stillhalte") megállapodások, a külföldi hitelezők tartózkodó magatartása, a felerősödő protekcionizmus, a nemzetgazdaságok bezárkózása (Schlett 2014:77), valamint a hitelezés terén tapasztalható általános bizalmatlanság következtében. Ez utóbbi a későbbi években a nemzetközi pénzpiacon bekövetkezett pozitív változások eredményeként sem változott érdemben. Az 1925-ben szabaddá tett devizaforgalom 1931-től a 4100/1931. sz. ME rendelettel[110] ismételten, immáron 70 évig kötötté vált, ennek keretében az MNB engedélyhez kötötte a valuta külföldre való kivitelét és a külföld részére történő kifizetését, továbbá a hitelek nemzetközi pénzpiacokon való felvételét és folyósítását. A kötött devizagazdálkodás részét képezte a külföldiekkel szemben fennálló bizonyos szintet meghaladó tartozások bejelentése is. A jegybank ezen intézkedései következtében a valuta árfolyamának stabilitása megvalósult, a pengő nem veszített külső értékéből. Mindössze az 1935-ben bevezetett egységesített felárrendszer, valamint 1938-tól, a győri programmal megindult fegyverkezés következményeként emelkedett – ekkor még lassú ütemben – az árszínvonal (Botos J. 1999:115–130), rontva a valuta belső értékét.

---

[109] A m. kir. minisztérium 4000/1931. sz. ME rendelete, a pénzintézetek pénztárainak 1931. évi július hó 14-én, 15-én és 16-án zárvatartásáról, 1. § alapján

[110] A m. kir. minisztérium 4100/1931. sz. ME rendelete, a 4000/1931. sz. ME rendelettel elrendelt bankszünnapok következtében szükséges átmeneti intézkedésekről, 1-2. § alapján

A jegybank monetáris politikájának függetlenségére utal, hogy a kamatláb meghatározását külső tényezők nem befolyásolták, így 1931-től a leszámítolási kamatlábat 5,5%-ról 7%-ra, majd 9%-ra emelte a növekvő hiteligények mérséklése miatt. A későbbi években a kamatszint mérséklésére is sor került, először 8%-ra, majd 1935-ig fokozatosan 4%-ra[111] csökkentette a hitelfelvételi kedv növelése érdekében. 1931 közepén a válság begyűrűzése nyomán a monetáris politika ugyan átmenetileg elvesztette függetlenségét, ezt követően viszont – átváltási hatást mutatva – a szabad tőkeáramlás feladásával azt újra visszanyerte (Kovács – Varga 2018:123–125).

[111] A Pénzintézeti Központ gazdasági jelentésének tizenegyedik évfolyama (1935) alapján

5. Pénzügyi felügyelés a második világháborút követően bevezetett tervgazdaság időszakában a „felügyeleti rendszerváltozásig" (1946-1986)

A második világháború után a tervutasításos rendszer fokozatos kiépítésével a pénzügyi felügyelés szerepe a korábbiaknál is nagyobb mértékben visszaszorult, a pénzintézetek működésében piaci mechanizmusok nem jutottak érvényre (pl. célhitelrendszer bevezetése, kamatfizetés hiánya miatt), illetőleg a bekövetkezett felszámolások és összevonások következtében mindössze néhány pénzintézet maradt fenn. A pénzügyi felügyelés szerepét átvette a közvetlen állami ellenőrzés, mely több esetben túlmutatott az előirányzott tervek teljesítésének vizsgálatán, és politikai jelleget vett fel. A Pénzintézeti Központhoz ebben az időszakban még inkább egyéb, sok esetben adminisztratív és eredeti tevékenységébe nem tartozó feladatokat rendeltek, létszámát leépítették. A későbbi években – elsősorban 1968-tól – megjelentek ugyan a piaci mechanizmusoknak teret engedő javaslatok, illetőleg felfedezhetőek voltak ilyen irányú tendenciák (pl. kamatfizetés engedélyezése, külföldi érdekeltségek megjelenése), pénzügyi felügyelésről érdemben csak az 1986. évet követően, az Állami Biztosításfelügyelet létrejöttével lehet újra beszélni. A Pénzintézeti Központ felügyeleti szerepkörét tehát a második világháborút követően fokozatosan elvesztette, és ezt a rendszerváltozás éveiben sem nyerte vissza, mert ekkor már új intézmények jöttek létre a felügyeleti tevékenység ellátására.

5.1. Pénzügyi felügyelés a második világháborút követő átmeneti években (1946-1948)

Az 1939. évi II. törvénycikk hatályba lépését követően a pénzügyi felügyelés – a későbbi évtizedekre is jellemző módon – elsődlegesen nem szakmai, prudenciális szempontok alapján került megszervezésre, hanem a hadigazdálkodás céljainak, majd később a tervgazdasági céloknak rendelték alá. Így lényegében ebben a mintegy 5 évtizedben a piacgazdaság hiánya miatt pénzügyi felügyelésről nem, hanem inkább a pénzügyi tervek teljesülésének ellenőrzéséről beszélhetünk. Az infláció felgyorsulásával[112] párhuzamosan a pénzintézetek tőkéje a korábbiakhoz képest tovább erodálódott, betétek pedig egyre

[112] Az egy főre jutó bankjegyforgalom 1937 és 1944 között több mint 14-szeresére emelkedett (Varga 1964:88). A pénzromlás üteme 1945-re érte el a hiperinfláció szintjét, majd 1946 első felére a pénz már nem volt képes ellátni alapvető funkcióit sem.

csökkenő mértékben álltak rendelkezésre: a betétállomány 1946-ban (dollárban számítva) 2 milliót ért el, szemben az 1938-as 240 millióval (Ausch 1958:88). A későbbiekben a stabilizációs pénzpolitika egyes elemei (ti. a forgalomban lévő pénzmennyiség szűkítése) és a gazdasági szereplők bizalmatlansága is akadályozta a betétképződést (Pető – Szakács 1985:73).

A forint 1946. augusztus 1. napján történő bevezetésével ugyan a valutastabilizáció megvalósult, a pénzintézetek önállósága azonban ezt követően sem volt biztosított. A pénzintézetek pénzügyi közvetítő szerepüket nem nyerték vissza, hagyományosnak tekinthető hitelközvetítő tevékenységük lényegében megszűnt, mindössze „kiszolgáló" funkciót töltöttek be. 1946-tól a pénzintézetek kihelyezéseinek jelentős része (90%) a Tárcaközi Hitelvéleményező Bizottság (melynek tagja volt a már Pénzügyminisztériumnak alárendelten működő Pénzintézeti Központ delegált képviselője is) hatáskörébe került, és a fennmaradó rész kihelyezésében sem üzleti, hanem politikai szempontok bírtak befolyással.

A valutastabilizációval a korábban meghozott hitelfolyósításra vonatkozó engedélyeket visszavonták, új hitelkihelyezésre kizárólag a korábban folyósított hitel visszafizetésének arányában kerülhetett sor. A valutastabilizációt követően a tőzsde ugyan megnyílt, működésében azonban fokozott mértékben jutott érvényre a központi irányítás, melynek célja a tőzsdei tevékenység teljes megszüntetése volt. A tőzsde szerepének csökkenésével párhuzamosan a pénzintézetek kezdtek el átmenetileg áruüzlettel kapcsolatos tevékenységet folytatni. A pénzintézetek jövedelmezőségét a háborús károk helyreállításával összefüggő többlet költségek mellett rontotta a pénzromlás és a központi beavatkozás is, így a működésükhöz szükséges kiadások fedezése is nehézséget jelentett, ezért ismételten napirendre került méretük csökkentése. Ebben a tekintetben azonban nem történt érdemben változás, az államosításokig mindössze két jelentősebb összeolvadásra került sor: a Magyar Általános Hitelbank és a MOKTÁR (Magyar Országos Központi Takarékpénztár), valamint a Pesti Hazai Első Takarékpénztár és leánybankja, a Hazai Bank fuzionált. A kiadások fedezéséhez több esetben a bankok eszközeiket, érdekeltségeiket értékesítették, például a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank eladta Salgótarjáni Kőszénbányában, illetve a Rimamurány-Salgótarjáni Vasműben lévő részesedésének jelentős részét (Botos J. 1999:360).

A stabilizáció után egyre nagyobb méretet öltött a közvetlen állami ellenőrzés, melybe – a Gazdasági Főtanács, a Pénzügyminisztérium és az MNB mellett – a Pénzintézeti Központ is bekapcsolódott, ez azonban nem felügyeleti, hanem adminisztrációs (több esetben politikai) jellegű volt. A méretüket tekintve nagyobb bankok 1947-ben az Állami Bankok Intéző Bizottságának felügyelete alatt államosításra kerültek. Ezen intézmények a második világháború előtt még a teljes pénzintézeti szektor 72%-át tették ki a mérlegfőösszeg tekintetében (Tomka 2000:129–140). A folyamat a következő időszakban tovább folytatódott[113] a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, a Magyar Általános Hitelbank, a Magyar Leszámítoló és Pénzváltó Bank, a Pesti Hazai Első Takarékpénztár, az Angol-Magyar Bank, a Dunavölgyi Bank, a Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár, a Creditanstalt-Bankverein Magyarországi Fióktelepe és a Magyar-Olasz Bank államosításával. Az Országos Tervhivatal tervmegbízottakat küldött a pénzintézetekhez, akik minden hónapban jelentést tettek a Tervhivatalnak az adott pénzintézet 3 éves tervvel kapcsolatos teljesítéseiről (Müller et al. 2014:220–221). Az államosított intézmények pénzügyi irányítását pedig – az egyszintű bankrendszer jellegének megfelelően – fokozatosan az MNB vette át.

A Gazdasági Főtanács 1948-ban meghozott döntése alapján a Pénzintézeti Központ – korábbi felügyeleti feladatainak elvesztése mellett – valamennyi banki feladatát is beszüntette, és átadta az MNB részére. Így a Pénzintézeti Központ feladatköre jelentősen megváltozott: tevékenységében domináns szerepet kapott a pénzintézetek és vállalatok felszámolásának lebonyolítása, illetőleg feladatköre kiegészült egyéb elemekkel, úgymint a külföldre távozott magyar állampolgárok vagyonának kezelésével, a közületi vállalatok kétes vagy behajthatatlan minősítésű követeléseinek beszedésével, illetőleg a második világháború végén külföldre hurcolt javak visszaszerzésével. Pénzintézetekkel összefüggő feladata már csak a még fel nem számolt vagy be nem olvasztott pénzintézetek ügykezelésével kapcsolatosan volt (elsősorban követeléskezelés), a pénzintézetek adatszolgáltatásának elemzését és számviteli szempontú ellenőrzését ekkor már az MNB végezte (Botos J. 1999:360–363). A pénzintézeteknél vezetett számlák átvétele, az egy-

[113] A Magyar Nemzeti Bank és a Pénzintézeti Központ I. kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzintézetek magyar tulajdonban levő részvényeinek állami tulajdonbavételéről szóló 1947. évi XXX. törvénycikk és az annak kiegészítését jelentő 1948. évi XXV. és XXXVI. törvénycikkek alapján

számlarendszer kiépítése, valamint a korábban folyósított hitelek és rendelkezésre bocsátott hitelkeretek központosítása is hozzájárult ahhoz, hogy a bankrendszer fokozatosan egyszintűvé vált.

5.2. A pénzügyi felügyelés helyzete a tervgazdaság időszakában (1949-1986)

A pénzintézetek államosításával, a szovjet típusú egyszintű, centralizált bankrendszer létrejöttével a jegybanki és kereskedelmi banki funkciókat is az MNB látta el. Az 1931-től bevezetett valuta- és devizaforgalmat érintő korlátozások továbbra is fennmaradtak, hivatalos devizapiac nem működött, az MNB devizamonopóliumot gyakorolva változatlanul a kötött deviza- és valutaforgalom központi szerve maradt. A devizapiac mellett tőkepiacról és értékpapírpiacról sem lehetett érdemben beszélni ebben a korszakban. 1949 végéig – a mezőgazdaságot kivéve – befejeződött a tőkekisajátítás folyamata. Az államosított pénzintézetek tevékenységére, összevonására, majd pedig felszámolására vonatkozóan az Állami Bankok Intéző Bizottsága bírt érdemi befolyással, így előkészítve az egyszintű bankrendszer kialakítását. Exportköveteléseink védelme érdekében 1949-ben alakult meg a Magyar Külkereskedelmi Bank, rajta kívül azonban csak néhány bank működött. Ezek közül kiemelendő a Beruházási Bank, mely a költségvetésből beruházási célokra rendelkezésre bocsátott összegeket pénzügyi és műszaki ellenőrzés mellett ütemezetten folyósította, illetve az Országos Takarékpénztár, amely lakossági betéteket gyűjtött és korlátozott mértékben hitelezést is folytathatott (Varga 1964:137). Fontos még megemlíteni az állami fejlesztéseket finanszírozó Állami Fejlesztési Bankot és a magyar állampolgárok külfölddel kapcsolatos fizetéseit lebonyolító Általános Értékforgalmi Bankot is. A létrejött bankszervezet azonban a meglévő monopolhelyzet következtében nélkülözte a versenyt (Ursprung 1996:7–8), és hiányzott a piaci mechanizmusok szerepe is. Utóbbi tekintetében példaként említhetjük az 1949-ben bevezetett kényszerhitelezést (majd az ún. meghitelezési rendszert), illetve az 1951-ben életbe lépett célhitelrendszert. Ezek esetében a pénzügyi fegyelem lazulása, a vállalati, üzleti szempontú tervezés elmaradása volt tapasztalható, ráadásul kezdetben a Népgazdasági Tanács állásfoglalása alapján a hitelek fedezetét sem volt szükséges vizsgálni. A piaci mechanizmusok hiányát erősítette azon megközelítés is, hogy a kamatot a tervgazdaságban nem a rendelkezésre bocsátott tőke használati díjának tekintették, hanem olyan eszköznek, ami – az adott gazdasági keretek között el nem fogadott módon – tervszerű gazdálkodásra ösztönöz.

Az MNB határozta meg a folyósítható hitelek felső határát, illetve kezelte a betétállomány meghatározó részét. A számlatulajdonosok egymás közötti elszámolási forgalmát is az MNB vonta ellenőrzése alá egyfelől az egyszámlarendszer révén, másfelől abból kifolyólag, hogy a pénzintézeteknek az MNB-nél kellett vezetniük pénzforgalmi számlájukat. A Pénzintézeti Központ szerepe ebben a korban jelentősen visszaszorult, ennek megfelelően az alkalmazottak létszámát 1950-ben a korábbi 1 260 főről 630, majd 524 főre csökkentették. Külföldi és belföldi reputációja a felszámolásokban (és közvetve az államosításokban) betöltött szerepe folytán jelentősen lecsökkent. Ennek következtében, amikor a devizabelföldiek javára a külföldi hagyatékok, valamint a külföldi nyugdíj-, járadék- és tartásdíjügyek kezelésére javaslat született arról, hogy a Pénzintézeti Központ töltse be ezen szerepkört, a kezdeményezés jelentős ellenállásba ütközött, és végül alternatív javaslat került elfogadásra. Így jött létre 1952-ben az Általános Értékforgalmi Bank, melynek alkalmazottai teljes egészében a Pénzintézeti Központ munkavállalói is voltak egyben, így a Pénzintézeti Központ tulajdonképpen – sok esetben pénzügyminisztériumi engedélyhez kötötten – az Általános Értékforgalmi Bankon keresztül devizahatósági jogkört gyakorolhatott. E mellett a későbbi években a Pénzintézeti Központ feladatai közé tartozott például a külföldi magyar érdekeltségek nyilvántartása, ellenőrzése és kezelése, a belföldön külföldi részvétellel működő gazdálkodó szervezetek nyilvántartása és tevékenységük ellenőrzése, de olyan feladatokat is ellátott, mint a többletértékadó visszatérítések behajtása[114] (Nyári 1997:71–84).

Pénzügyi felügyeleti szerv ebben a korszakban nem létezett Magyarországon. A Pénzügyminisztériumon belül ugyan működött Bank- és Hitelügyi Főosztály (illetve 1954-től Hitel- és Pénzforgalmi Önálló Osztály), ez azonban nem gyakorolt felügyeletet a pénzintézetek működése felett, hanem mindössze figyelemmel kísérte azok működését, véleményezte a szektorra vonatkozó előterjesztéseket, elemzéseket. A pénzintézetek ellenőrzése helyett a vállalatok ellenőrzése kapott kiemelt figyelmet: az MNB a célhitelrendszerrel összefüggésben vizsgálatot folytathatott a nagyobb összegű kölcsönigénylések és a nem teljeskörűen tisztázott hitelbírálatok kapcsán a vállalatoknál. Vizsgálati funkciója kiterjedt a folyósított hitel felhasználásának ellenőrzésére, tehát egyfajta monitoring tevékenység is érvényesült. 1955-től az MNB ellenőrzési funkciója kibővült, így minden vállalatnál ellenőrzést folytathatott, amelynek számláját vezette. Ennek keretei

[114] Egyes államok adóelőírásai az 1960-as évek végétől lehetővé tették, hogy a felszámított többletértékadót meghatározott feltételek esetén visszatérítsék (pl. hivatalos kiküldetésnél a napidíj és szállásköltségek tekintetében).

azonban több esetben túlmutattak a hagyományos ellenőrzési feladatokon, és államigazgatási jellegűvé váltak (Botos J. – Botos K. 2004:30–82).

1957-ben született kezdeményezés arra vonatkozóan, hogy az egyes nemzetgazdasági ágazatok finanszírozásához külön pénzintézeteket lenne szükséges létrehozni, ezen elképzelés azonban az adott gazdasági és politikai viszonyok között jelentős ellenállásba ütközött. A javaslat bukását követően a bankrendszer struktúráját érintően hosszabb ideig nem született jelentősebb változtatási javaslat. Az 1959. évi IV. törvény (Polgári Törvénykönyv) a korábbiaknál szigorúbb szabályokat határozott meg a hitelezésre vonatkozóan. A törvény kimondta például a folyószámla-szerződés megkötésének szükségességét és meghatározta annak feltételeit, rögzítette a folyószámlával kapcsolatos alapvető jogokat és kötelezettségeket, valamint szabályozta a kölcsönnyújtás folyamatát, a vonatkozó szerződés alapvető jellemzőit és felmondásának lehetőségeit. Rögzítette az adós részéről a kamatfizetés kötelezettségét, és kimondta, hogy kölcsönt kizárólag fedezet mellett lehet folyósítani. A Polgári Törvénykönyvet kiegészítette a 6/1961. sz. Kormányrendelet és annak végrehajtási utasítása (12/1963. sz. PM rendelet), melyben szerepelt, hogy a jegybank kizárólag a tervekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében folyósíthat hitelt megfelelő fedezet mellett, rögzített futamidőre, kamat fizetésének kikötésével, továbbá szabályozott formában rögzítette a jegybank gazdálkodó szervezeteknél folytatott ellenőrzésének lehetőségét. Az említett szabályok szemléletváltást tükröztek abban a tekintetben, hogy a korábbi jogszabályban előírt kötelezettségeket ezt követően kétoldalú szerződésekben kellett szabályozni, és a szerződő felek jogaik érvényesítése során a polgári jog keretei között járhattak el. Ezzel az ellenőrzések is átalakultak, ugyanis a hitelképesség, valamint a kölcsön fedezetének vizsgálata került a középpontba a korábbi hatósági revíziók helyett. Végeredményét tekintve viszont a polgári jogi viszonyok megjelenése ellenére is kénytelenek voltak elfogadni a gazdasági szereplők a jegybanki feltételeket az egyszintű bankrendszer keretei között (Botos J. – Botos K. 2004:204–206).

Ugyan az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus bevezetett néhány piaci elemet (pl. elhelyezett betétek utáni kamatfizetés a megtakarítások ösztönzése érdekében, vállalati hiteltervezés központilag előírt rendszerének és a nyújtott hitelek felhasználása szigorú meghatározásának megszűnése, árfolyamrendszerben eszközölt változtatások stb.)[115], a gazdaság működése azonban továbbra is központosított irányítás alapján

[115] A 37/1967. sz. Kormányrendelet és a 34/1967. sz. PM rendelet alapján

működött. A hitelezés jegybanki monopóliuma is jelentős részben fennmaradt, ugyanakkor kedvezőbbé váltak a pénzintézetek struktúrájának átalakításához a politikai feltételek. Így kerülhetett sor külföldi pénzintézetek képviseleti irodáinak nyitására, melyet az 1/1977. sz. PM rendelet szabályozott, valamint 1979-ben a Közép-Európai Nemzetközi Bank Rt. (CIB Bank Rt.) létrehozására, amelyet később további intézmények, például a Budapesti Hitelbank, az Innofinance Általános Innovációs Pénzintézet Rt. és az Általános Vállalkozási Bank Rt. megalakulása követett. A felmerülő jelentősebb összegű hiteligények kielégítésére jöttek létre az 1970-es években érdekképviseleti szervek útján egyes pénzalapok (pl. Országos Kölcsönös Támogatási Alap, Agrit Innovációs Alap), melyek bizonyos fejlesztésekhez is biztosítottak forrást. Az 1980-as évek elejétől ezen alapok korlátozott pénzintézeti feladatokat is kaptak, és belőlük fejlődhettek ki később a szakosított pénzintézetek (Várhegyi 2002:12–13), melynek lehetőségét az 1984. évi 25. sz. törvényerejű rendelet biztosította. Az 1984. évi 26. sz. törvényerejű rendelet szétválasztotta a jegybanki és kereskedelmi banki funkciókat, megszüntette a jegybank hitelmonopóliumát, az 54/1986. sz. MT rendelet pedig biztosította a szabad bankválasztás lehetőségét is.

Pénzügyi felügyelés hiányában ismételten egyéb feladatokkal bővült a Pénzintézeti Központ tevékenységi köre. A 7/1980. sz. PM rendelet utalta feladatkörébe, hogy a megjelenő külföldi érdekeltségek (pl. Bayer Leverkusen, IBM) részére megfelelő irodahelységet szerezzen, a Magyarországon állandó lakhellyel nem rendelkező alkalmazottak számára lakást biztosítson, a kapcsolódó javítási, karbantartási és felújítási feladatokat elvégeztesse, valamint az építési beruházásokat megszervezze. A Pénzintézeti Központ feladata volt továbbá a külföldi érdekeltségek vám, adó, biztosítási és engedélyezési ügyeinek ellátása is (Nyári 1997:85–86).

A pénzügyi felügyelés tekintetében meg kell jegyeznünk, hogy 1985-ben a Pénzügyminisztérium szervezetén belül létrejött a Pénzintézeti Önálló Osztály, melynek tevékenységét az 55/1986. sz. MT rendelet szabályozta. A rendelet alapján e terület végezte többek között az alapító okiratok és azok módosításainak jóváhagyását (Botos J. – Botos K. 2004:384–389), így tevékenységében kezdetlegesnek tekinthető felügyeleti feladatok is megjelentek. Mivel működésében a pénzügyi közvetítőrendszer támogatása kiemelt szerepet kapott, a piac egészséges kifejlődése érdekében nem volt jellemző rá a szigorú „klasszikus” modell szerinti felügyelés. A rendszerváltozás időszakában tehát a felügyelet a jegybankon kívül szerveződött, azonban már ekkor megjelentek olyan javaslatok, amelyek alapján a felügyeletet a jegybanknak lett volna szükséges ellátnia (Bognár

2003:10–14). Ennek megvalósítására vélhetően azért nem került sor, mert a jegybank ekkor még számos kereskedelmi bankban rendelkezett részesedéssel. Tekintve, hogy a felügyelés ekkor még nem önálló szerv keretében valósult meg, ezért a felügyelés szempontjából rendszerváltozásnak majd csak az 1986. évet tekintjük, amikor az 56/1986. sz. MT rendelettel létrejött az Állami Biztosításfelügyelet.

5.3. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

A lehetetlenségi trilemmák elemei korlátozottan voltak értelmezhetőek ebben a korszakban, hiszen pénzügyi felügyelés hiányában annak függetlenségéről sem beszélhetünk, illetve a központosított irányítás keretében államosított pénzintézetek jelenléte, a piaci viszonyok hiánya és a magánbankok felszámolása következtében pénzügyi rendszer sem létezett, így annak stabilitása sem értékelhető. A kereskedelmi banki szerepkört gyakorló MNB-re ugyanakkor jelentős hatással volt az 1973-ban és 1979-ben bekövetkezett olajárrobbanás, valamint az 1979-1982 között lezajlott világgazdasági válság, melyek érdemben hozzájárultak ahhoz, hogy 1982-re likviditási válság alakult ki – bankrendszer hiányában – az MNB esetében: a szabadon felhasználható tartalékok mindössze 2-3 napi kötelezettség teljesítésére nyújtottak fedezetet (Botos J. – Botos K. 2004:481–482), és 1989-re az ország fizetésképtelenség közeli állapotba került (Bod 1998:182–183).

A monetáris politika korra történő értelmezésével kapcsolatban szintén nehézségekbe ütközünk, a „függetlenséget” tekintve ugyanakkor elmondhatjuk, hogy alapvetően hazai döntések befolyásolták annak alakítását, a Gazdasági Főtanács függetlenül tudta meghatározni a jegybanki alapkamat mértékét. 1946-ban a forint bevezetésekor például az alapkamatot 3%-ról 7%-ra emelték, majd 1947-ben a hároméves terv megkezdését követően azt 7%-ról 3%-ra mérsékelték (Botos J. 2006:222) a beruházások olcsóbb finanszírozása érdekében.

A valuta stabilitása a korszak egyes időszakaiban megvalósult ugyan, de jellemzően romló tendenciát mutatott. A forint bevezetésével a hiperinfláció megszűnt, az általános áruhiány miatt azonban az első években jelentős áremelkedés volt tapasztalható az alapvető élelmiszerekre vonatkozó jegyrendszer mellett is: az átlagos árszínvonal 35%-kal, az élelmiszerek ára közel 60%-kal nőtt 1946 augusztusa és 1948 közepe között. A feszített tempójú iparosítás a mezőgazdaság felől jelentős erőforrás-átcsoportosítást igényelt, amit az 1951 decemberében bevezetett ár- és bérreform segítségével támogattak

meg. Ennek keretében hatósági intézkedésre az átlagos árszínvonalat 40%-ot meghaladó mértékben, míg a bérszínvonalat alig több, mint 20%-kal emelték (Marton 2012a:379–393). Ennek következtében 1952-ben az éves infláció 37%-on tetőzött (Csikós-Nagy 1958:385). Az ezt követő 16 évben az árszínvonal – figyelembe véve a minőségromláson keresztüli burkolt árváltozásokat is – lényegében nem változott. Az új gazdasági mechanizmussal viszont átalakult az árak meghatározásának rendszere is, aminek hatására kezdetben alacsony, majd egyre dinamikusabb árszínvonal-emelkedés következett be a következő két évtizedben (Marton 2012b:490–498). A forintot 1968 és 1979 között a dollár árfolyamának mozgását követve felértékelték, majd az 1980-as években megkezdődött a forint leértékelése (mely szintén erősítette az inflációt), elsősorban az adósságválság kezelése érdekében az IMF-től felvett hitelek feltételének teljesítése és a külgazdasági egyensúly előmozdítása érdekében (Madarász – Novák 2015:95–96).

A pénzügyi integráció és a szabad tőkeáramlás szintén a tervalapú gazdaság sajátosságaira visszavezethetően nem valósult meg. A második világháborút követően a külföldi források nem töltöttek be jelentős szerepet a tőkeellátásban, és bár a stabilizációt követő néhány évben hazánk külkereskedelmére még a többoldalú kapcsolatok voltak jellemzőek (pl. Csehszlovákia, Svájc és az Egyesült Államok tekintetében) (Pető – Szakács 1985:92), az 1948. februárban aláírt magyar-szovjet barátsági és kölcsönös segítségnyújtási szerződést követő évtizedekben a Szovjetunión kívüli országokkal kapcsolatban gazdasági elszigetelődés jelentkezett. Az elszigetelődést fokozta a meglehetősen eltorzult ár- és jövedelemrendszer, valamint a forint külső konvertibilitásának hiánya, de az új gazdasági berendezkedés is kedvezőtlen hatással volt nyugati tőkekapcsolatainkra (Tomka 2000:139). Az elszigetelődésre ugyanakkor mérséklően hatott többek között az 1973-ban megkötött amerikai-magyar vagyonjogi egyezmény, mely alapján az MNB-nek lehetősége volt jelentősebb összegű hitelek felvételére az amerikai pénzpiacról, illetve a Nemzetközi Valutaalaphoz és a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankhoz történő 1982. évi, valamint a Nemzetközi Fejlesztési Társulathoz és a Nemzetközi Pénzügyi Társasághoz történő 1985. évi csatlakozás, melyek már előképei voltak a későbbi rendszerváltozásnak.

6. Pénzügyi felügyelés a kétszintű bankrendszer kialakításától (1987) a felügyeleti feladatok jegybankba történő integrációjáig (2013)

A kétszintű bankrendszer létrehozásával, a piaci mechanizmusok érvényesülésével újból megjelent az igény a pénzügyi felügyelés kialakítására, ezzel összefüggésben kialakultak szakmai viták is. A vélemények jelentősen eltértek egymástól: egyes javaslatok szerint a felügyeletet az MNB-hez, míg más javaslatok alapján a parlament alá, a Pénzügyminisztériumhoz, illetőleg egy tárca nélküli miniszterhez szükséges rendelni. Az elmúlt időszakban hazánkban szinte valamennyi kezdeményezés megvalósult, az utóbbi évtizedben – a nemzetközi folyamatok hatásaként is – az integrációs törekvések hódítottak teret. 2013-ban tágan értelmezett régiónkat tekintve Csehország és Szlovákia mellett hazánk is jegybankba integrált struktúrát alakított ki. A felügyeleti struktúra változása mellett a nemzetközi felügyelési tendenciák hatására az alkalmazott felügyeleti modellben és a felügyeleti megközelítésben is változás következett be. Előbbi esetben a Bázel II. szabályozás keretében a hitelintézetek önértékelő képességének felértékelése miatt bizonyos szintű visszatérés figyelhető meg az „angolszász" filozófiához, míg utóbbinál a Bázel III. szabályozást nevesíthetjük, melynek keretében a makroprudenciális szempontok előtérbe kerülése tapasztalható a korábbi, alapvetően mikroszintű felügyeléssel szemben.

6.1. A bankrendszer helyzete a rendszerváltozás időszakában és az azt követő években

A magyar bankrendszer 1987. január 1. napjával vált újra kétszintűvé a jegybanki és a jegybankból kiváló kereskedelmi banki funkciók kettéválásával. Létrejött a Magyar Hitelbank, az Országos Kereskedelmi és Hitelbank, valamint a Budapest Bank; e mellett az Országos Takarékpénztár, a Magyar Külkereskedelmi Bank és az Általános Értékforgalmi Bank jegybankhoz fűződő kapcsolata is lényegesen mérsékeltebbé vált. Az Általános Értékforgalmi Bank 1987-től vált önálló kereskedelmi bankká, ekkortól a Pénzintézeti Központból kiválva már csak a banki jellegű feladatokat látta el, a hatósági és egyéb szolgáltató funkciók maradtak a Pénzintézeti Központnál (Nyári 1997:88).

A megváltozott gazdasági és jogi rendszer következtében a Pénzintézeti Központ tevékenységének, jogi státuszának átalakítása is szükségessé vált. A működésének kereteit szabályozó 1920. évi XXXVII. törvénycikk hatályon kívül helyezésére 1992-ben került sor, ekkortól kezdődően a korábbi szövetkezeti forma helyett részvénytársasági formában, kereskedelmi bankként működött tovább Pénzintézeti Központ Bank Rt. néven, a felszámolói és ingatlanhasznosítási tevékenységeket pedig külön vállalatokba helyezték el (ezek közül a PK Követeléskezelő Zrt. jelenleg is működő társaság). Több kisebb kereskedelmi bank beolvadását követően 1998-ban a Polgári Bankkal történő egyesülésére került sor, így jött létre a Polgári Kereskedelmi Bank Rt., amely 2004-ig a Postabank (illetőleg korábban a Takarékpénztár) leánybankjaként működött. A Postabank privatizációját követően azonban banki működési engedélyét visszaadta (PK 2017), ezzel a Pénzintézeti Központ közel 90 éves története lezárult.

A hazai bankrendszer újbóli életre keltése rendkívül sokrétű és hosszadalmas folyamatnak bizonyult, mellyel kapcsolatban számos nehézség és tévhit is felszínre került, amelyeknek felismerése és megfelelő kezelése egyaránt kihívásokat támasztott a gazdaságpolitika elé. Ezek közül kiemelendő a bankrendszer 3 év alatti kiépítésének, megfelelő szabályozásának (pl. szükséges tartalékok, tőkekövetelmény tekintetében) feltételezése, a privatizáció relatíve gyors lefolytathatóságának alapul vétele (ezen feltételezés ugyanakkor nem kizárólag hazánkban, hanem más országokban is megjelent), valamint azon feltételezés, hogy a pénzpiac és a tőkepiac összefonódására csak rendkívül lassan kerülhet sor, továbbá csődszakaszra, csődegyezségre nincsen szükség. A bankrendszerrel kapcsolatos téveszmék mellett jelentős kihívást támasztottak a bankrendszer strukturális jellegű problémái, úgymint az alacsony tőkeellátottság, a nagyarányú rossz minőségű hitelállomány és a kimutatott fiktív jövedelmek, így tehát mind a bankrendszer helyzete, mind pedig az ahhoz való viszonyulás (ld. előzőekben felsorolt téveszmék) is sok tekintetben problémás volt (Botos K. 1996:64–66). Az említett problémák több okra voltak visszavezethetőek, melyek közül kiemelendő a vállalati körbetartozások növekedése, a korábbi piacok összeomlása, a termelői szektor jelentős részének válsága, az örökölt, rossz minőségű hitelportfólió. Emellett a kétszintű bankrendszer újszerűségéből következően a szakértelem hiánya is – mind a hitelezői, hitelfelvevői és szabályozói oldalon – közrejátszott az említett problémák kialakulásában. A kétszintű bankrendszer kialakulásával létrejött kereskedelmi bankok meglehetősen alultőkésítettek voltak, továbbá az örökölt rossz minőségű portfólió miatt szükségessé vált azok konszolidálása (Botos K. 1996:99–108). A

privatizáció sikeres végrehajtása érdekében több lépésben végrehajtott bankkonszolidáció következtében az állam magas (több esetben 75% vagy a feletti) tulajdoni hányaddal rendelkezett az érintett bankokban. A bankkonszolidációt követően került sor a bankok privatizálására, amely az 1990-es évek második felében fejeződött be. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény rögzítette a jegybank működésének jogi kereteit, ez alapján annak tevékenysége visszatérést mutatott a klasszikus jegybanki működéshez: hitelfolyósításban már nem vehetett részt, és a jegybanktörvény későbbi módosításai során számlavezető tevékenysége is jelentősen beszűkült. A kétszintű bankrendszer kiépítése nemzetközileg is elismert folyamat volt, melyre utal, hogy az IMF és a Világbank is támogatta e törekvést.

A bankrendszer tulajdonosi szerkezete az 1990-es évek közepétől jelentősen átalakult, a korábbi évekhez képest ugyanis felgyorsultak a privatizációs folyamatok. Ebben a tekintetben megemlítendő, hogy 1994-ben a Magyar Külkereskedelmi Bank részvényeinek többsége külföldi tulajdonba került, majd 1995-ben az Országos Takarékpénztár és a Budapest Bank részleges privatizációja is megvalósult. A privatizáció, valamint a tőkeleszállítások eredményeként 1995 végére a közvetlen állami tulajdon 40% alá csökkent, míg a külföldi tulajdonosok részesedése már meghaladta a 25%-ot. A tendencia a későbbi években is folytatódott, és bár a Postabank 1998. évi konszolidációja következtében emelkedett az állami tulajdon aránya, 1999-re már 20% alá csökkent, míg a külföldi tulajdonosok részesedése elérte a 65%-ot. A pénzintézeti szektor helyzetét az 1990-es évek első felében a stabilizálódás jellemezte, hiszen a tőkeellátottság, a jövedelmezőség és a likviditás tekintetében is pozitív tendenciák érvényesültek. Ugyanakkor a negatív eredménytartalékok kezelése, a nemteljesítő hitelek leírása problémaként jelentkezett, továbbá a hatékony működéshez szükséges belső racionalizálásokra (pl. költségtakarékossági intézkedések meghozatala) is szükség volt. Ez utóbbi a későbbi években is nehézséget jelentett, ugyanis 1999-re a jövedelmezőség romlása volt megfigyelhető a szektorban, mely mögött döntően a nem megfelelő szintű költséghatékonyság állt. A jövedelmezőségi problémák megmutatkoztak a tőkemegfelelés alakulásában is: míg 1995-ben 18,7%-ot ért el, addig 1998-ban 16,4%-ra, 1999-re pedig 14,1%-ra csökkent a bankrendszerszintű tőkemegfelelési mutató.

Az időszak végére a bankszektort a kiéleződő versenyhelyzet és a hitelezés bővülése jellemezte, elsősorban a közép- és nagybankok esetében azonban a stabil és jövedelmező működtetés kialakítása hosszabb időt vett igénybe, így sok esetben vált szükségessé

a tulajdonosok általi tőkejuttatás. A lakosságnak nyújtott hitelállomány 1995-ben ugyan még a korábbi éveknek megfelelően csökkent (megközelítőleg 6%-kal), a vállalatok számára történő kihelyezések viszont közel 9%-kal emelkedtek. 1999-re már mind a lakossági, mind pedig a vállalati hitelállomány bővülése tapasztalható volt, előbbi esetben mintegy 20%-os, utóbbinál pedig 34%-os volt a növekedés az előző évhez képest. A növekedésben szerepet játszott az a körülmény is, hogy számos pénzintézet üzleti stratégiájában hangsúlyossá vált a vállalati szektor finanszírozása. Megfigyelhető volt a portfólióminőség javulása is ebben az időszakban (pl. 1995-ben az átlag alatti, kétes és rossz kihelyezések állománya az azt megelőző két évhez viszonyítva mintegy 40%-kal csökkent), azonban ennek hátterében nem a fizetési fegyelem erősödése, hanem jelentős részben a problémás eszközök értékesítése és leírása állt, döntően saját tulajdonban lévő vagy pedig erre szakosodott társaságok számára. Így a problémás eszközök ugyan a pénzintézeti szektoron kívülre kerültek, a nemzetgazdaság szempontjából továbbra is problémát, megoldandó feladatot jelentettek (MNB 1995:103–107; MNB 1996:115–125; MNB 1999:101–112).

A kétszintű bankrendszer kialakítása, a tőkeáramlás nemzetközivé válása megkívánta a pénzintézetek szabályozásának új alapokra helyezését, melyet erősített a pénzintézeti szolgáltatások országhatárokon átnyúló jellege is. Ennek megfelelően az Európai Gazdasági Közösségben és a különböző nemzetközi szervezetek tevékenységében egyre erőteljesebb törekvés mutatkozott az egyes országok pénzintézetekre vonatkozó szabályozásának egységesítésére és összehangolására. Az egységes pénzintézeti szabályozás ugyanis nagyban hozzájárulhat az európai piacon belül a pénzintézeti szektor integrációjának, illetve az egyes nemzeti bankjogok harmonizációjának megvalósulásához. Ezen új követelményrendszer egyértelműen jelezte azt az irányt, amelyet a magyar pénzintézeteknek és a rájuk vonatkozó szabályozásnak követnie kellett. Ezt felismerve alkották meg a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, melyet közel 2 éves szakmai előkészítő munka előzött meg.

A pénzintézeti törvény megfelelő, rugalmas keretet kívánt adni a pénzintézeti tevékenység végzése számára (Orosz 1991:7), ugyanakkor a pénzintézetek működésére és a vezető állású személyekre vonatkozóan is szigorú szabályokat tartalmazott. Előbbi egyik elemét képezte a jegyzett tőke minimális összegére vonatkozó előírás, mely alapján a kereskedelmi bankoknak 1 milliárd forint, a szakosított pénzintézeteknek és befektetési bankoknak 500 millió forint, a takarékszövetkezeteknek és hitelszövetkezeteknek pedig

50 millió forint (betétvédelmi alapban történő tagság esetén 25 millió forint) jegyzett tőkét kellett tartaniuk. Ezen szabályok szigorításának irányába hatott az 1996. évi hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló CXII. törvény elfogadása, mely a bankoknak 2 milliárd forint, a szakosított hitelintézeteknek – külön törvény alapján – 1 milliárd forint, a szövetkezeti hitelintézeteknek pedig – lépcsőzetesen emelkedve – 100 millió forint minimális jegyzett tőkét irányozott elő. Fokozatosan szigorodtak a tőke rendelkezésre bocsátásával összefüggő szabályok is. Míg az 1991. évi LXIX. törvény alapján a jegyzett tőkében a készpénzhányadnak még mindössze 50%-ot kellett elérnie, addig a törvény 1993. évi módosítása alapján a jegyzett tőkét már teljes egészében készpénzben kellett teljesíteni, és ennek 50%-át a tevékenység megkezdése előtt be kellett fizetni. Az 1996. évi CXII. törvényben foglaltak alapján pedig az alapítási engedély kiadásához a jegyzett tőke 50%-át, a működési engedély kiadásához annak 100%-át szükséges volt készpénzben befizetni. A szavatoló tőke elemeire vonatkozó szabályok szigorodása is tetten érhető volt, az 1993-as törvénymódosítás során ugyanis szigorították az alárendelt kölcsöntőke szavatoló tőkébe történő beszámíthatóságának szabályait, majd az 1996. évi CXII. törvény szigorította többek között az évközi eredmény és az értékelési tartalék figyelembe vételének szabályait. A jegyzett tőkét érintő szabályokat kiegészítendő, az 1994. évi CI. törvény az alaptőke leszállítására vonatkozóan fogalmazott meg szigorúbb szabályokat. Mindezeken túl 2001. január 1. napjától a kereskedési könyv bevezetése elkülönítette az ebben a könyvben nyilvántartott piaci kockázatok és a banki könyvben nyilvántartott hitelezési kockázatok tőkekövetelményének szabályozását (Kovács 2003:143–146).

A személyi feltételekre vonatkozóan az 1991. évi LXIX. törvény tartalmazta, hogy a pénzintézetek ügyvezetését legalább 2 jó üzleti hírnévvel, valamint megfelelő szakképzettséggel és gyakorlattal rendelkező, munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőnek kell ellátnia. A törvény tartalmazta a banktitok megtartására vonatkozó szabályokat, a vezető állású személyekkel (és az alkalmazottakkal) szembeni általános követelményeket, összeférhetetlenségi szabályokat. Rögzítette, hogy vezető állású személy e minőségének megszűnésétől számított 2 évig olyan vállalkozásban, melyben a pénzintézetnek befolyásoló részesedése van, vagy amelynek a pénzintézet még vissza nem fizetett nagy összegű (a pénzintézet szavatoló tőkéjének 15%-át meghaladóan) hitelt nyújtott, nem lehet vezető tisztségviselője. A törvény az ügyvezetés szakmai színvonalára (pl. megfelelő szakképzettség, gyakorlat) és erkölcsi hitelképességére (pl. büntetlen előélet, jó üzleti hírnév) vonatkozóan is tartalmazott előírásokat, melyek azonban ekkor még

meglehetősen nagyvonalúnak voltak tekinthetőek, a szakmai alkalmasság megfelelő értékelésére nem nyílt lehetőség. Például a törvényben szerepelt, hogy a felügyeletnek lehetősége van a vezető állású személyek szakmai alkalmasságát alátámasztó személyes meghallgatásra, arra azonban nem terjedt ki a törvény, hogy a minősítés milyen szempontrendszeren alapul, illetőleg van-e egyáltalán a felügyeletnek joga elmarasztaló minősítést adni. A vezető állású személyek felelősségre vonásának lehetősége sem nélkülözött minden nehézséget. A gazdasági társaságokról szóló törvény ugyan tartalmazott erre vonatkozó szabályokat, ezek érvényesítése ugyanakkor rendkívül nehézkes volt. Fel kell hívnunk a figyelmet továbbá egy másik hazai sajátosságra is, miszerint nálunk a felügyelőbizottság jelenleg is korlátozottabb jogosítványokkal bír például az osztrák-német szabályozás alapján működő felügyelőbizottsághoz képest, mivel előbbi esetben az ügyvezetést nem a felügyelőbizottság nevezi ki. A felügyelőbizottság helyett az igazgatóság rendelkezik nagyobb hatáskörrel, mely különösen igaz abban az esetben, amikor az igazgatóság elnöke és a vezérigazgató egyazon személy (Botos K. 1996:24–32). A személyi feltételeket ugyanakkor némileg szigorította az 1994. évi CI. törvény, mely alapján a vezető állású személy és az üzleti döntésben résztvevő alkalmazott legfeljebb további 2 másik vállalkozással lehet alkalmazotti vagy vezetői jogviszonyban, amennyiben az adott vállalkozásban a pénzintézetnek 5%-ot meghaladó tulajdoni hányada van. A vezető állású személyekre vonatkozó szakmai követelményekkel kapcsolatban fontos megjegyeznünk, hogy a felügyelőbizottsági tagok kinevezésére vonatkozóan jelenleg sincs érvényben kellően szigorú szabályozás: esetükben sem szakirányú felsőfokú iskolai végzettség, sem hitelintézetnél szerzett vezetői gyakorlat nem elvárás. Bár az utóbbi a felügyelőbizottsági tagoknak feladatuk ellátása során nem is feltétlenül szükséges, az előbbinek hiánya mindenképpen kockázatot hordoz magában.

A pénzintézeti törvény módosításait több körülmény is indokolta. Ezek közül kiemelendőek az előforduló csődök, melyek nem utolsó sorban a tapasztalt bankszakemberek hiánya miatt következtek be. Ezzel összefüggésben a pénzintézeti törvényben már annak 1993-as módosítása során figyelembe vételre kerültek a csődszakaszra vonatkozó előírások (a relatíve szigorú csőd- és felszámolási törvény 1992-es életbe léptetése mellett), illetőleg a tulajdonosi érdekek megfogalmazása és számonkérése is erőteljesebbé vált. Bár ez utóbbi kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy ennek elérését kezdetben a felügyeleti ellenőrzéstől várták, amely erre nyilvánvalóan nem lehetett alkalmas (Botos K. 1996:41). A konszolidáció és a privatizáció lebonyolítása érdekében is szükséges volt a

törvény kiegészítése, elsődlegesen a prevencióval összefüggésben. Ennek megfelelően a korábbiakhoz képest nagyobb lett a támaszkodás a könyvvizsgáló tevékenységére, követelmény lett a pénzintézeteknél a belső ellenőrzés szervezetének felállítása, valamint a korábbiakban már említett, a jegyzett tőke befizetésére vonatkozó szabályok is szigorodtak. Bővült a felügyelet intézkedéseinek eszköztára is, ugyanis a felügyelet adott esetben felszólíthatta a tulajdonosokat az ügyvezetés felmentésére, és – a folyamatos ügyvitel fenntartása érdekében – felügyeleti biztos kirendelése formájában az ideiglenes ügyvezetésről is gondoskodhatott (Botos K. 1996:144–148). A felügyelet jogosítványainak erősségét jelzi, hogy a pénzintézeti tevékenység végzésére irányuló kérelmet elutasíthatta, amennyiben az üzleti tervből vagy egyéb dokumentumokból megállapítható volt, hogy az azokban foglaltak ellentmondanak a törvényi előírásoknak, ezen kívül a befolyásoló (10%-ot meghaladó) részesedés megszerzését be kellett jelenteni a felügyeletnek.

A pénzintézeti törvény elfogadásakor még nem született egyetértés a betétbiztosítás szabályaira vonatkozóan, ugyanakkor felismerték, hogy annak mielőbbi rendezése nélkülözhetetlen, mivel ekkor még az állami garanciavállalás mértéke korlátlan volt. Ezen felismerést elősegíthette az is, hogy Magyarországon már 1931-ben létezett hasonló, a betétek szabályozott biztosítására szolgáló intézmény, hiszen a Magyar Szavatossági Banknak egyik fő feladata a betétek visszafizetésének garantálása volt. Ennek eredményeként 1993-ban létrejöhetett az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA), így a pénzintézeti törvény 1993. decemberben történt módosítása már tartalmazta, hogy betétgyűjtésre vonatkozó tevékenységi engedélyt kizárólag azon pénzintézet szerezhet, amely csatlakozik az OBA-hoz. Az OBA létrehozásáról és működésének részletes szabályairól szóló 1993. évi XXIV. törvény alapján az OBA legfontosabb feladata az volt, hogy 30 napon belül megkezdje a betétesek részére az általa biztosított összegek kifizetését azon betétekre, amelyeket az adott pénzintézet 3 munkanapon belül nem tud kifizetni. Az 1993. évben módosított pénzintézeti törvény továbbá felhatalmazta az OBA-t, hogy a pénzintézetek csődeljárási, felszámolási és végelszámolási feladataira, valamint a felszámoló kijelölésére vonatkozóan véleményt alkosson. A későbbi években a biztosított összegek kifizetésének határideje és a biztosítási összeghatár is módosult a kedvezményezettek javára (Botos K. 1996:163–166; Pataki – Kenesey 2015:77).

Az évtized közepétől a pénzügyi integráció, tőkeáramlás szabadsága tekintetében is változás következett be, az 1995. évi XCV. devizatörvénnyel 1996-tól megvalósulhatott a forint teljes konvertibilitása, majd ezt követően 2001-ben a korábbi 70 évig tartó

kötött devizagazdálkodással szemben a teljes devizaliberalizáció is létrejött. Ezen folyamatokkal párhuzamosan felerősödött a külföldi bankok hazai jelenléte, majd a 2004. évtől, Magyarország EU-hoz történő csatlakozását követően fióktelep formájában működő hitelintézetek is megjelentek (pl. Cofidis 2005-ben, Oberbank 2006-ban), továbbá bankból fióktelepp é történő átalakulások is előfordultak (pl. ING Bank 2008-ban, Deutsche Bank 2011-ben).

6.2. Pénzügyi felügyelés a rendszerváltozás éveiben az integrált felügyelés létrejöttéig (2000)

A tervgazdaság alapú rendszer időszakának lezárultával, a piaci mechanizmusok szerepének erősödésével a felügyelés megszervezésére irányuló igények is újból megjelentek. Mivel a bankok szanálására vonatkozóan ekkor még nem állt rendelkezésre kellően kifinomult módszer (a Pénzintézeti Központ által alkalmazott gyakorlatot nyilvánvalóan nem lehetett bevezetni az ennek átadására képes szakemberek hiányában), ezért kezdetben egyfajta állami garanciavállalás felé terelődött a gondolkodás. Ennek hátterében az a megfontolás állt, hogy mivel korábban az állam nem biztosított a bankok számára elegendő mennyiségű tőkét, ugyanakkor rendkívül rossz minőségű portfólióval látta el, ezért szükséges, hogy bizonyos mértékben vállaljon garanciát az ezek következtében nehéz helyzetben működő bankokért. E koncepció keretében 1991-ben elfogadott 10,5 milliárd forint összegű állami garancia ugyanakkor meglehetősen csekélynek bizonyult (a Világbank számításai alapján mintegy 60-70 milliárd forintra lett volna szükség a bankok tőkehelyzetének megszilárdítására), átfogó konszolidációra tehát ekkor még a költségvetés érdekeinek védelme érdekében nem, hanem majd csak egy évvel később, a privatizációval összefüggésben került sor. Vélhetően azért került megállapításra ilyen alacsony összeg, mivel egyrészről ezekben az években újból teret nyert a bankellenes hangulat, másrészről pedig ekkor még többen arra számítottak, hogy a tőkehiányt belső erőforrásból is meg lehet szüntetni, ez azonban utóbb téves feltevésnek bizonyult. A bankellenes hangulatot fokozta, hogy felszínre kerültek olyan jelek, melyek szerint egyes bankok a hitelezés megvonásával szándékosan lehetetlenítenek el vállalkozásokat, hogy így kedvező áron hozzájutva a vállalkozás eszközeihez, nagyobb haszonnal értékesítsék azokat, illetőleg ismeretségi körben működtessék tovább az adott vállalkozást (Bognár 2003:102–103).

A felügyelés struktúrájának kialakításáról számos vita folyt a rendszerváltozás éveiben is. Már ebben az időszakban megjelentek olyan vélemények, melyek szerint a bankok feletti felügyeletet az MNB-nek kellene gyakorolnia, e mellett olyan álláspontok is voltak, amelyek egy Pénzügyminisztérium alá rendelt szerv létrehozatalát sürgették. Más vélemények szerint a jegybank és a kormány helyett a mindkettőjük felett működő parlamenthez szükséges a bankfelügyeleti jogokat rendelni, melynek előnye, hogy a mindenkori ellenzék is betekintést kaphat a felügyelet működésébe. Előzőek mellett elhangzottak olyan vélemények is, amelyek alapján a pénzügyi közvetítőrendszer csatornáinak és az önkéntes elosztás rendszerének felügyeletét is egy tárca nélküli miniszter hatáskörébe kell sorolni (Botos K. 2003:157–158). A következőkből látható lesz, hogy a fenti javaslatokból a későbbi mintegy 25 év során bizonyos tekintetben szinte valamennyi megvalósult.

Az 1986-ban létrehozott Állami Biztosításfelügyelet a Pénzügyminisztérium alá tartozott, működését az 56/1986. sz. MT rendelet, törvényi szinten pedig az évekkel később elfogadott, a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény szabályozta, mely tartalmazta a Biztosításfelügyelet jogállását, működésének és tevékenységének kereteit. A törvény alapján tevékenysége kiterjedt a biztosító és biztosítás közvetítő, valamint a szaktanácsadói tevékenységek engedélyezésére és felügyeletére, kiemelt célja a biztosítottak érdekeinek védelme volt. Működésének kezdeti szakaszán nem a „klasszikus” megközelítés volt az uralkodó, mert – hasonlóan a pénzpiachoz – a biztosítási piac fejlődése szempontjából is elkerülendő volt a minden részletre kiterjedő felügyelés és szabályozás (Bognár 2003:22). Mindazonáltal tapasztalhatóak voltak működésében a „klasszikus” jegyek, hiszen ellenőrzése keretében átfogó és rendkívüli vizsgálatokat is tarthatott, és a felügyeleti adatszolgáltatásra is nagy hangsúlyt (rendszeres éves és negyedéves jelentések) helyezett. A Biztosításfelügyelet későbbi működése során a „klasszikus” paradigmának megfelelő szemlélet került előtérbe, és az ezt követően létrehozott felügyeleti szerveknél is már inkább ez jutott érvényre. Ehhez alapot szolgáltatott például az egyes piacok fejlődése, komplex termékek megjelenése, külföldi tőkebeáramlás megindulása, külföldi intézmények nagyobb számú megjelenése és a felerősödő nemzetközi tendenciák, mint a külföldi legjobb gyakorlatok, nemzetközi bankszabályozási standardok és kockázatértékelési (CAMEL) módszerek elterjedése.

Az európai bankszabályozás és bankfelügyelés a nemzetközi pénzügyi környezet változása következtében a Bázeli Bizottság ajánlásainak megfelelően már az 1970-es

évektől jelentős fejlődésnek indult. Ennek első állomásaként 1975-ben a határon átnyúló pénzintézetek hatékony felügyeletét tűzték ki abból a célból, hogy egyetlen külföldi alapítású pénzintézet se kerüljön ki a felügyelet látóköréből. Hiszen amilyen mértékben a pénzintézeti tevékenység mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten egyre összetettebbé válik, ugyanúgy a felügyelet is egyre magasabb követelményekkel szembesül (Lentner 2011:280–283). Ez ahhoz a felismeréshez vezetett el, hogy az összetartozó entitásokat pénzügyi csoportként, konszolidált alapon kell felügyelni. Erre az időszakra tehető az európai felügyeleti rendszerek működését alapvetően meghatározó Bázel I. szabályozás létrejötte (1988), nem utolsósorban az előforduló bankcsődök (pl. Bank of San Diego, Herstatt Bank) eredményeként, bár a tőkeszabályozás reformját több szakember szükségesnek tartotta már korábban is (Botos K. 2009:1). A Bázel I. talán legfontosabb eleme a szavatoló tőke fogalmának bevezetése volt, mellyel a korábbi, sok esetben nem megfelelő veszteségviselési képességgel (pl. értékelési tartalék figyelembe vétele következtében) rendelkező saját tőke kategóriáját váltotta fel. Emellett a szabályozás az egyes kitettségeket (pl. szuverén állammal szembeni, bankközi, vállalati stb.) 0-100% közötti kockázati súlyozással látta el, majd az egyes materiális kockázatokat a szavatoló tőkére, mint korrigált tőkeértékre vetítette. A szavatoló tőke és a kockázattal súlyozott eszközérték arányának minimális értékét 8%-ban határozta meg úgy, hogy ezen tőke legalább 50%-ának alapvető tőkeelemnek kellett lennie. A Bázel I. elfogadásával jött létre tulajdonképpen a harmadik, ún. „modern” felügyeleti paradigma, melynek alapja a kockázatalapú megközelítés, vonásait tekintve e paradigma közel áll a „klasszikus” irányzathoz.

A Bázel I. szabályozással összefüggésben számos kritika megfogalmazódott, többek között az, hogy a kockázati súlyozás nem tett különbséget sem a szuverén kitettségek, sem a vállalati hitelek kategóriáján belül a kockázatosság szerint, hanem esetükben egységesen rendre 0%, illetőleg 100%-os kockázati súlyt alkalmazott. A súlyozás differenciálatlanságából volt levezethető az a hiányosság, hogy egy lehetséges recesszió esetén a veszteségráták és azok szórása is magasabb egy méretét tekintve kisebb, sérülékenyebb adós esetében, mint egy fejlett kockázatkezelési rendszerrel rendelkező banknál, így a relatíve fejletlenebb bank esetén portfóliójának rosszabb minőségét eredményezheti. A tőkemegfelelési mutató minimális értékének 8%-ban történő meghatározása szintén kritika tárgyát képezte és képezi jelenleg is, nevezetesen annak okán, hogy az a fejlettebb nyugat-európai országok bankrendszereinek adottságai alapján lett meghatározva, így

kérdéses, hogy a kevésbé fejlett vagy fejlődő országok bankrendszerei esetében is elegendő-e ezen követelmény. A 8%-os tőkekövetelmény továbbá intézménysemleges, nem pedig intézményspecifikus, így azonos módon kezeli a stabil anyabanki háttérrel rendelkező bankokat és a takarékszövetkezeteket. Teszi ezt annak ellenére, hogy utóbbiaknál kevésbé fejlettek a kockázatkezelési rendszerek, a tulajdonosi jelleg szórt és a tulajdonosok sok esetben nem szakmai befektetők. A takarékszövetkezetek esetében jellemzően gyengébb a tulajdonosi kontroll, gyakori a koncentrált portfólió (pl. agrárjellegű kihelyezéseknél), továbbá földrajzilag is koncentráltak (Kovács 2003:147–148). Ezek mellett ki kell emelnünk a megjelenő szabályozói arbitrázs lehetőségét is, mely alapján a bankoknak lehetőségük volt arra, hogy a minimum tőkekövetelmény teljesítése mellett túlzott mértékű hitelezési kockázatot vállaljanak (Mérő 2004:77–79). A Bázel I. szabályozás tapasztalható hiányosságai következtében megjelent az igény annak módosítása iránt, és több ún. konzultatív dokumentum kidolgozására is sor került ezzel összefüggésben.

A Bázel I. egyezmény elfogadását követően néhány évvel később, 1990-ben két felügyeleti szerv is létrejött Magyarországon, nevezetesen az Állami Bankfelügyelet és az Állami Értékpapír Felügyelet. Az Állami Bankfelügyelet működését a pénzintézetekről és pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény szabályozta, tevékenysége a pénzintézetek és bankképviseletek felügyeletére terjedt ki. A törvény alapján a Bankfelügyelet a kormánynak alárendelten működött, amit tárca nélküli miniszteren keresztül gyakorolt. A „klasszikus” elvek érvényre jutását mutatja, hogy e törvény biztosította a Bankfelügyelet rendelkezés alkotásához való jogát. Emellett a 106/1989. sz. MT rendelet alapján a Bankfelügyeletnek már önálló költségvetése volt, bírságot szabhatott ki, valamint lehetősége volt kötelező adatszolgáltatási rendszer kidolgozására és ellenőrzési joggal is rendelkezett (Bognár 2003:63–66). Az Állami Értékpapír Felügyelet tevékenységét az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény határozta meg. Néhány évvel később elfogadásra került az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény, mellyel az Állami Értékpapír Felügyeletet átnevezték Állami Értékpapír és Tőzsde Felügyeletre, feladatkörét pedig jelentősen kibővítették például a tőzsdei kereskedés helyszíni ellenőrzésével, a forgalmazható áruk engedélyezésével, így működésében a „klasszikus” megközelítés jellemzői egyértelműen kifejezésre jutottak. Az 1991. évi LXIX. törvény újabb módosításával viszont a Bankfelügyelet visszakerült a

pénzügyminiszter felügyelete alá, akinek feladatköre így az értékpapírpiac és a biztosítási piac felügyelete mellett már a pénzpiaci felügyeletre is kiterjedt.

1993-ban az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló XCVI. törvénnyel létrejött az Állami Pénztárfelügyelet, mely a nyugdíjpénztárak, önsegélyező pénztárak és egészségpénztárak felett a „klasszikus" elvekkel összhangban gyakorolta a felügyeleti jogokat. A szintén ebben az időszakban megalakuló, korábban a Magyar Gazdasági Kamara keretében működő Magyar Bankszövetségnek – ellentétben a századforduló időszakában létrejött érdekképviseleti szervekkel – felügyeleti funkciói már nem voltak, ekkorra már az önálló, független felügyelés gondolata hódított teret.

A felügyeleti szervek integrációjának első lépését jelentette az Állami Bankfelügyelet, valamint az Állami Értékpapír és Tőzsde Felügyelet 1996. évi CXIV. törvény alapján történt integrációja és Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletként (ÁPTF) való megalakulása, melytől kezdődően az integrációs folyamat a hazai pénzügyi felügyelésben meghatározóvá vált. A felügyeletek által lefolytatott vizsgálatok száma időben emelkedő trendet mutatott, párhuzamosan a személyi kapacitás kiépülésével. 1995 előtt még megfelelő számú szakember hiányában a bankoknál elsősorban célvizsgálatokra került sor, míg a takarékszövetkezetek esetében főként olyan intézményeket jelöltek ki átfogó vizsgálatra, amelyek veszteségesen működtek, a vizsgálatokat pedig részben auditorcégekkel végeztette a felügyelet (BAF 1994:26–27 és BAF 1996:55–56). 1995-ben már 18 bank vizsgálatát végezte el – ebből 10 átfogó vizsgálat és 8 célvizsgálat volt –, a takarékszövetkezetek esetében pedig összesen 40 ellenőrzésre került sor, 26 átfogó, 11 célvizsgálat és 3 utóvizsgálat összetételben. Az utóvizsgálatok esetében a korábban feltárt hiányosságok megszüntetését ellenőrizte a hatóság. 1999-ben már 19 átfogó vizsgálat került elvégzésre a bankoknál – célvizsgálat nem volt –, a szövetkezeteknél pedig összesen 121 helyszíni vizsgálatot folytatott a felügyelet, amelyből 118 átfogó, 2 cél- és 1 utóvizsgálat volt, mindkét intézménytípus esetében külső szakértők igénybevételével (PSZÁF 2000:17–18).

A felügyeleti harmonizációra erősítőleg hatott azon felismerés, hogy már az 1929-33-as gazdasági világválság időszakában is nagy szerepe lett volna a felügyelésnek és szabályozásnak a pénzügyi stabilitás növelésében. *Mitchener* (2013:525–527; 2015:158–159) Egyesült Államok felügyeleti struktúráját vizsgáló tanulmányai rávilágítottak arra, hogy szükség lett volna harmonizált, egységesített felügyeleti gyakorlatra, hiszen az Egyesült Államokban a felügyelés és szabályozás nem volt még egységes a gazdasági

válság idején. A különböző államok és államon belüli banktípusoknál (national bank, Federal Reserve member bank) eltérő szabályok voltak érvényben mind a tőkekövetelmények, a tartalékokra vonatkozó követelmények, mind pedig a vonatkozó jogszabályok tekintetében. Emellett az állami felügyeletek hatásköre sem volt egységes valamennyi államban, és az egyes felügyeletek közötti kooperáció megfelelő szintje is hiányzott. Ezen különbségek számos tényezőre voltak visszavezethetőek, többek között arra, hogy azon államban, ahol több alkalommal tapasztaltak instabilitást a bankok működésében, ott újabb és újabb banktörvényekkel próbálták megelőzni az esetleges krízishelyzetek előfordulását, de a különböző érdekcsoportok lobbitevékenysége is meghatározó volt. Kiemelendő továbbá azon körülmény is, hogy a különböző felügyeleti hatóságok közötti konfliktusok eredményeként a bankok adott állambeli térnyerését – vidéki bankok alapítását, illetve a banki szolgáltatások bővítését – elősegítendő, a bankok számára több esetben kedvezőbb szabályozói környezetet teremtettek (White 1982:35). Fontos hangsúlyoznunk, hogy ezen megváltozott szabályozói környezet lehetőséget biztosított a pénzpiaci és tőkepiaci szolgáltatások egy intézményen belüli összefonódásának megjelenésére. A szuperfelügyeletek létrehozásának lendületet adtak a pénzpiacokon végbemenő egységesítési folyamatok, a közös tulajdonú banki-biztosítói csoportok létrejötte, a különböző pénzügyi és nem pénzügyi termékek jellemzőinek összemosódása. Ezek megvalósulását és szélesebb körben történő elterjedését támogatta az Egyesült Államokban, hogy az 1933-ban hatályba lépett amerikai banktörvény négy cikkelyét (ún. Glass-Steagall törvény), mely a lakossági banki, befektetési banki és biztosítási tevékenység egyetlen intézményen belül történő szerveződését tiltotta, 1999. novemberben eltörölték (Tajti 2005:57).

Magából a felügyeleti struktúra típusából nem lehet következtetni annak hatékonyságára, és a struktúra megváltozása nem garantálja önmagában azt, hogy az újonnan létrejött bármely forma hatékonyabb lesz (Carmichael 2003; Llewellyn 2006). Ugyanakkor a Bázeli Bizottság 1997-ben közzé tett 25 alapelve (mely később 29-re bővült) alapján meghatározható egy adott bankfelügyeleti hatóság tevékenységének hatékonysága (Goodhart 2011:308–316; Kandrács et al. 2018:782–784). Ezen alapelvek 7 fő csoportra oszthatóak. Az elsőben a hatékony bankfelügyelés előfeltételei találhatóak meg: minden felügyeleti hatóságnak előre meghatározott és egyértelmű felelősséggel, feladatai ellátásához pedig megfelelő jogkörökkel és anyagi forrásokkal szükséges rendelkeznie; a fel-

ügyeleti hatóságnak függetlennek, elszámoltathatónak kell lennie. A másodikban az engedélyezési követelmények kerülnek taglalásra, mely alapján egyrészt szükséges meghatározni, hogy mely tevékenységek engedélykötelesek, és kizárólag olyan bank kaphat működési engedélyt, amely teljesíti a minimum követelményeket, másrészt elvárásként szerepel a megfelelő tulajdonosi háttér és vállalatirányítási eljárások, illetve a stabil pénzügyi alapok biztosítása. A harmadik csoportban a prudenciális szabályok és követelmények vannak felsorolva, melyek alapján a felügyeleti hatóságnak figyelembe kell vennie például a bankok kockázatait, valamint rendszerszintű jelentőségüket; rendszeresen jelentéseket kell kapnia a bankok helyzetéről egyedi és összevont alapon egyaránt, és széles körű eszköztárral kell rendelkeznie annak érdekében, hogy már a problémák felmerülésének korai szakaszában megelőzhesse azok eszkalálódását. A negyedik csoportban a folyamatos felügyelés alapelveire tér ki a Bázeli Bizottság: ezek alapján a felügyelésnek helyszíni és helyszínen kívüli felügyelésből szükséges állnia, rendszeres kapcsolatot kell fenntartani a bankvezetéssel, szükséges a bank főbb folyamatainak alapos ismerete, emellett a felügyeleti hatóságnak megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie a bankok jelentéseinek, statisztikai adatainak gyűjtésére, áttekintésére és elemzésére egyedi és konszolidált szinten egyaránt. Az ötödik csoportot az információs követelmények alkotják, melynek keretében a felügyeleti hatóságnak meg kell győződnie például arról, hogy a bankok megfelelő nyilvántartással rendelkeznek, melyek összhangban állnak a könyvvizsgálói előírásokkal, és amelyek valós és megfelelő képet nyújtanak az adott bank pénzügyi helyzetéről, továbbá ezeket megfelelő módon közzé is teszik. A hatodikat a felügyeleti jogosítványok felsorolása képezi, melyből kiemelendő, hogy a felügyeletnek megfelelő, hatékony eszközökkel kell rendelkeznie, amelyekkel képesnek kell lennie többek között a minimum tőkekövetelmények nem teljesítése vagy súlyos jogszabálysértés esetén visszavonni az adott bank tevékenységi engedélyét. A hetedik csoportot a határon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatos alapelvek bemutatása alkotja, miszerint például a home és host felügyeleti hatóságok hatékony együttműködésére van szükség mind a leánybankok, mind pedig a fióktelepek esetében; illetve a külföldi bankcsoportok helyi leánybankjai is a belföldi intézményekhez hasonló magas színvonalú jelentéskészítési kötelezettség alá tartoznak.

6.3. A PSZÁF megalakulása és a gazdasági világválság kitörése (2008)

1999-ben született döntés ún. szuperfelügyelet létrehozásáról, azaz az Állami Pénztárfelügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az ÁPTF integrációjáról a teljes pénzközvetítői szektor ellenőrzésére. Ez annak a felismerésnek volt köszönhető, hogy a létrejött pénzügyi csoportok és pénzügyi innovációk következtében egyre komplexebb – például pénzpiaci és biztosítói elemeket is ötvöző – termékek jelentek meg, a materiális kockázatok összefonódtak, így a hatékony felügyelés szükségessé tette az integrált, több szektort is felügyelet alatt tartó intézmény kialakítását. Ezen felül az egyes szektorokra vonatkozó szabályozás és az alkalmazott felügyeleti módszertan egységesülése is könnyebben megvalósulhat integrált működés esetén (Seregdi 2016:18–21).

A korábbi időszakra jellemző, a piac szabályozó erejébe vetett nagyfokú bizalom eredményezte azt, hogy a rendszerváltozás éveiben még nem ismerték fel a pénzügyi fogyasztóvédelem kiépítésének szükségességét, mely ugyanakkor a következő években a felügyeléshez szorosan kapcsolódva központi feladattá emelkedett. A fogyasztók érdekeinek védelme érdekében kezdetben együttműködési megállapodás került aláírásra a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség között, majd a 2009. szeptember 1. napjával hatályba lépett kormányrendelet a PSZÁF-ot jelölte ki fogyasztóvédelmi hatóságként. A PSZÁF különösen a tájékoztatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz és az érdekvédelemhez fűződő jogok gyakorlása tekintetében kapott felhatalmazást, illetve eljárt a kapcsolódó szakági törvényekben és egyéb jogszabályokban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén, beleértve az adott pénzügyi termék nyújtásának feltételhez kötését vagy megtiltását. A fogyasztóvédelem így fokozatosan a pénzügyi felügyelés egyik kiemelt eszközrendszerévé vált, és nem kizárólag a lakossági ügyfelek érdekeinek védelmét, hanem a pénzügyi kultúra fejlesztését és az ügyfeleket érintő információk közérthető formában való közzétételét is magában foglalta. A fogyasztóvédelmi funkció erősödését jelentette, hogy a folyamatos felügyelés módszertana – helyszínen kívüli folyamatos monitoring, helyszíni ellenőrzés lefolytatása, kockázatelemzés, felügyeleti intézkedés megtétele – az elmúlt években kiterjedt a fogyasztóvédelem területére is (Babai-Belánszky et al. 2017:912).

A felügyelettel kapcsolatban az ezredforduló idején is előfordultak szakmai viták, nevezetesen arról, hogy megfelelő helyen van-e a szuperfelügyelet az államigazgatásba beágyazottan, vagy inkább – a korábban is megjelent véleményeknek megfelelően – a

parlament alá lenne szükséges azt helyezni (Botos K. 2003:157–159). Meghatározóvá azonban az összevonást támogató, államigazgatási szervként való működtetést támogató álláspontok váltak. A már korábban megindult integráció következő szintjét így a PSZÁF 2000. április 1-i megalakulása jelentette, mely a korábbi ágazati felügyeletek összeolvadásából jött létre. Felügyelettörténeti ciklikusságot tükröz azon körülmény, hogy a PSZÁF működésében közzétett módon (PSZÁF 2001:29) meghatározásra kerültek azon felügyeleti alapelvek – időbeliség, bizonyítottság, egyenlő elbírálás, fokozatosság és arányosság elve –, melyek közül több alapelv bizonyos tekintetben az egy évszázaddal korábban működő elődszervezeteknél, illetőleg a PSZÁF alapítását megelőző években létrehozott felügyeleti szerveknél is megjelent (Radnótzi – Rózsa 1987:7–12).

A hazai pénzügyi felügyelés kereteit is meghatározó Bázel II. szabályozást 2004-ben fogadták el, ezzel a tőkealapú megközelítés teljesen új alapokra helyeződött. A szabályozás első pillérét ebben az esetben is a tőkeszabályok jelentették, ugyanakkor a rendszer számos új elemmel bővült, például a tőkekövetelménnyel biztosítandó kockázatok körébe a működési kockázat is bekerült a hitelezési és piaci kockázatok mellé. További lényeges változás, hogy az egyes hitelintézetek számára a szabályozás biztosította, hogy megválasszák kockázatmérési módszerüket (sztenderd módszer vagy belső – ezen belül is alap vagy fejlett – minősítésen alapuló módszer a hitelezési kockázat esetében; alapmutatóra épülő, sztenderd vagy fejlett mérési módszer a működési kockázat esetén), ezáltal elismerve, hogy a hitelintézetek megfelelőbb eszközökkel rendelkezhetnek saját kockázataik felmérésére, mint a felügyeleti szervek (BIS 2001:104–124). Ezen módszer bizonyos szempontból részleges visszatérést mutat az „angolszász" paradigmához azzal, hogy helyt ad az önellenőrzésen, belső ellenőrzésen alapuló önértékelő megközelítésnek.

A Bázel II. második pillére a felügyelet beavatkozási jogköre, mely alapján a felügyelet a szabályozói minimum tőkekövetelményen és a tőkemegfelelés belső értékelési folyamata (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) keretében meghatározott tőkeszükségleten felül többlet tőkekövetelményt is előírhat a hitelintézetek számára az éves felügyeleti felülvizsgálati és értékelési folyamat (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) vagy a helyszíni vizsgálat keretében (Kovács 2013:152) a belső kockázatkezelési rendszerük kifinomultságának függvényében. A hitelintézetek a Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (majd a 2013. évi CCXXXVII. törvény, Hpt.) értelmében legalább éves gyakorisággal kötelesek

értékelni tőkeszámítási eljárásaik megfelelőségét. Ennek keretében a hitelintézetek értékelik a számukra releváns materiális kockázatokat – például a hitelezési, működési, piaci kockázatokat –, a külső tényezőket, például stressz teszt és tőketervezés formájában, illetve belső irányításuk színvonalát. A hitelintézetek az ICAAP során továbbá bemutatják, hogy megfelelően prudens módon mérik és azonosítják a rájuk jellemző kockázatokat, a kockázati profillal összhangban álló tőkeszint megfelelőségét. A SREP keretében a felügyelet nem kizárólag a hitelintézetek ICAAP-jét értékeli, hanem e mellett ítéletet alkot a teljes kockázati profilról, a belső irányítás és kockázatkezelés színvonaláról és a rendelkezésre álló kockázatcsökkentő elemekről egyaránt (PSZÁF 2012:12–13).

A Bázel II. harmadik pillére a nyilvánosság fegyelmező erejére építve egészíti ki az állami ellenőrzést. A Bázel II. ezzel elismeri az állami szabályozás tökéletlenségét, illetőleg azt, hogy egyes szabályozási területeken a piac bekapcsolása hatékonyság növelő eredménnyel járhat. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hitelintézeteknek éves gyakorisággal nyilvánosságra kell hozniuk többek között kockázatkezelési elveiket, módszereiket; javadalmazási politikájukat; a számviteli konszolidáció és az összevont alapú felügyelet tőkekövetelményének számításához kapcsolódó adatokat; a szavatoló tőkével és tőkemegfeleléssel kapcsolatos információkat (Kovács 2003:153). A hitelintézeteknek nyilvánosságra kell hozniuk ezen kívül a kitettségi osztályokra vonatkozó információkat is: sztenderd módszer esetén a súlyok meghatározásának módszerét, a hitelminősítő szervezetek nevét és hitelminősítését; belső minősítésen alapuló módszer esetén pedig a módszer bevezetésének ütemtervét, a minősítés folyamatának leírását. Nyilvánosságra kell hozniuk továbbá a hitelezési kockázat mérséklésére figyelembe vett eszközöket, a kereskedési könyvben tartott tételeket, részvényeket, pozíciókat és a kapcsolódó tőkekövetelményt, értékpapírosítási ügyleteinek értékelését, a származtatott ügyletek partnerkockázatával kapcsolatos információkat, működési kockázati tőkekövetelményének megállapítására szolgáló módszereket és a tőkekövetelmény összegét.

A Bázel II. szabályozással összefüggésben kritikaként fogalmazható meg, hogy a fejlett mérési módszert alkalmazó hitelintézeteknek jellemzően alacsonyabb tőkekövetelményt kell képezniük (a fejlett módszer bevezetésének ugyanakkor nem lehet elsődleges célja a tőkekövetelmény csökkentése), így a szabályozás tulajdonképpen a méretét tekintve relatíve kisebb és az új alapítású hitelintézeteket is szankcionálja. A kisebb hitelintézetek a magas költségek miatt, az új alapításúak pedig a megfelelő volumenű histori-

kus adatállomány hiányában nem lesznek képesek belső módszert kialakítani, így a magasabb tőkekövetelmény által visszafogottabb üzleti aktivitást tudnak kifejteni, ezáltal a szabályozás versenykorlátozó jellegű. A szabályozás nem különíti el továbbá a várható és nem várható veszteségekre képzendő tőkét, így a várható veszteségekre is egyaránt képeztet tőkét, holott a kamatprémium szolgálja azt a célt, hogy a várható veszteségeket fedezze. Ez különösen azoknál a hitelintézeteknél jelenik meg problémaként, akik a várható veszteségek előrejelzésével kapcsolatos kockázatkezelési rendszerüket megfelelően prudens módon alakították ki. A Bázel II. szabályozás prociklikus jelleget mutat abból a szempontból, hogy a gazdasági recesszió (vagy válság) idején, amikor jellemzően magasabbak a hitelintézetek veszteségrátái, akkor növeli a tőkekövetelményt, így – a magasabb tőkekövetelmény által – ráerősít a recesszióra, míg gazdasági fellendülés idején pedig hitelezési túlfűtöttség alakulhat ki. E prociklikus jelleg is hozzájárult a makroprudenciális szempontok előtérbe kerüléséhez, mivel megmutatta, hogy az egyedi szinten stabilnak tűnő bankrendszer nem eredményezi a bankok rendszerszintű stabilitását.

Hazai vonatkozásban a lefolytatott vizsgálatok számát tekintve a következőeket lehetett megfigyelni. Az integrált felügyelet létrejöttét követően – a létszám bővülésével párhuzamosan – tovább emelkedett a vizsgálatok száma: 2000-ben a bankoknál 51 – ebből 13 átfogó, 36 célvizsgálat és 2 utóvizsgálat –, a takarékszövetkezetek esetében pedig 102 vizsgálat fejeződött be, melyek többségében általános vizsgálatok voltak (PSZÁF 2001:26). 2009-ben a gazdasági válsággal összefüggésben a 8 nagy bankcsoport vizsgálata került a PSZÁF fókuszába, mely jelentősen lekötötte annak kapacitásait (PSZÁF 2011:35), 2012-ben pedig 9 bank és 33 takarékszövetkezet esetében átfogó, 4 bank és 2 takarékszövetkezet esetében pedig utó-, illetőleg célvizsgálatot folytatott a felügyelet. A vizsgálatok számának alakulásához hozzá kell tennünk, hogy elsősorban a nagy bankcsoportok voltak a fókuszban, melyekhez kapcsolódóan átfogó vizsgálatoknál további 23, utó- és célvizsgálatoknál pedig további 9 intézmény is a vizsgálatok tárgyát képezte (PSZÁF 2013:43).

A hazai bankrendszer tulajdonosi szerkezetét tekintve 2002-re már meghatározóvá vált a külföldi tulajdon. A 33 hazai kereskedelmi bankból 26 külföldi tulajdonban volt (ti. a jegyzett tőkében 50%-ot meghaladó részesedéssel rendelkeztek), de a többi 7 intézmény közül is voltak olyanok, melyek esetében jelentősnek volt tekinthető a külföldi közvetett befolyás. A jegyzett tőkéből való részesedés alapján a legnagyobb tulajdonnal

rendelkező országok Ausztria (24%), Hollandia (14%) és Németország (13%) voltak (Gelegonya 2003:117–119). A pénzintézeti szektorban több pozitív körülmény is megfigyelhető volt. A 2000-es évek elején a nemteljesítő hitelek aránya az ezredfordulón tapasztalt mintegy 4%-hoz képest 2003-ra 3%-ra csökkent a hitelezés felfutása miatt. A teljes hitelállomány ugyanis 25%-kal bővült 2003-ban, döntően a lakástámogatási rendszer szigorítása következtében előrehozott háztartási hitelkereslet miatt. E mellett élénkült a vállalati hitelkereslet is a várható gazdasági fellendülés következtében: az új beruházások elsősorban ingatlanfejlesztéshez, feldolgozóiparhoz és a kereskedelmi tevékenység finanszírozásához kapcsolódtak. A tőkemegfelelés az időszak elején romló tendenciát mutatott, a tőkemegfelelési mutató a 2000. évi mintegy 14%-ról 2003-ra 12%-ra mérséklődött. Így bár a tőkeellátottság romlott, összességében továbbra is megfelelőnek volt tekinthető. A romlás mögött több tényező is állt, ezek közül a hitelezési aktivitás bővülése és a szavatoló tőke számításával összefüggő szabályozásbeli változások[116] emelendőek ki. A bankrendszer jövedelmezősége az időszak elején meglehetősen kedvezően alakult, 2003-ban az adózott eredmény 146%-kal volt magasabb az egy évvel azelőtti szintnél, melyben meghatározó szerepe volt az állami támogatású lakáshitelek dinamikus bővülésének, ami főként a jelentős kamatmarzson keresztül juttatta többletnyereséghez a pénzintézeteket (MNB 2003:39–67).

Az időszak végére a hazai pénzintézeteket érő kihívások jelentősen megnövekedtek. A másodrendű jelzálogpiaci válság következtében romló finanszírozási feltételek voltak tapasztalhatóak: a külföldi forrásokra való ráutaltság és a finanszírozási költségek emelkedtek, a kedvezőtlen likviditási környezet következtében pedig egyre rövidebb lejáratú forrásokból tudták finanszírozni magukat, növelve a források megújításának kockázatát. A hitelezés dinamikájának lassulása volt megfigyelhető 2008-ban a vállalati és lakossági szektor esetében egyaránt. Ennek okai előbbi esetben főként a csökkenő üzleti bizalmi indexek, a beruházások növekedésének mérséklődése és az ipari termelés csökkenése voltak, de közrejátszott a hitelezési feltételek – részben az említett likviditási nehézségek következtében – szigorodása is az ár- és nem árjellegű feltételek esetében egyaránt. A háztartási szegmens hiteldinamikája kapcsán a kedvezőtlen jövedelmi kilátások, a hitelkamatok növekedése és a jövedelemarányos adósságteher emelkedő aránya említ-

[116] Növekedtek a szavatoló tőkét érintő levonások, például az alapvető tőkéből levonásra került az osztalékelsőbbségi jegyzett és befizetett részvények összege.

hető a lassulás fő okaiként. A hitelportfólió minősége az időszak második felében mérsékelten romlott, a nemteljesítő hitelek aránya 2005-ben a vállalati hiteleknél 3,1% volt, a háztartási hiteleknél 2,7%, míg 2008-ra ugyanezen arány rendre 3,9%-ra, illetőleg 3,1%-ra emelkedett. A mérséklődő jövedelmezőségi mutatók és romló kilátások ellenére a szektor Bázel II. előírásokon alapuló tőkehelyzete stabilnak volt értékelhető, a rendszerszinten számított tőkemegfelelési mutató 11% volt 2008. második negyedévben, a bankok többsége 9-12%-os tőkemegfelelési mutatóval rendelkezett (MNB 2008:26–32).

6.4. Pénzügyi felügyelés a gazdasági világválságtól a PSZÁF jegybankba történő integrációjáig (2013)

A hazai bankfelügyelés történetében újabb mérföldkőnek számított a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének jegybankba történő integrációja. Ennek hátterében a 2008-as gazdasági-pénzügyi válság állt, aminek hatására Magyarország is – számos országhoz hasonlóan – felülvizsgálta felügyeleti keretrendszerét. A pénzügyi válság kialakulásának számos oka volt, úgymint a globális egyensúlytalanságok, a viszonylagosan olcsó pénz, a szabályozói és vállalatirányítási hiányosságok, továbbá kiemelten a pénzügyi innovációk. Utóbbiak közül feltétlen említenünk kell az értékpapírosított jelzáloghiteleket és a strukturált finanszírozást, ezen belül is a jelzáloggal fedezett papírokat, az adósságkötelezvényre épülő papírokat, valamint a különböző fogyasztási hitelekre, autókölcsönökre és hitelkártyákra alapozott papírokat (Botos K. 2013:15–16). Ezek mellett az elmúlt időszakban a közösségi finanszírozás, a fizetésre használható virtuális eszközök, a speciális esetben átváltható kötvények, valamint a saját kibocsátású pénzügyi eszközök (pl. részvény, elsőbbségi részvény, különböző hibrid termékek) meglévő ügyfelek részére történő értékesítése is egyre nagyobb teret hódított.

A válság hazai bankszektorra való közvetlen hatásai között említhetjük a források (bankközi, anyabanki) egy részének befagyását, illetőleg megdrágulását, valamint a válságnak a reálgazdaságra gyakorolt kedvezőtlen hatása következtében a meglévő és potenciális adósok esetében a hitelezési kockázat növekedését. A hitelezés akadozása és feltételeinek szigorodása kedvezőtlen hatást gyakorolt az adósok helyzetére, a gazdasági visszaesés pedig csökkentette a bankok hitelezőképességét és hajlandóságát, tovább mélyítve a recessziót. A gazdaság finanszírozásának drágulása következtében a banki for-

rásköltségek is emelkedtek, így 2009-ben a bankszektor kamatráfordításai 15%-kal meghaladták az előző évi kamatráfordítások szintjét. Ugyanekkor a növekvő hitelezési kockázat miatt egy év alatt háromszorosára (443 milliárd forintra) nőtt az értékvesztés és céltartalékképzés. Mindezek következtében az adózás előtti eredmény 2009-re 13%-kal csökkent a korábbi évhez képest annak ellenére, hogy a működési költségek elsősorban a bekövetkezett létszámleépítések és fiókbezárások következtében jelentős mértékben csökkentek. Mindezekkel együtt nemzetközi összehasonlításban a hazai bankrendszert kevésbé érintette kedvezőtlenül a válság, mint például az euróövezeti nagybanki átlagot: az európai nagy bankcsoportok átlagos jövedelmezősége a hazai bankokénál nagyobb mértékben (egyes esetben 37%-kal) csökkent (Várhegyi 2011:14–18). 2009 során a nemzetközi tendenciákkal összhangban a hazai hitelezési feltételek tovább szigorodtak, igaz, a korábbiakhoz képest valamivel mérsékeltebb módon. A szigorítások ekkor elsősorban nem a likviditási kockázatokkal álltak összefüggésben, hanem főként a gazdasági visszaesés várható hatásaival és a banki kockázatkerülő magatartással. A feltételek romlása többek között a fedezeti követelmények szigorításában, a minimális önrész megemelésében, valamint a havi törlesztőrészlet jövedelemhez viszonyított arányának és a hitelfedezeti aránynak csökkentésében mutatkozott meg.[117]

Magyarországon a növekvő kockázatok egyik speciális esete volt a devizahitelezés, melynek elterjedése több általános tényezővel, úgymint a gyors növekedéssel, a pénzintézetek erőteljes terjeszkedésével, a relatíve magas infláció miatti magas nominális kamatokkal, a globális likviditásbőséggel és a külföldi bankok dominanciájával volt magyarázható. E mellett egyedi tényezők is megemlíthetőek, például az euró gyors bevezetésére vonatkozó várakozás, valamint a hathatós szabályozói beavatkozás hiánya, de az államilag támogatott forint hitelek megszüntetése és a forint árfolyamsávjának eltolása is ebbe az irányba hatott a magas forint kamatokon keresztül. A háztartási szegmensben a devizahitelek aránya az ezredforduló utáni évek 3-5%-os szintjéről 2004-re 15%-ra, 2005-re 33%-ra, egy évvel később pedig már 47%-ra emelkedett, majd a fogyasztási hitelezés deviza alapra helyeződésével és további bővülésével 2008-ra 68%-ot ért el. A devizahitelek forintosításáról, illetve az átváltáskor alkalmazandó árfolyamról csak évekkel

[117] Változás ebben csak évekkel később, 2013-ban volt megfigyelhető, bár a feltételek széleskörű enyhítését ekkor is akadályozta a makrogazdasági bizonytalanság. A likviditási feltételek javulása a mérséklés irányába hatott több pénzintézeti szereplőnél, például a felszámított díjak, a kockázati prémium és a fedezeti követelmények tekintetében.

később, 2014. novemberben született döntés (Banai – Papp 2018:610–612 és Schlett 2014:76).

Bár a devizahitelek elterjedésére szabályozói oldalról sokáig nem érkezett válaszlépés – ilyen lépés lehetett volna például a tőkeszabályozás szigorítása vagy szigorúbb kockázatkezelési rendszerek előírása –, mindenképpen meg kell említenünk a PSZÁF 2005-ben készült elemzését. Ebben a felügyelet felhívta a figyelmet arra, hogy a devizahitelek esetében a THM nem tükrözi azok legnagyobb kockázatát, az árfolyamváltozást, valamint figyelmeztetett arra, hogy kizárólag olyan összegű hitelt érdemes felvenni, amelyet a külföldi deviza kamatváltozása vagy a forint jelentősebb gyengülése esetén is ki tud fizetni a hitelt felvevő. Javasolta a kamatperiódusok figyelembevételét, továbbá közzétett a bankok devizaalapú hiteleit összehasonlító hitelkalkulátort is (PSZÁF 2005). 2008-ban a PSZÁF és az MNB közös ajánlást is kiadott a devizahitelekkel összefüggő veszélyek kapcsán. Összességében arra lehet következtetni, hogy a felügyeleti-jegybanki integráció esetén egy korábbi, összehangolt intézkedés hatékonyabb lehetett volna az időben eltérő figyelemfelhívásokhoz képest, amik nem jeleztek kellően magas kockázatot a devizahitelezéssel kapcsolatban.

A hazai felügyeleti keretrendszer felülvizsgálatára is jelentős hatással volt egy, a Larosiére munkacsoport által készített jelentés, mely szerint az EU-ban túlságosan nagy hangsúly helyeződött a mikroprudenciális felügyeletre, ezért javaslatot tett egy új, mikro- és makroprudenciális európai felügyeleti rendszer kialakítására. Ezen jelentést is alapul véve jött létre az Európai Rendszerkockázati Tanács (European Systemic Risk Board, ESRB), amely – jogilag nem kötelező erejű – javaslatokat fogalmazhat meg a tagállamok felügyeleti hatóságainak, ugyanakkor az érintett tagállamoknak magyarázatot kell adniuk abban az esetben, ha nem teljesítik az ajánlásban foglaltakat. Az ESRB működésében már kifejezésre jutott az a később hazánk számára is meghatározó irány, ami alapján a rendszerszintű kockázatok kezelésében a jegybanknak meghatározó szerepet érdemes adni.

A mikroprudenciális felügyelés tekintetében is jelentős változások következtek be európai szinten. A felügyeleti hatóságok szoros együttműködésének előmozdítására létrejött az Európai Pénzügyi Felügyeletek Rendszere (European System of Financial Supervisors, ESFS). Az egyes tagállamok szabályozásának és felügyeleti gyakorlatának egységesítésére, valamint a felügyeleti hatóságok közötti információáramlás elősegítésére pedig a korábban konzultatív szerepet betöltő felügyeleti bizottságok felügyeleti hatóságokká (European Supervisory Authorities, ESA) alakultak át. Ezen folyamatok során

a PSZÁF is kialakította álláspontját, és több kiegészítő javaslattal is élt. Egyrészt kifejezte, hogy célszerű lenne az európai felügyeleti rendszer kialakítását megelőzően egy előkészítő elődintézmény (Európai Pénzügyi Felügyeleti Intézetet) létrehozása, így ugyanis a szükséges személyi és tárgyi feltételek, szervezeti struktúra és a belső eljárási rend könnyebben kialakítható. Másrészt hozzátette, hogy európai szinten is integrált, a teljes pénzügyi szektort átfogó felügyeletet lenne szükséges létrehozni a hatékonyság, az egységes vizsgálat gyakorlata és a nemzetközi tendenciák alapján. Harmadrészt pedig javasolta szervezetileg szétválasztani a prudenciális felügyeleti, valamint a piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi területeket az érdekkonfliktusok elkerülése érdekében (Nagy 2010:236).

Mindazonáltal a hazai folyamatokat tekintve elmondhatjuk, hogy mind a PSZÁF, mind pedig az MNB működési hatékonysága nőtt, előbbinél ráadásul erősödött a kormánytól való függetlenség, mivel az közvetlenül az országgyűlés alá tartozó autonóm államigazgatási szervvé vált. A korábbi tanácsi rendszert az egyszemélyes, elnöki vezetés váltotta fel, mely szintén a hatékonyság növelésének irányába hatott. A PSZÁF felügyeleti jogosítványainak erősítését jelentette továbbá, hogy kiadhatott kötelező erejű rendelkezéseket a felügyelt intézmények számára. A korábbi, alapvetően konzultatív testület (Pénzügyi Stabilitási Bizottság) helyett létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács, melyben a makroprudenciális szempontokat jobban érvényesítendő, az MNB és a Pénzügyminisztérium is képviseletet kapott. A PSZÁF mellett az MNB hatékonysága is nőtt, mivel szerepe formalizálódott a rendszerkockázatok azonosításában és elemzésében (MNB 2009:51–52). Ebben az időszakban tehát a hazai felügyeleti keretrendszer erősítését, a felügyelés hatékonyságának növelését alapvetően még a meglévő keretek között képzelték el mind a PSZÁF, mind pedig az MNB jogosítványainak erősítésével, hozzátéve ugyanakkor, hogy elengedhetetlen a két intézmény közötti szoros összhang (Botos K. 2006:13). Azonban ekkor is már megjelentek olyan alternatív javaslatok, melyek szerint, ha egy rendszerszinten jelentős (pl. betétállomány, piaci kapcsolatok, helyettesíthetőség alapján) pénzintézet vezetésének átvétele válik szükségessé működésének fenntartása érdekében, akkor annak irányítását a felügyelet esetleges érintettsége következtében a központi bank feladatkörébe lenne célszerű utalni. Természetesen ezzel ellentétes vélemények is megjelentek, miszerint egy ilyen jellegű beavatkozás inkább a szabályozó és felügyelő intézmények feladata (Gyura – Szombati 2009:8). Mindazonáltal a jegybank feladatainak felügyeleti szerepkörrel történő bővítése már a válság kezdeti szakaszában is felmerült.

A gazdasági és pénzügyi válságra reagálva is történtek reformok a bázeli szabályozás tekintetében: a Bázel II. említett hátrányainak megszüntetése, illetve a Bázel I. előnyeinek megtartása céljával került kidolgozásra a Bázel III. szabályozás, mely 2010. szeptember 12. napján vált véglegessé. A Bázel III. ajánlás többek között a szavatoló tőke számításának szigorítását és a likviditás mérésére vonatkozó új mutatószámok bevezetését jelentette annak érdekében, hogy a jövőben hatékonyabban lehessen megakadályozni a 2008-ashoz hasonló válságok bekövetkezését (Kandrács et al. 2018:771–790). A kapcsolódó változtatások alapvetően a makroprudenciális szabályozást és a pénzügyi rendszer stabilitását voltak hivatottak erősíteni, az aktivitás visszafogásának minimalizálása mellett (BIS 2010:2). A szabályozás lényege megragadható egyfelől az egyedi intézmények szintjén történő, esetleges gazdasági sokkokkal szembeni ellenállás és alkalmazkodási képesség növelésében, másfelől pedig a Bázel II. szabályozásban tapasztalt prociklikusság és a rendszerszinten jelentkező kockázatok kiszűrésében (Szombati 2010:33). A makroprudenciális szemléletmód erősödését az a felismerés is vezette, hogy a rendszerszintű kockázatok a bankok számára exogén kockázatként jelennek meg, szemben az egyedi kockázatokkal, melyek endogén tényezőknek minősülnek a bankok számára; az egyedi kockázatok viszont nem hatnak vissza a bankrendszer többi szereplőjére, szemben az exogén kockázatokkal. Ebből következik az, hogy a rendszerszintű kockázatok kezelése eltérő szabályozói hozzáállást, szemléletet követel meg, mint az egyedi kockázatok kezelése. A Bázel III. szabályozás lehetőséget biztosít a rendszerkockázati szempontból fontos intézmények (SiFi) körének meghatározására, melyekkel kapcsolatban az erkölcsi kockázaton keresztül megjelenő túlzott kockázatvállalás mellett a versenyelőny is tapasztalható. A versenyelőny ebben az esetben olyan formában azonosítható, hogy azok a pénzügyi intézmények, melyekkel kapcsolatban a piaci szereplők feltételezik, hogy a SiFi körébe tartoznak, nyilvánvalóan kedvezőbb feltételekkel tudnak forrást bevonni, mint az ebbe a körbe nem tartozó versenytársaik. A forrást nyújtó esetükben ugyanis joggal feltételezi, hogy az adott pénzügyi intézmény pénzügyi nehézsége vagy bedőlése esetén az állam – közvetlenül vagy közvetett módon – pénzügyi segítséget nyújt (Mérő 2011:132–134). Mindezen megközelítésbeli változások ellenére a Bázel III. szabályozással összefüggésben is megfogalmazhatóak kérdések, például a tőkepufferek megfelelő szintjének kalibrálása, illetve ehhez kapcsolódóan a pufferek felhasználásának engedélyezési köre vagy a rendszerszinten jelentősnek minősülő hitelintézetek beazonosítására jogosultak köre (Szombati 2010:33).

A makroprudenciális szemléletmód előretörése mellett a mikroprudenciális szempontok fontosságának megőrzésére utal az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (European Securities and Markets Authority, ESMA) és az Európai Bankhatóság (European Banking Authority, EBA) 2011-es megalakítása. Az ESMA az értékpapírpiacokkal kapcsolatos mikroprudenciális felügyelet európai szintű koordinációjára, a pénzügyi innovációk folyamatos nyomon követésére, illetőleg a pénzügyi piacok egyre jelentősebb mértékű összefonódásának kezelésére jött létre. Figyelemmel kíséri a már létező vagy újonnan megjelenő innovatívnak számító pénzügyi tevékenységeket és termékeket, adott esetben pedig iránymutatásokat, ajánlásokat és figyelmeztetéseket is közzé tehet. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi termékek és maga a pénzpiac is rendkívül komplexxé vált, az innovációk szektorokon átívelő elemzéseket igényelnek, így az ESMA szorosan együttműködik az EBA-val is (Fenyvesi 2014). Az EBA elsődleges célja, hogy a teljes európai bankszektorban biztosítsa a prudenciális szabályozás és felügyelet hatékony és következetes megvalósulását. Általános célkitűzései közé tartozik a pénzügyi stabilitás elérése és fenntartása az unióban, valamint, hogy biztosítsa a bankszektor integritását, illetőleg hatékony és szabályos működését. Az EBA küldetése és feladata, hogy kötelező érvényű technikai standardokkal és iránymutatásokkal hozzájáruljon a bankszektorban az egységes, harmonizált prudenciális szabályok biztosításához, így az egyenlő feltételek megteremtéséhez. Fontos szerepet tölt be a felügyeleti gyakorlatok közelítésének előmozdításában, feladatkörébe tartozik a bankszektor kockázatainak és sérülékenységének értékelése is. Az EBA elszámolással az Európai Parlamentnek, az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak tartozik (EBA 2018).

A Bázel III. fókuszának makroszintre történő helyezése hazánk felügyeleti rendszerére is jelentős hatással volt. Felismerve a PSZÁF és az MNB integrációval elérhető átláthatóbb, megerősített eszköztárral, hatékonyabb fellépési lehetőséggel rendelkező intézmény kialakításának lehetőségét, 2013. október 1. napjával a hagyományosnak tekinthető jegybanki funkciók kiegészültek felügyeleti és fogyasztóvédelmi funkciókkal is, így a mikro- és makroprudenciális szerepkörök már egy intézményen belül összpontosulnak. A hazai prudenciális felügyelet megújítása keretében egyfelől a korábbi súlypontok bizonyos tekintetben megváltoztak, másfelől pedig új szempontok is hangsúlyt kaptak. Előbbi esetben említhetjük a makroprudenciális szemlélet térnyerését, melynek lényege, hogy nem a pénzintézetek egyedi kockázatai vannak a fókuszban, hanem annak feltérképezése,

hogy milyen, a pénzügyi stabilitást veszélyeztető rendszerszintű kockázatok jelentkeznek. Ennek talán legfontosabb eszközei a tőkepuffer követelmény előírások, de az adósságfék-szabályok és a speciális finanszírozási minimumkövetelmények meghatározása is kiemelten fontos (Kandrács et al. 2018:747–748). Utóbbi esetben pedig meg kell említenünk az üzleti modell elemzés előtérbe kerülését, amelynek keretében az előzetes értékelés, a fókuszpontok meghatározása, a kvantitatív (pénzügyi és számviteli kimutatások, pénzügyi teljesítmény, kockázati étvágy értékelése) és kvalitatív (az intézmény működésére ható külső és belső tényezők feltárása) elemzések, majd a stratégiai terv és üzleti terv értékelése, végül pedig a felügyeleti intézkedések meghatározása történik. A helyszíni vizsgálati gyakorlatban is változás következett be, nevezetesen, hogy az MNB-nek ún. operatív vizsgálati egységekkel előzetes értesítés nélkül is lehetősége van azonnali, gyors, specializált vizsgálatok lefolytatására, továbbá a helyszíni vizsgálatoknál az adatgyűjtés legmagasabb szintjeként az adathordozókról fizikai tükörmásolatot vagy hiteles másolatot is készíthet. Ezzel jelentősen csökkenthető az adathamisítás kockázata, javul az ellenőrizhetőség, pontosabb lehet a mintavétel, valamint kiküszöbölhetőek az információs aszimmetriából eredő problémák. A korábbi évekhez képest szigorodott a szankcionálási és bírságpolitika, így a jogsértő intézmények esetében akár tízszeres összegű is lehet a kiszabott bírság a korábbiakhoz képest (Kandrács 2017:865–871).

A pénzintézeti rendszer helyzete a válság utáni években sem stabilizálódott maradéktalanul, az MNB számos kockázatra hívta fel a figyelmet időszaki stabilitási jelentésében (MNB 2013b:8–14). Ebben az időszakban ugyanis a pénzügyi válság következményeként érdemi hitelezési állományleépülés volt tapasztalható: egyre kevesebb új hitel került kihelyezésre, és az is főleg a nagybankoknál koncentrálódott. A pénzintézetek hitelezési aktivitásának csökkenésében a belső akkumulációs képesség erodálódása mellett meghatározó szerepe volt az anyabankok helyzetének is: azok tőkeellátottsága, likviditási pozíciója és jövedelmezősége, a saját országukban tapasztalt megnövekedett hitelkockázatok és elszenvedett veszteségek mind hatással voltak a leánybankjaik magyarországi aktivitására (Banai 2016:157). Mindezek a hatások relatíve szigorú hitelezési feltételeket eredményeztek, melyekben sokáig csak részleges enyhülés mutatkozott.

A hitelhez jutás feltételeit javította a Növekedési Hitelprogram (NHP) bevezetése, amelyben a pénzintézetek és az érintett vállalkozások oldaláról is jelentős igény és aktivitás mutatkozott. A meghirdetett keretösszeg 93% feletti kihasználtsága (701 milliárd forint) mellett az új kihelyezések 60%-a beruházási hitel volt. A kis- és középvállalati

szektort támogató program segítette a futamidő hosszabbítását és a forint irányába történő denominációs átrendeződést is. Az NHP-val sikerült stabilizálni, majd a következő években növekedő pályára állítani a KKV szektor hitelállományát, amit 2016-tól a teljes vállalati szektor hiteldinamikája is követett. A háztartások is igen szűk hitelkínálatot tapasztaltak meg a gazdasági visszaesést követő években: csak szigorú feltételek mellett, relatíve magas feláron juthattak hitelhez, ami fokozottan igaz volt a lakáscélú hitelek esetében. Az újhitel-kihelyezések 2013. januárban érték el mélypontjukat, amikor a havi kihelyezés 20 milliárd forint körül alakult. A hitelintézetek mérsékelt aktivitása ugyanakkor a finanszírozási igény csökkenésén keresztül mérséklően hatott a külföldi forrásokra való ráutaltságra, a finanszírozási kockázatok csökkenése mellett a likviditási pozíció erősödése is tapasztalható volt.

A válság kitörése után éveken át folyamatosan emelkedett a nemteljesítő hitelek aránya mind a vállalati, mind a háztartási hitelek esetében. A vállalati szektor nemteljesítési aránya 2012-ben tetőzött 21%-os szinten, míg a háztartási hitelek esetében a ráta közel egyenletes növekedést követően 2013-ban érte el 18%-os csúcsértékét. A nemteljesítő hitelek növekedését a vállalati szektornál főként a projekthitelek rossz teljesítménye, a háztartási szektornál pedig a forint svájci frankkal szembeni gyengülése, a hitelkamatok egyoldalú emelése és a tartósan magas munkanélküliség okozta.

A portfólió minőségének jelentős romlása a bankrendszer jövedelmezőségét is erősen megterhelte. A válságot követő években az igen jelentős hitelezési veszteségek mellett – mely egy része a deviza jelzáloghitelek kedvezményes végtörlesztési lehetőségéhez kötődött – a pénzügyi szektorra kivetett különadó is erodálta az eredményt, amit a forrásköltségek növekedése is súlyosbított (Banai et al. 2014:22). Mindezek következtében 2009 után jelentősen romlott, majd negatívba fordult a bankszektor jövedelmezősége, ami csak 2013-ban vált ismét – ekkor még csak időlegesen és igen enyhe mértékben – pozitívvá. Míg 2005-2007-ben kiemelkedően magas, 20%-ot meghaladó volt a ROE értéke rendszerszinten, 2008-ban és 2009-ben ugyanez az érték 14% illetve 13% volt, majd 2010 és 2012 között 2% és 8% között változott (MNB 2016:31). A jövedelmezőség intézményi szinten ráadásul igen nagy eltéréseket mutatott a válság után (MNB 2013), ami az aggregált adatoknál sugallt mértéknél is jobban gyengítette a bankrendszert.

A rendszerszintű tőkehelyzet a gyenge jövedelmezőség ellenére megfelelő szintű maradt, köszönhetően a külföldi anyabankok többszöri tőkeemelésének. A tőkemegfele-

lési mutató 2010-ben 13%-ot, 2013-ban pedig közel 17%-ot ért el, ami nemzetközi összehasonlításban is magasnak volt tekinthető (MNB 2009:29–41; MNB 2010:37–48; MNB 2013b:22–66). Ugyanakkor a tőkemegfelelésben is lecsapódott a jövedelmezőség heterogenitása: míg egyes intézményeknél kifejezetten kedvező és stabil volt a tőkeszint, más intézmények alacsonyabb tőkeszintet is csak többszöri anyabanki tőkeemeléssel tudtak biztosítani.

2013-ban a pénzügyi stabilitási kockázatok közül kiemelkedő volt a háztartások devizában való eladósodottsága, a bevezetett árfolyamgát csak részben volt alkalmas a helyzet kezelésére. Ekkorra a problémás jelzáloghitelek állománya a bankrendszerben már elérte a 900 milliárd forintot. Az IMF 2013-ban kiadott éves jelentése a magyar pénzintézeti szektort alapvetően stabilnak értékelte, ugyanakkor felhívta a figyelmet több sérülékenységre: a nemteljesítő hitelek magas arányára és a bankok külső forrásainak lejárati szerkezetére. Előbbi esetben az okokat a vállalati hiteleknél az ingatlanpiac visszaesésében, a lakossági hiteleknél pedig a kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzetben és a forint leértékelődésében azonosította az IMF; utóbbi kapcsán a jellemzően viszonylag rövid – másfél éves – lejáratok által hordozott kockázatokat emelte ki (IMF 2013:3–7).

A bankrendszer tulajdonosi struktúrájában is történtek változások ebben az időszakban. Míg korábban az állam jellemzően piacépítési (pl. FHB 1997. évi alapítása) vagy válságkezelési (pl. Postabank 1998-2003-as konszolidációja) céllal jelent meg a piacon, addig 2010 után üzleti célú megjelenések is tapasztalhatóak voltak. Erre példaként említhető a Gránit Bankban történő részesedésszerzés 2013-ban (Király 2016:731).

A felügyelet szervezeti megvalósításának vizsgálatakor a nemzetközi tendenciák alapján látható, hogy nem létezik legjobb gyakorlat a felügyeleti struktúra kialakítására, mivel önmagában a felügyeleti struktúra nem determinálja a felügyelés hatékonyságát vagy hatékonytalanságát. Olyannyira igaz ez, hogy még hasonló nemzetközi környezetben lévő országok esetén is léteznek egymástól jelentősen eltérő szervezeti megoldások, így az EU-ban sincsen arra vonatkozó iránymutatás vagy javaslat, hogy milyen típusú felügyeleti struktúra valósítandó meg. Létezik olyan ország, amelyben a felügyeleti feladatok a jegybankon belül kerülnek ellátásra, máshol megosztott a felügyelés a jegybank és a felügyeleti szerv(ek) között, megint máshol önálló, független felügyeleti szerv működik a jegybanktól függetlenül. Ezek további variációiként létezik, ahol a felügyeleti feladatok szektoriális alapon – banki, biztosítói, pénztári és tőkepiaci – megosztva kerülnek ellátásra. A felügyeleti struktúrákkal kapcsolatos viták azonban időről időre előtérbe

kerülnek, és ennek megfelelően időben is jelentős változások következnek be a felügyelés intézményi struktúrájában.

Az 1990-es években a régiónkban lévő országokra alapvetően kétféle struktúra volt jellemző. Az egyik, hogy a bankfelügyeletet az adott ország központi bankja látta el, a többi szektor – biztosítói, pénztári és tőkepiaci – felügyelete általában a pénzügyminisztériumon belül működött. A másik, szintén elterjedt struktúra szerint a bankfelügyelet önállóan, a többi felügyelet pedig vagy szintén önállóan, vagy valamelyik minisztérium részeként működött. Integrációs folyamatok először a skandináv országokban jelentek meg[118], amelyek már számos ország – beleértve hazánkat is – felügyeleti struktúráját meghatározzák.

A PSZÁF-MNB integrációt támogató és ellenző vélemények is kifejezésre jutottak. Az integráció melletti érvek közül érdemes kiemelni, hogy egyetlen intézmény esetén a vonatkozó felelősségi körök jellemzően tisztázottabbak, a célok összehangolása egyértelműbb lehet. Emellett az erős jegybanki eszköztár erősítheti a felügyeleti funkciókat is, és mivel a jegybank bankközi piaci szereplőként első kézből származó információkkal rendelkezik a piaci folyamatokról, így hozzájárulhat a hatékonyabb felügyeléshez. Az integrációt támogató szakértők hangoztatták az elkülönült működéssel kapcsolatos negatív tapasztalataikat is. Szerintük a Pénzügyi Stabilitási Tanács tekintetében nem volt egyértelmű felelőse a rendszerkockázatok kezelésének, döntéshozó szervnek a testület nem minősült, nem volt biztosított az érdemi információk átadása és a koordináció sem volt minden esetben megfelelő. A PSZÁF és az MNB elkülönült működéséből fakadóan az egyes pénzügyi intézmények – mivel különböző adatok álltak a PSZÁF és az MNB rendelkezésére – kockázati megítélése több esetben eltért, így a számon kérhetőség lehetősége sem volt kellően tisztázott. A két szervezet közötti szakmai együttműködés nem volt rendszeres, a felügyelt intézmények felé történő kommunikáció tekintetében pedig sok esetben hiányzott az egységesség. A pénzintézeti felügyelésben jelentős mérföldkőnek számított a felügyeleti információs rendszer kiépítése, melynek segítségével – az adatszolgáltatás gyakoriságát fokozatosan emelve – jelenleg már napi, havi, negyedéves és éves adatok elemzésével válik lehetővé a pénzintézetek fontosabb folyamatainak és koc-

[118] Először Norvégia vezetett be integrált felügyelést 1986-ban, melyet Dánia követett 1988-ban és Svédország 1991-ben (Battilossi – Reis 2010:123–137; Taylor – Fleming 1999:42).

kázatainak azonosítása, a főbb tendenciák értékelése. A felügyelet és a jegybank összevonásáig számos tekintetben, így az adatszolgáltatások terén is párhuzamosságok alakultak ki. A felügyelet által bekért adatok jelentős részére – például a mérleggel, szolvencia-helyzettel összefüggő adatszolgáltatásokra – a jegybank is igényt tartott, így a bankok két irányba küldték meg az adatokat, amelyeket azután a két intézmény külön-külön elemzett. Ugyanakkor számos olyan adatkör előfordult, amelyet csak az egyik intézmény vizsgált: a pénzforgalom alakulásával összefüggő adatokat például kizárólag a jegybank hasznosította (Botos K. 1996:39–61).

Természetesen számos érv hangzott el az elkülönült felügyeleti rendszer megtartása mellett is. Több hatóság az eltérő megközelítésekből, módszerekből következően több kockázatot azonosíthat, és az sem fordulhat elő, hogy a felügyelés egyéb funkciók ellátása (pl. monetáris politika) miatt háttérbe szorul. Gyorsabb reagáló képesség jellemezheti az egymástól elkülönült szerveket, valamint erősebb jogosítványokkal rendelkezhet például jogérvényesítés tekintetében a felügyelés önálló szervként. Az elkülönült felügyeleti rendszert előnyben részesítő álláspontok nem kizárólag hazánkban, hanem nemzetközi (pl. Svájc, Kanada, Ausztrália) szinten is megjelentek. Ezen vélemények a makroprudenciális hatóság közvetlen, rendszerszintű beavatkozását biztosító eszközrendszer kidolgozásának szükségességét hangsúlyozták a meglévő keretek között, egyfelől a pénzügyi rendszer prociklikus hatásait tompítandó, másfelől pedig az azonosított kockázatok csökkentésével a pénzügyi rendszer sokkellenálló képességét erősítendő.

Mindazonáltal megállapítható, hogy a válság hatására a jegybankba integrált felügyeleti modell kezd meghatározóbbá válni (MNB 2013a:2–11). Az, hogy egy jegybank mennyire képes a felügyeleti feladatok átvételére és hatékony ellátására, az adott központi bank rugalmasságán, a megjelenő többlet feladatokhoz való alkalmazkodó képességén és készségén múlik, de ezt segíti az is, ha a felügyeleti funkciók átvételekor az új feladatok minél pontosabban körül vannak határolva. A felügyeleti struktúrákat tekintve megállapíthatjuk, hogy egyetlen központi bank sem rendelkezett felügyeleti funkciókkal az első világháború végét megelőzően az amerikai Federal Reserve kivételével, amelynek már az 1914-es megalapításakor voltak bizonyos felügyeleti funkciói. Ekkorra viszont már a központi bankok végső hitelezőként (lender of last resort) is működtek, és nem álltak „versenyben” a felügyelt intézményekkel (Battilossi – Reis 2010:131–134). A felügyeleti funkciókat is gyakorló központi bankok tekintetében megállapítható, hogy azon központi

bankok, amelyek birtokában vannak a felügyeleti funkcióknak, később jellemzően vonakodnak felhagyni ezen funkciók gyakorlásával, tartva beavatkozási jogkörük gyengülésétől.

A hazánkban alkalmazott felügyeleti struktúra az európai bankfelügyelés tekintetében nem egyedülálló, hiszen az európai jegybankok többsége rendelkezik valamilyen felügyeleti funkcióval. Kelet-Közép-Európában jelenleg hazánkon kívül még két országban működik integrált, valamennyi felügyeleti feladatot is kizárólagosan ellátó központi bank: Csehországban és Szlovákiában. Az EU-ban az említett országokon kívül még Írországban és Litvániában működik központi bankba integrált felügyelet (Horáková – Jordan 2013). Természetesen a pénzügyi felügyelés önálló vagy integrált módjából nem lehet egyértelműen következtetnünk a felmerülő felügyeleti kihívásokra, hiszen azt egyéb tényezők is meghatározzák, az alkalmazott felügyeleti „rezsim" azonban mindenképpen hatással van a pénzügyi rendszer stabilitására is. Kiemelt eredménynek tekinthető hazánkban a szanálási funkció, mint egyik válságkezelő eszköz kialakítása. Ezzel a felügyeleti feladatokat is ellátó jegybank a gazdasági-stratégiai szempontból kiemelt, ám problémás intézmények hatékony kezelését is el tudja látni. Ebben a tekintetben szintén fel kell hívnunk a figyelmet egy megfigyelhető felügyelettörténeti ciklikusságra, ugyanis a Pénzintézeti Központ – akkor még egyedülálló módon – szintén rendelkezett szanálási funkcióval.

6.5. A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek érvényesülése

Az 1987-2013-ig terjedő időszakot tekintve a pénzügyi felügyelés a gazdasági világválságig (2008) függetlennek volt tekinthető, a felügyeletpolitika tekintetében külső tényező nem bírt érdemi befolyással. A 2004. évi EU-csatlakozást követően a nemzetközi tulajdonú pénzügyi intézményeknél az MNB – illetve 2013 előtt a PSZÁF – az alkalmazott felügyeleti eszközök (pl. többlet tőkekövetelmény előírása) tekintetében évente, az EKB-val megkötött együttműködési megállapodás (Memorandum of Understanding, MoU) szerint az elvégzett kockázatértékelés alapján közös döntést (Joint Decision) hoz meg. A közös döntés tartalmazza többek között a pénzügyi intézményekkel kapcsolatban adott évben feltárt főbb kockázatokat, annak hatását, a többlet tőkekövetelmény, a likviditási és tőkepufferek mértékét. A közös döntés és az abban foglaltak az EKB, valamint

az érintett hatóságok egyetértése esetén válik hatályossá, így az intézményekre nézve kötelező érvényűvé. A 2008-as gazdasági válságot követően jött létre az ESRB, mely ugyan egyfelől pozitívan hatott a pénzügyi felügyelés hatékonyságára, másfelől viszont a teljesítendő javaslatok következtében kedvezőtlenül hatott a felügyelés függetlenségére. Mert bár az előírt javaslatok nem kötelező erejűek, az érintett tagállamok felügyeleti hatóságainak magyarázatot kell adniuk az ajánlásban foglaltak nem teljesítése esetén.

A tőkeáramlás szabadsága a rendszerváltozást követően fokozatosan bontakozott ki, amit számos más tényező mellett az 1989-ben hatályba lépett gazdasági társaságokról szóló törvény is támogatott (Botos K. 2011:40). A folyamat a rövid távú műveletekre vonatkozó szabad konverzió megvalósulásával vált teljessé 2001-ben, aminek következtében hitelműveleteink is jelentékenyebben megindulhattak. A világgazdaságba történő integráció a működőtőke-beáramlás eredményeként relatíve gyorsan megindult, ugyanakkor ez az ország sebezhetőségének növekedésével is együtt járt. Az integráció végül a 2004. évi EU-csatlakozással valósult meg teljeskörűen, mivel az áruk szabad mozgása és a letelepedés szabadsága mellett a pénzügyi integráció érvényre jutása is az EU kiemelt céljai közé tartozik.

A pénzügyi stabilitás az 1990-es években nem valósult meg, erre világítottak rá az előforduló bankbukások (pl. Ybl Bank 1992-ben és az Agrobank 1994-ben). A későbbi években ugyan a hazai pénzügyi rendszer stabilnak tűnt, a 2008-as gazdasági válság hatásai rávilágítottak annak „látszat" jellegére, ugyanis több kockázati tényező azonosítható volt rendszerszinten. Ilyen kockázati tényezők voltak például a kedvezőtlen likviditási feltételek, a fokozott bizonytalanság a pénzügyi piacokon, illetőleg a válságot követő években a tartósan gyenge jövedelmezőségi kilátások (MNB 2008:7–8; MNB 2013b:7–12). A monetáris politika tekintetében elmondható, hogy ugyan az EU-csatlakozással az MNB az Európai Központi Bank (EKB) és a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) tagjává vált, a kamatláb szintjének alakítása mindvégig saját hatáskörébe tartozott, a függetlenség zavartalanul biztosított jelenleg is.

A valuta stabilitása az időszak első felében (1987-2000) nem valósult meg, az infláció jelensége már az 1980-as évektől komoly gazdasági és társadalmi nehézséget jelentett. Ezt követően a rendszerváltozás okán ez tovább fokozódott, például a nominális bérek növekedése, a korábban kötött belföldi árak felszabadítása (árliberalizáció), a KGST-n belül érvényes alacsony ár helyett magasabb világpiaci áron történő import (kül-

kereskedelem liberalizációja) és a privatizáció kapcsán a kiskereskedelmi árrés növekedése miatt (Szapáry – Jakab 1998:878). 1995-ben újabb inflációs hullám jelentkezett az élénkülő export, az ÁFA és az energiaárak emelése, illetve az inflációs várakozások miatt, a korábbi rögzített árfolyamrendszert pedig a csúszó leértékelés váltotta fel. 2001-től kezdődően azonban a forint árfolyama szabadon lebegővé vált és az inflációs célkövető politika bevezetését követően az infláció mértéke nem volt kiemelkedő (Marton 2012b:508–509). Ugyanakkor 2002 és 2008 között az infláció nagy mértékben hullámzott és az árfolyam is ingadozott. 2003-ban a valutaárfolyam ingadozási sávjának közepét 2,3 százalékponttal csökkentette az MNB, mely tulajdonképpen a valuta leértékelésének volt tekinthető, 2006 és 2008 között pedig jelentősen felértékelődött az árfolyam (Erdős 2010:850; Kosztopulosz 2012:35). A valuta stabilitása a gazdasági válságot követően sem valósult meg, melyre elsősorban a 2011/2012. évi árfolyamingadozások világítottak rá.

Záró gondolatok

A hazai pénzügyi felügyelés mintegy 300 éves történetében elmozdulás és visszatérés egyaránt tapasztalható volt az érvényre jutó felügyeleti paradigmák tekintetében. Ugyan a 300 éves időszak meglehetősen tágan értelmezett, hiszen ebbe beletartozik a Magyar Királyi Helytartótanács (1724) működése is, mely felügyeleti szervnek nem volt tekinthető, viszont a zálóghitelezés esetében fontos szabályozási és ellenőrzési feladatokat látott el. A XIX-XX. század fordulójának éveiben már megjelentek felügyeleti elődszervezetek, melyek tevékenységében azonban a felügyelés nem kapott elsődleges szerepet, és működésük sem volt integrált, hanem a pénzügyi szektor egyes szegmenseire vonatkozóan láttak el felügyeleti feladatokat (pl. Országos Központi Hitelszövetkezet, Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége). Mindazonáltal ez következtetni enged arra, hogy ekkorra már széles szakmai körben szükségesnek tartották – lehetőleg intézményesült formában – a felügyelés megszervezését. A Pénzintézeti Központ volt az első olyan hazai intézmény, amelynél a felügyelés kiemelt szerepet kapott, működése pedig integráltnak volt tekinthető. Felügyeleti feladatai az évek során bővültek is, ugyanakkor a Tanácsköztársaság időszakától kezdődően tevékenysége olyan megbízásokkal is bővült, melyek egyáltalán nem tartoztak eredeti feladatkörébe, és sok esetben pénzintézetekhez sem kapcsolódtak. A tervgazdaság időszakában felügyeleti tevékenysége fokozatosan leépült, a piaci mechanizmusok újbóli érvényre jutásával pedig már nem kapott felügyeleti feladatokat. Az 1986. év tekinthető a felügyeleti rendszerváltozás évének, az ekkor és a későbbi években létrejött felügyeleti szerveknek már elsődleges felügyeleti tevékenyége volt.

Magyarország felügyelettörténetével kapcsolatban felvázolható egyfajta paradigmaváltozás, mely a létrehozott felügyeleti elődszervezetek működésében is érvényesült. A felügyeleti paradigmákat tekintve a hazai felügyelettörténetben a felügyeleti elődszervezetek (és az azt megelőző szervek) működésében alapvetően az „angolszász" paradigma dominált, ugyanakkor megjelentek „klasszikushoz" közeli jellemzők is, míg a Pénzintézeti Központ működésében már egyértelműen a „klasszikus" elvek voltak a meghatározóak. A felügyeleti rendszerváltozás éveiben és az azt követő időszakban viszont a kezdeti kevésbé szigorú, majd később rigorózusabb „klasszikus" megközelítés mellett megjelent az ún. „modern" paradigma is, melynek születését a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kiadott tőkemegfelelési mutatóra vonatkozó egyezményhez kötjük. Míg a

XX. század első felében a hitelintézeti vizsgálatok, besorolások alapját még a saját tőke adta, a „modern” paradigma kapcsán a szavatoló tőke, illetve az ahhoz kapcsolódó tőkemegfelelési mutató került a középpontba. Megfigyelhető volt bizonyos szintű visszatérés is a korábban meghatározó „angolszász” elvekhez, melyet támogatott azon körülmény, hogy a rendszerváltozás éveiben a piac egészséges kifejlődése miatt szükséges volt a „klasszikus” elvek háttérbe szorítása, mivel azok alkalmazása hátráltatta volna a pénzügyi intézményrendszer fejlődését. A „modern” felügyeleti filozófia pedig – a „klasszikus” elvek részleges megtartása mellett – a Bázel II. keretében bevezetett tőkemegfelelés belső értékelési folyamatával (II. pillér) és a nyilvánosságra hozatali követelmények előírásával (III. pillér) az „angolszász” megközelítésre is épít. Az említettek bevezetésével ugyanis elismeri az intézmény önellenőrzésének és a piac fegyelmező erejének fontosságát, mely utóbbi ugyan nem képezte részét az „angolszász” rendszereknek, mégis, megközelítését tekintve ahhoz közelinek mondható. A Bázel III. megjelenéséig a felügyelés alapvetően mikroszinten valósult meg, a makroprudenciális szempontok csak a 2008-as gazdasági válság hatására kerültek előtérbe a felügyelésben. A makroprudenciális felügyelés erősödésére világít rá például, hogy a Bázel III. keretében lehetőség nyílt a rendszerkockázati szempontból fontos intézmények (SiFi) körének meghatározására, és ezzel összefüggésben lehetővé vált a rendszerkockázati tőkepufferek előírása.

Az előforduló paradigmaváltozások okait két csoportra bonthatjuk. Egyrészről nevesíthetőek pénzintézetektől független, külső tényezők, úgymint az előforduló válságok, melyek a tovagyűrűző hatás, a nemzetközi pénzpiacokon jelentkező feszültségek és a külföldi tőke kiáramlása következtében sok esetben rendkívül nehéz helyzetbe hozták a hazai pénzintézeteket. Szintén külső tényezőként említhetőek a XIX. század végén és a századforduló időszakában előforduló szabályozásbeli hiányosságok, a túlzottan megengedő előírások, majd az 1990-es években a piaci viszonyok kezdeti hiánya és a tőke általánosan jellemző elégtelensége, illetőleg később ezek megváltozása és a nemzetközi tendenciák térnyerése. Másrészről a paradigmaváltozások okai belső tényezőkben, a pénzintézetek működésében is keresendőek. A hűtlen kezelés, tőzsdei és egyéb spekulációk mindenképpen a rövid távú nyereségszerzés előnyben részesítésére utalnak. Itt elegendő, ha az Újvidéki Takarékpénztár, a Kiscelli Takarékpénztár vagy a Soproni Építő és Földhitelbank esetére gondolunk.

A hazai felügyelettörténet áttekintése során láthatjuk, hogy már a felügyelés kialakulásának korai szakaszában is számos alapelv, megközelítés kifejezésre jutott, melyek jelenleg is használatosak, és szerves részét képezik a felügyelési gyakorlatnak. Ezek közül megemlíthetjük a preventív szemléletet, mely 1899-ben már megjelent, illetve a proaktív felügyelés iránti igényt, amely 1911-ben jutott kifejezésre. Bár hozzá kell tennünk, hogy törvényi szinten ezen alapelvek érvényre jutása ekkor még nem volt biztosított. A Pénzintézeti Központról szóló 1916. évi XIV. törvényben ugyanakkor már több ezekhez közeli alapelv érvényesülését is felfedezhetjük (pl. további pénzintézetek szaporodásának megakadályozására irányuló törekvések), illetve az egyenlő elbírálás és az arányosság elvei is megjelentek.

A pénzügyi felügyelés kialakulására a felügyeleti alapelvek, paradigmák mellett számos álláspont, érv és ellenérv, valamint konkrét felügyeleti szerv (a bankok, takarékpénztárak és szövetkezetek tekintetében) létrehozására irányuló javaslat hatással volt. Mindezek a Pénzintézeti Központ, mint az első, integrált felügyeleti „csúcsszerv" működésének kereteit, kialakulásának útját is meghatározták. A felügyeleti elődszervezeteken belül az egyes felügyeleti paradigmák eltérő módon érvényesültek, és a paradigmákkal összefüggésben is megjelentek szakmai viták. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a felügyelési gyakorlat ezt követően is folytonosan változott, illetőleg negatív tapasztalatok is azonosíthatóak voltak a Pénzintézeti Központ működésében. A felügyeleti szervnek természetesen figyelemmel kell lennie a felügyelt intézmények helyzetére a felügyeleti keretrendszer kialakítása során. Ebből a szempontból az első világháború végétől a tervutasítás alapú rendszer kiépítéséig a Tanácsköztársaság, a trianoni békeszerződés és az 1929-33-as gazdasági válság időszaka emelhető ki, mint amelyek súlyos következménnyel jártak a pénzintézetek működésére is. Mindezek következtében a Pénzintézeti Központ tevékenységét érintően több reformjavaslat született. A megvalósult változások egy része a Pénzintézeti Központ felügyeleti szerepének erősödéséhez, jogosítványainak kibővüléséhez vezetett, más része viszont tevékenységének túlzott kiterjedését, ezáltal felügyeleti szerepének háttérbe szorulását eredményezte. Sajnálatos módon ez utóbbi tendencia vált uralkodóvá, és a tervgazdaság időszakában már egyértelműen a felügyeleti feladatok elhalványulása jutott kifejezésre. A kétszintű bankrendszer létrejöttével, illetőleg a piaci folyamatok térnyerésével párhuzamosan a pénzügyi felügyelés történetében is új fejezet kezdődött, melyre érdemi hatással volt a 2008-ban kitört gazdasági világválság.

Számos vita jelent meg tehát a felügyelés megszervezésére vonatkozóan a XIX. század közepétől és a felügyeleti rendszerváltozást követően is, melyek nyilvánvalóan hatással voltak a létrejött felügyeleti szervek működésére. Egyes korai elképzelések szerint külön felügyeleti szerv létrehozása nem szükséges, mivel a pénzintézetek megfelelő működés esetén kellő önkontrollt tudnak gyakorolni. Más vélemények az előforduló pénzintézeti bukásokra hivatkozva a lehető legtöbb területre kiterjedő felügyelést szorgalmazták, míg születtek e két megközelítés közötti álláspontot képviselő javaslatok is. A XX. század végén szintén megjelentek szakmai viták, elsősorban a felügyelés szervezeti megvalósítása tekintetében. Ettől az időszaktól napjainkig szinte valamennyi lehetséges felügyeleti struktúra megvalósult, melyekben elsősorban az integráció iránti törekvések jutottak kifejezésre.

A pénzügyi és monetáris trilemma elemeit tekintve is több fontos megállapítást tehetünk. A felügyeleti tevékenység megszervezésére vonatkozó javaslatok, kezdeményezések megfogalmazódásának, korai „felügyeleti" szervek és elődszervezetek létrehozásának időszakában a felügyelés függetlensége – felügyeleti szerv hiányában – nem volt értelmezhető, a felügyeleti tevékenységre vonatkozó függetlenség majd csak az 1916-ban létrehozott Pénzintézeti Központnál jelent meg. A Monarchia tekintetében megvalósult a pénzügyi integráció, az európai pénz- és tőkepiac a Monarchia számára elérhetővé vált, a pénzügyi stabilitás nem megfelelő szintjét ugyanakkor megmutatta a gazdasági sokkokkal szembeni alacsony ellenálló képesség. A tőke szabad áramlása a korszakban mindvégig biztosított maradt, ugyanakkor a monetáris trilemma további elemei időben változó módon érvényesültek. A valuta stabilitását ténylegesen csak az 1900-ban bevezetett új pénzrendszerrel, az aranykorona-rendszerrel sikerült átmenetileg biztosítani. A Monarchia és a külföld viszonylatában a századfordulót megelőzően a monetáris politika függetlensége megvalósult, az ezt követő években azonban ezen függetlenség a New York-i tőzsdekrach következményeként sérült. A Monarchián belül Magyarország tekintetében önálló kamatpolitika nem jöhetett létre ebben az időszakban, kezdetben a kamatok osztrák meghatározottsága (az Osztrák Nemzeti Bank esetén), majd közös meghatározása (az Osztrák-Magyar Bank esetén) miatt.

Az első világháborút követő években a pénzügyi trilemma elemei közül egyedül a pénzügyi felügyelés függetlensége valósult meg, a pénzügyi stabilitás hiányára elsősorban a nagyszámú pénzintézeti felszámolások mutattak rá. A pénzügyi integráció a kül-

földi pénzpiacoknak az aranyalapú pénzrendszerek megrendülése miatt bekövetkezett beszűkülése okán nem érvényesült. A monetáris trilemma elemeit tekintve látható, hogy kizárólag a monetáris politika függetlensége volt biztosított, ugyanis a jegybanki kamatláb meghatározásában a külföld nem bírt meghatározó befolyással. Ugyanakkor nemzeti valutánk stabilitása az infláció ütemének felgyorsulásával egyre romló tendenciát mutatott, a tőkeáramlás szabadsága pedig a bevezetett korlátozó intézkedések következtében nem valósulhatott meg.

A bethleni konszolidáció éveiben a pénzügyi felügyelés függetlensége változatlanul biztosított volt, az államháztartás nemzetközi ellenőrzésének megszűnése kedvező hatást gyakorolt a pénzügyi integrációra. Bár számos körülmény mutatott a pénzügyi stabilitás megvalósulására, a nagy számban előforduló pénzintézeti felszámolások, valamint a későbbi években bekövetkezett gazdasági válság hatása rávilágított annak „látszat" jellegére. Az 1924. évet követő időszakban megvalósult a valuta stabilitása, a korona értéke erősödő tendenciát mutatott. A tőkeáramlás szabadságát rendeleti úton sikerült biztosítani, melyet a külföldi érdekeltségek számának növekedése is mutat, hazánk monetáris politikájának függetlensége viszont a Bank of England leszámítolási kamatláb befolyásolásának lehetősége következtében átmenetileg (1926-ig) nem valósult meg.

Az 1929-33-as gazdasági válság idején és az azt követő években is biztosított volt a pénzügyi felügyelés függetlensége, a pénzintézetek részbeni szanálódása pedig hozzájárult a pénzügyi stabilitás javulásához. A pénzügyi integráció és a tőkeáramlás szabadsága a transzfermoratórium, a hitelrögzítő („Stillhalte") megállapodások, valamint a kötött devizagazdálkodás következtében nem valósult meg. A gazdasági válság ellenére valutánk stabilitása mindvégig biztosított volt ebben az időszakban, hasonlóan a monetáris politika függetlenségéhez, ti. a kamatláb meghatározása autonóm módon, külső befolyástól függetlenül történt.

A tervgazdaság időszakában pénzügyi felügyelés nem létezett, és a pénzügyi közvetítőrendszer hiánya miatt annak stabilitásáról sem lehet beszélni. A monetáris politika korra történő értelmezésével kapcsolatban szintén nehézségekbe ütközünk, mindazonáltal az irányadó kamatláb meghatározásában külső körülmények nem bírtak meghatározó befolyással. A valuta stabilitása a tervgazdaság kezdetén megvalósult, a későbbi évtizedekben azonban az romló tendenciát mutatott. A szabad tőkeáramlás és a pénzügyi integráció – szintén a tervgazdaság keretei között – nem valósulhatott meg.

A pénzügyi stabilitás és a valuta stabilitása a rendszerváltozás időszakában és az azt követő években nem valósult meg, és bár a pénzügyi stabilitás később megvalósulni látszott, a 2008-ban kitört gazdasági világválság hatása rávilágított annak „látszat" jellegére. A valuta stabilitása – köszönhetően a bevezetett inflációs célkövető politikának – 2001-től kezdődően javulást mutatott, azonban a pénzügyi stabilitáshoz hasonlóan mindössze részlegesen valósult meg, mert az árfolyam külső stabilitása nem volt biztosított teljes mértékben. A lehetetlenségi trilemmák érvényesülése szempontjából meghatározó változást jelentett a 2008-as gazdasági válság, ettől kezdődően felügyeleti függetlenségünket részlegesen elvesztettük, az árfolyamingadozások felerősödtek, ugyanakkor a monetáris politika függetlensége továbbra is megmaradt, valamint a pénzügyi integráció és a szabad tőkeáramlás is megvalósult az uniós elvekkel összhangban.

A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek egyes korszakokban való érvényesülése[119] alapján láthatjuk, hogy a két trilemma közös eleme a pénzügyi integráció és a szabad tőkeáramlás, melyek valamennyi korszak esetében együttesen valósultak meg vagy pedig közösen nem jutottak érvényre. A pénzügyi stabilitás tekintetében párhuzam fedezhető fel a bethleni konszolidáció és az ezredforduló időszaka között, mindkét esetben stabilnak tűnt a pénzügyi rendszer, majd később – a bekövetkezett válságok következtében – fény derült a rendszer instabilitásaira. Trilemmán belüli átváltási (trade-off) hatások a monetáris trilemma esetében a bethleni konszolidáció éveiben és az 1929-33-as gazdasági válság időszakában fordultak elő. Előbbinél a valutastabilizáció megvalósítása érdekében a gazdaságpolitika a monetáris politikai függetlenség átmeneti feladására kényszerült, utóbbi esetben pedig a szabad tőkeáramlás feladása mellett a monetáris politika függetlenségének biztosítása valósult meg. Trilemmák közötti átváltási hatás szintén előfordult a bethleni konszolidáció éveiben, ugyanis a monetáris trilemma esetében a valutastabilitás biztosított volt, míg a monetáris politika függetlensége átmenetileg nem valósulhatott meg, szemben a pénzügyi trilemma elemeivel, amelyek esetében viszont a pénzügyi stabilitás nem jutott érvényre teljeskörűen és a pénzügyi felügyelés függetlensége volt biztosított (Kovács – Varga 2018:125–126). A bethleni konszolidációt követően, az 1929-33-as gazdasági válság hazánkba történő begyűrűzésével, illetve a 2008-as gazdasági válság kitörésével derült fény a pénzügyi rendszer instabilitására, a válságok

[119] A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek megvalósulását a Táblázat mutatja be.

mélyülésével pedig a pénzügyi és monetáris trilemma többi elemének fenntartása is kihívások elé állította a gazdaságpolitikát. A trilemma elemeit tekintve elmondhatjuk, hogy átmenetileg, rövid időszakban érvényesülhetett a pénzügyi és a monetáris trilemmán belül valamennyi tényező, azonban hosszabb távon ennek fenntartása a trilemmák sajátosságaiból következően nem volt lehetséges.

Táblázat: A pénzügyi és monetáris trilemma elemeinek megvalósulása Magyarországon 1867 és 2013 között

Időszakok	**Pénzügyi trilemma elemei**			**Monetáris trilemma elemei**			
	Független pénzügyi felügyelés	Pénzügyi stabilitás	Pénzügyi integráció	Valutasta-bilitás	Szabad tő-keáramlás	Független monetáris politika	
1867-1899	*	–	X	–	X	Monarchián belül	Monarchián kívül
						–	X
1900-1914	*	–	X	X	X	Monarchián belül	Monarchián kívül
						–	–
1915-1924	X	–	–	–	–	X	
1925-1930	X	(X)	X	X	X	(X)	
1931-1945	X	(X)	–	X	–	X	
1946-1986	*	*	–	–	–	*	
1987-2000	X	–	–	–	–	X	
2001-2008	X	(X)	X	(X)	X	X	
2009-2013	(X)	(X)	X	–	X	X	

Forrás: Kovács – Varga 2018:116; saját szerkesztés

* A trilemma eleme nem volt értelmezhető
X A trilemma eleme megvalósult
(X) A trilemma eleme korlátozottan valósult meg
– A trilemma eleme nem valósult meg

Felhasznált irodalom

1715. évi LI. törvénycikk a kamat elvesztéséről, ha az hat százalékon felül volna kikötve

1723. évi CXX. törvénycikk az uzsorások megfenyítéséről

1848. évi IX. törvénycikk az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről

1898. évi XXIII. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről

1915. évi Magyar Statisztikai Évkönyv, a Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal kiadványa
(1918), Budapest, XXIII. évfolyam, pp. 286–287.

1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról

1917. évi IX. törvénycikk az 1917/18. költségvetési év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról

1918. évi XV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1916. évi XIV. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról

1920. évi XXX. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről

1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról

1923. évi VIII. törvénycikk a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről

1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról

1924. évi X. törvénycikk a korona értékcsökkenésének meggátlására irányuló egyes intézkedésekről

1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról

1928. évi XXI. törvénycikk az ipari zálogleveleekről

1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról

1935. évi XXIII. törvénycikk a gazdatartozások rendezését elősegítő egyes intézkedések tárgyában

1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

1947. évi XXX. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzintézeti Központ I. kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzintézetek magyar tulajdonban levő részvényeinek állami tulajdonbavételéről

34/1967. (XII. 24.) PM rendelet

37/1967. (X. 12.) Kormányrendelet

A „Magyar Paizs" II. évfolyamának 51. száma (1901. december 19.)

A „Pápai Közlöny" XXVI. évfolyamának 6. száma (1899. október 22.)

A m. kir. minisztérium 1925. évi 6550. sz. ME rendelete

A m. kir. minisztérium 1931. évi 4000. sz. ME rendelete

A m. kir. minisztérium 1931. évi 4100. sz. ME rendelete

A m. kir. minisztérium 1938. évi 2240. sz. ME rendelete

A m. kir. pénzügyminiszter 1939. évi 10. sz. PM rendelete

A Magyar Nemzeti Bank közgyűlésének VIII. évi rendes ülése, 1932. február 1.

A Pesti Magyar Kereskedelmi Bank százéves története, 1841-1941. Posner Grafikai Műintézet R.-T., Budapest.

A Pénzintézeti Központ értesítője, III. évfolyam, 1-3. szám, 1929. január-március. Kiadja: Pénzintézeti központ, Budapest.

A Pénzintézeti Központ értesítője, III. évfolyam, 4-5. szám, 1929. április-május. Kiadja: Pénzintézeti központ, Budapest.

A Pénzintézeti Központ gazdasági jelentésének tizenegyedik évfolyama (1935). Kiadja: Pénzintézeti központ, Budapest.

Az 1922. június 19. napjára összehívott nemzetgyűlés naplója, XXVI. kötet.

Adler Artúr (1915): *A magyar pénzintézetek és a Pénzintézeti Központ.* Magyar Szemle, Budapest, pp. 157–171.

Alain, Henry (2003): *Using tontines to run the economy.* Az „École de Paris du management" kiadványa; Párizs, Franciaország.

Alföldi Antal (1928): *A budapesti pénzintézetek története napjainkig.* TÉBE könyvtár 42. szám. TÉBE Kiadóvállalata, Budapest.

Altenburger Gyula (1898): *Állami ellenőrzés az életbiztosítás terén.* Nemzetgazdasági Szemle, XXII. évfolyam, pp. 147–164.

Altenburger Gyula (1923): *Jegyzetek a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről.* Nemzetgazdasági Szemle, XLVII. évfolyam, pp. 23–29.

Asztalos László György (2009): *„Vissza a ló hátára" (A pénzügyi szabályozás és felügyelés válsága miatti paradigma-kiegészítésről).* Hitelintézeti Szemle, VIII. évfolyam, 4. szám, pp. 292–309.

Ausch Sándor (1958): *Az 1945-1946. évi infláció és stabilizáció.* Kossuth Kiadó, Budapest.

Ács László (1936): *A pénzintézeti koncentrációról.* Közgazdasági Szemle, LX. évfolyam, pp. 316–333.

Állami Bankfelügyelet (1994): *Éves jelentés – 1993.* Állami Bankfelügyelet, Budapest.

Állami Bankfelügyelet (1996): *Éves jelentés – 1995/1996.* Állami Bankfelügyelet, Budapest.

Babai-Belánszky Tamás – Barnóczki Péter – Kardos Gyula (2017): *Piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi eljárások.* Megjelent: Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.): A magyar út – célzott jegybanki politika. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 903–922.

Bafin (2018): *Banking Supervision.* Elektronikus elérhetőség: https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht_node_en.html Letöltés ideje: 2018. augusztus 6.

Balla Antal (1935): *A legújabb kor gazdaságtörténete.* Kiadja a Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

Banai Ádám – Hosszú Zsuzsanna – Körmendi Gyöngyi – Mérő Bence (2014): *A kamatcsökkentés hatása a banki jövedelmezőségre.* MNB-Szemle, 2014. július. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 18–22.

Banai Ádám (2016): *A banki hitelezést meghatározó tényezők – középpontban a bankok helyzete és a makrokörnyezet.* Közgazdasági Szemle, LXIII. évfolyam, 2016. február, pp. 137–161.

Banai Ádám – Papp István (2018): *Bankrendszerek a II. világháború után.* Megjelent: Fábián Gergely – Virág Barnabás (szerk.): Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 547–624.

Barcza Imre (1924): *Barcza Imre valorizációs táblázatai.* Kereskedelmi és Iparkamara Könyvtára, Budapest.

Bácskai Tamás (szerk.) (1993): *A Magyar Nemzeti Bank története I.: Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816-1924).* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Bácskai Vera (2010): *Hitelviszonyok Pesten és Budán.* Aetas, XXV. évfolyam, 2. szám, pp. 19–44.

Beck Hugó (1897): *Állami felügyelet a magánbiztosítási vállalatoknál.* Nemzetgazdasági Szemle, XXI. évfolyam, pp. 775–783.

Benyovszki Annamária – Nagy Ágnes (2013): *A pénzügyi válság és a gazdasági kormányzás szükségessége (kihívások a makrogazdasági politikák szintjén).* Hitelintézeti Szemle, 12. évfolyam, 1. szám, pp. 18–37.

Beöthy Leó (1875): *Bankügy elmélete. Különös tekintettel a jegybankkérdésre és hazai viszonyainkra.* Athenaeum Rt. Kiadó, Budapest.

Berend T. Iván – Ránki György (1955): *Magyarország gyáripara, 1900-1914.* Szikra Kiadó, Budapest.

Berényi Pál (1899): *A vidéki takarékpénztárak reformja.* Nemzetgazdasági Szemle, XXIII. évfolyam, pp. 237–256.

Berényi Pál (1904): *Recenzió Halász Sándor, A pénzintézeti betétek biztonsága, különös tekintettel*
a takarékpénztárakra c. könyvével kapcsolatban. Közgazdasági Szemle, XXVIII. évfolyam, pp. 395–398.

BIS (2001): *The New Basel Capital Accord.* Consultative Document. Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. Elektronikus elérhetőség: https://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf Letöltés ideje: 2017. november 29.

BIS (2010): *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems.* Bank for International Settlements, December 2010. (rev. June 2011). Elektronikus elérhetőség: https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf Letöltés ideje: 2017. november 30.

Blum Brúnó (1899): *Pénzgazdaságunk és a vidéki intézetek.* Közgazdasági Szemle, XXIII. évfolyam, pp. 740–764.

Bod Péter Ákos (1998): *Hozzászólás a kölcsönadás, kölcsönvétel és az elengedés kérdéseihez.* Theologiai Szemle, 41. évfolyam, 3. szám, pp. 181–183.

Bognár Károly (2003): *Felügyeletvezetői nézőpontok.* A hazai pénzügyi felügyeletek tizenhat éve. Tas Kiadó, Budapest.

Botos János (1991): *A Pesti Magyar Kereskedelmi Bank története.* Láng Kiadó, Budapest.

Botos János (1993): *A Bizományi Kereskedőház és Zálóghitel Rt. és jogelődei története (1773-1993).* BÁV Rt., Budapest.

Botos János (1994): *A magyarországi pénzintézetek együttműködésének formái és keretei.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Botos János (1999): *A Magyar Nemzeti Bank története II.* Az önálló jegybank 1924-1948. Presscon Kiadó, Budapest.

Botos János (2002): *A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada.* Szaktudás Kiadó Ház Rt., Budapest.

Botos János (2006): *A korona, pengő és a forint inflációja.* Aula Kiadó, Budapest.

Botos János (2017): *A magyar bankrendszer a trianoni traumától az államosításokig.* Gazdaság és pénzügy, 4. évfolyam, 3. szám, pp. 176–193.

Botos János – Botos Katalin (2004): *A Magyar Nemzeti Bank története III.* A jegybank útja rendszerváltozástól rendezerváltozásig 1948-1989. Tarsoly Kiadó, Budapest.

Botos Katalin (1996): *Elvesz(t)ett illúziók. A magyar bankrendszer helyzete és távlatai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Botos Katalin (2003): *Likviditás, szolvencia, prudencia.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): Pénzügypolitika az ezredfordulón. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, pp. 156–168.

Botos Katalin (2006): *A bankrendszer és „stakeholderei" – verseny a bankszektorban.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): A bankszektor és stakeholderei. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Generál Nyomda, Szeged, pp. 8–21.

Botos Katalin (2009): *Dogmák eltűnőben.* Pénzügyi Szemle, 2009/1.

Botos Katalin (2011): *Pénzügypolitika – Gazdaságpolitika.* Válogatott tanulmányok. Tarsoly Kiadó, Budapest.

Botos Katalin (2013): *Újíts, vagy halj meg! Pénzügyi innovációk egy viharos világban.* Megjelent: Bajmócy Zoltán – Elekes Zoltán (szerk.): Innováció: a vállalati stratégiától a társadalmi stratégiáig. JATEPress, Szeged, pp. 11–21.

Buck, Florian – Schliephake, Eva (2013): *The regulator's trade-off: Bank supervision vs. minimum capital.* Journal of Banking & Finance, 37. kötet, pp. 4584–4598.

Bundesbank (2000): *The Deutsche Bundesbank's involvement in banking supervision.* Deutsche Bundesbank Monthly Report, September 2000. Elektronikus elérhetőség: https://www.bundesbank.de/resource/blob/705970/f61c0359d220e79ddad6d51883dd25f0/mL/2000-09-banking-supervision-data.pdf Letöltés ideje: 2019. január 8.

Carmichael, J. (2003): *"Australia's Approach to Regulatory Reform".* Paper given at World Bank Regulation Conference, December 2003.

Charles, Goodhart (2011): *The Basel Committee on Banking Supervision.* A History of the Early Years, 1974-1997. Cambridge University Press, New York.

Csikós-Nagy Béla (1958): *Árpolitika az átmeneti gazdaságban.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Csury Jenő – Marosi Imre (1931): *A magyar biztosításügy története.* Gyarmati Ferenc kiadása, Budapest.

Daniel Gábor (1903): *id. Daniel Gábor főgondnok megnyitó beszéde.* Keresztény Magvető, XXXVIII. évfolyam, 5. füzet, pp. 249–253.

Deák Ágnes (2009): *Polgári átalakulás és neoabszolutizmus 1849-1867*. Kossuth Kiadó, Budapest.

Diószegi István (1970): *Hazánk és Európa* (Tanulmányok). Magvető Kiadó, Budapest.

Domány Gyula (1926): *Bankpolitika, különös tekintettel a hitelpolitikára.* Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, pp. 432–457.

EBA (2018): *Az EBA működésének bemutatása.* Elektronikus elérhetőség: https://eba.europa.eu/languages/home_hu Letöltés ideje: 2019. január 8.

Eckhart Ferenc (1922): *A bécsi udvar gazdasági politikája Magyarországon Mária Terézia korában.* Kiadja a Budavári Tudományos Társaság, Budapest.

Egry Gábor (2006): *Egy önlegitimáló politikai és történeti narratíva kérdőjelei (1861-2003).* Nemzetiségi bankok, nemzetiségi mozgalmak a századforduló Erdélyében. Múltunk, LI. évfolyam, 3. szám, pp. 4–34.

Eperjesi Zoltán – Mladonyiczki Balázs (2018a): *Az I. ipari forradalom (1769-1850).* Megjelent: Fábián Gergely – Virág Barnabás (szerk.): Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 125–279.

Eperjesi Zoltán – Mladonyiczki Balázs (2018b): *A II. ipari forradalom (1870-1914).* Megjelent: Fábián Gergely – Virág Barnabás (szerk.): Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 280–492.

Erdély Sándor (1929): *Revizorok kézikönyve.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest.

Erdős Tibor (2010): *Forintárfolyam, kamatszint és devizaalapú eladósodás.* Az árfolyam szerepéről. Közgazdasági Szemle, LVII. évfolyam, pp. 847–867.

Éber Antal (1911): *A pénzintézetek revisiójáról.* Közgazdasági Szemle, XXXV. évfolyam, pp. 795–805.

Éber Antal (1912a): Közlemények és ismertetések: *A pénzintézetek revisiója. Vita.* Közgazdasági Szemle, XXXVI. évfolyam, pp. 55–65.

Éber Antal (1912b): Közlemények és ismertetések: *Vita a pénzintézetek revisiójáról.* Közgazdasági Szemle, XXXVI. évfolyam, pp. 209–216.

Fellner Frigyes (1911): *A valuta rendezése Magyarországon: különös tekintettel a készpénzfizetések megkezdésére.* Grill Károly Könyvkiadó, Budapest.

Fenyvesi Réka (2014): *Pénzügyi innovációk és az európai felügyeleti hatóságok szerepe.* 2014. október. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/fenyvesi-reka-penzugyi-innovaciok.pdf Letöltés ideje: 2018. július 19.

Ferber Katalin (1987): *Lépéshátrányban. A magyar kormány kölcsönszerzési kísérlete 1930-31-ben.* Történelmi Szemle, XXX. évfolyam, 2. szám, pp. 134–157.

Fried István (2013): *Jókai és a pénz.* Megjelent: Fogarasi György (szerk.): Gazdasági teológia, esszék, tanulmányok. Szegedi Tudományegyetem kiadványa, Szeged, pp. 147–165.

Fülöp Tamás (2017): *„Erőtartalékok a nemzeti célok szolgálatában" – Az 1925. évi városi kölcsön és felhasználásának alternatívái.* Hitelintézeti Szemle, 16. évfolyam, 3. szám, pp. 119–147.

Galgóczy János (1878): *Hitelügyeink szabályozásának kérdéséhez.* Nemzetgazdasági Szemle, II. évfolyam, pp. 1–30.

Gelegonya Judit (2003): *A külföldi tulajdonú bankok szerepe Magyarországon.* Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2003. december. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 117–130.

Gyura Gábor – Szombati Anikó (2009): *Fókuszban a rendszerkockázat – A pénzügyi felügyelés új irányai itthon és külföldön.* MNB-Szemle, 2009. december, pp. 6–12.

Halász Sándor (1890): *Takarékpénztári reformkérdések.* Nemzetgazdasági Szemle, XIV. évfolyam, pp. 767–783.

Hantos Elemér (1915): *A világháború gazdasági és pénzügyi hatásai.* Benkő Gyula cs. és kir. udvari könyvkereskedés, Budapest.

Hantos Elemér (1916): *A pénzintézeti reform: A Pénzintézeti Központ törvényének és alapszabályainak jegyzetes szövegével* (2. bővített kiadás). Kiadta: Pénzintézetek Országos Egyesülése, Budapest.

Hantos Elemér (1930): *Hitelszervezetünk változásai a háború után.* Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam, pp. 675–685.

Havas Miksa (1901): *A pénzintézetek ellenőrzése tekintettel a biztosító társaságokra.* Közgazdasági Szemle, XXV. évfolyam, pp. 212–222.

Hegedüs Lóránt (1940): *Popovics Sándor emlékezete.* Felolvasta a Magyar Tudományos Akadémiának 1940. évi január hó 29-én tartott ülésén. A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása, Budapest. XXIII. kötet, 7. szám.

Holbesz Aladár (1939): *A magyar hitelszervezet története.* May János Nyomdai Műintézet, Budapest.

Honvári János (2006): *XX. századi magyar gazdaságtörténet.* Aula Kiadó, Budapest.

Horváth Zoltán (1995): *ifj. Fiandorffer Ignác élete és munkássága (1816-1891).* II. rész. Soproni Szemle, XLIX. évfolyam, 2. szám.

Hunyadi Attila (2007a): *A különböző szövetkezeti típusok és a szövetkezeti értékrend kialakulása.* Megjelent: Somai József (szerk.): Szövetkezetek Erdélyben és Európában. Romániai Magyar Közgazdász Társaság, Kolozsvár, pp. 111–140.

Hunyadi Attila (2007b): *A magyar szövetkezeti intézményrendszer Erdélyben 1885-1918 között.* Megjelent: Somai József (szerk.): Szövetkezetek Erdélyben és Európában. Romániai Magyar Közgazdász Társaság, Kolozsvár, pp. 49–66.

IMF (2013): *IMF Country Report No. 13/86. – Hungary.* March 2013. Elektronikus elérhetőség: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1386.pdf Letöltés ideje: 2019. május 7.

Incze Miklós (szerk.) (1955): *Az 1929-1933. évi világgazdasági válság hatása Magyarországon.* Akadémiai Kiadó, Budapest.

Jakabb Oszkár – Reményi-Schneller Lajos – Szabó Iván (1941): *A Pénzintézeti Központ első huszonöt éve (1916-1941).* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

Jenei Károly (1970): *A Pénzintézeti Központ szerepe a Magyar Tanácsköztársaság bankrendszerében.* A Magyar Történelmi Társulat Üzemtörténeti Szekciójának kiadványa. Különlenyomat a Levéltári Közlemények XL. évfolyamából, pp. 37–55.

Jirkovsky Sándor (1940a): *Az Osztrák Nemzeti Bank és az 1870.-i bankankét. Banktörténeti tanulmány.* TÉBE könyvtár 102. szám. TÉBE Kiadóvállalata, Budapest.

Jirkovsky Sándor (1940b): *Pénzintézeteink a húszas évek fellendülése idején.* Közgazdasági Szemle, LXIV. évfolyam, pp. 361–371.

Jirkovsky Sándor (1945): *A magyarországi pénzintézetek története az első világháború végéig.* Athenaeum Kiadó, Budapest.

Juhász Lajos (1939): *Az 1869-i „pénzválság” és a bankkérdés.* Századok, 73. évfolyam, 1-3. szám, pp. 33–75.

Juhász Lajos (1941): *Lónyay Menyhért közös pénzügyminisztersége. 1870-1871.* Századok, 75. évfolyam, 1-3. szám, pp. 363–404.

K. Lengyel Zsolt (2008): *Neoabszolutizmus vagy önkényuralom? Megjegyzések a magyarországi Bach-korszak újabb historiográfiájához.* Aetas, XXIII. évfolyam, 3. szám, pp. 237–255.

Kandrács Csaba (2017): *Hazai mikroprudenciális felügyelet megújítása.* Megjelent: Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.): A magyar út – célzott jegybanki politika. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 859–902.

Kandrács Csaba – Fenyvesi Réka – Seregdi László – Varga Bence – Szegfű László Péter (2018): *Bankszabályozás és bankfelügyelés.* Megjelent: Fábián Gergely – Virág Barnabás (szerk.): Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 742–830.

Kaposi Zoltán (1992): *A falusi hitelélet néhány sajátossága.* Aetas, IV. évfolyam, pp. 34–43.

Kautz Gyula (1868): *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon.* Heckenast Gusztáv kiadása, Pest.

Kelemen József (1938): *A magyar hitelügy története legújabb időkig.* A főbb kérdések elméleti összefüggéseinek tárgyalásával. Sárkány Nyomda Részvénytársaság, Budapest.

Kellermann, A. J. – Haan, J. D. – Vries, F. D. (eds.) (2013): *Financial Supervision in the 21st Century.* Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg.

Képviselőházi napló, 1900. XXX. kötet, 1900. október 8. – november 17., 591. országos ülés, 1900. október 10-én, szerdán.

Képviselőházi napló, 1911. IV. kötet, 1911. január 17. – február 7., 88. országos ülés, 1911. január 28-án, szombaton.

Képviselőházi napló, 1915. XXVII. kötet, 1915. május 7. – december 21., 601. országos ülés, 1915. december 21-én, kedden.

Képviselőházi napló, 1916. XXVIII. kötet, 1916. január 3. – január 27., 602. országos ülés, 1916. január 3-án, hétfőn.

Képviselőházi napló, 1920. XIII. kötet, 1920. szeptember 22. – december 17., 134. országos ülés, 1920. november 30-án, kedden.

Képviselőházi napló, 1927. II. kötet, 1927. március 16. – április 6., 33. országos ülés, 1927. április 1-én, pénteken.

Képviselőházi napló, 1928. XIII. kötet, 1928. május 21. – június 12., 176. országos ülés, 1928. május 25-én, pénteken.

Képviselőházi napló, 1930. XXX. kötet, 1930. június 26. – július 11., 76. országos ülés, 1930. május 13-án, kedden.

Képviselőházi napló, 1936. VII. kötet, 1936. április 1. – május 18., 126. országos ülés, 1936. május 8-án, pénteken.

Képviselőházi napló, 1938. XVII. kötet, 1938. március 3. – április 7., 299. országos ülés, 1938. április 6-án, szerdán.

Képviselőházi napló, 1938. XIX. kötet, 1938. május 18. – június 17., 66. országos ülés, 1938. május 19-én, csütörtökön.

Képviselőházi napló, 1938. XIX. kötet, 1938. május 18. – június 17., 318. országos ülés, 1938. május 23-án, hétfőn.

Képviselőházi napló, 1938. XXI. kötet, 1938. december 7. – 1939. február 23., 353. országos ülés, 1938. december 14-én, szerdán.

Király Júlia (2016): *A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása.* Közgazdasági Szemle, LXIII. évfolyam, 2016. július-augusztus, pp. 725–761.

Korányi Frigyes (1918): *A takarékbetétek biztosítása.* Közgazdasági Szemle, XLII. évfolyam, pp. 559–566.

Kormos Alfréd (1897): *Felügyelőbizottsági tagok jogai, kötelességei és felelőssége.* Apollo Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest.

Kosztopulosz Andreász (2012): *A pénzügyi válság és következményei: monetáris politikai és szabályozási kihívások.* Megjelent: Farkas Beáta (szerk.): Válság: mérföldkő az európai integrációban? Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, pp. 14–46.

Kovács György (2003): *A hitelkockázatok tőkekövetelménye szabályozásának múltja, jelene és fejlesztésének lehetőségei.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): Pénzügypolitika az

ezredfordulón. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, pp. 141–155.

Kovács György (2004): *A jelzáloglevél-kibocsátáson alapuló hitelezés problémái történeti megközelítésben.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): Pénzügyek a globalizációban. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, pp. 119–147.

Kovács György (2005): *Globalizációs kihívások és a magyar pénztörténet.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): Pénzügyek és globalizáció. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, pp. 107–137.

Kovács György (2006): *A bankrendszer és stakeholderei történeti megközelítésben, avagy az állam szerepvállalása az ipar banki finanszírozása előmozdításában a magyar gazdaságtörténetben.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): A bankrendszer és stakeholderei. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Generál Nyomda, Szeged, pp. 54–109.

Kovács György (2013): *A Dessewffyek a gazdaságelméletben és a gazdaságpolitikában.* JATEPress Kiadó, Szeged.

Kovács György – Varga Bence (2018): *Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a magyar gazdaságtörténetben (1867-1938).* Pénzügyi Szemle, 63. évfolyam, 1. szám, pp. 114–129.

Kövér György (1993a): *A bankkérdés: két-bankrendszer vagy binacionális bank (1867-1878).* Századok, 127. évfolyam, 1. szám, pp. 89–126.

Kövér György (1993b): *Az Osztrák Nemzeti Bank működése és az Osztrák-Magyar Bank alapításának előzményei, 1851-1878.* Megjelent: Bácskai Tamás (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816-1924). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, pp. 155–250.

Kövér György (1993c): *Az Osztrák-Magyar Bank, 1878-1914.* Megjelent: Bácskai Tamás (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816-1924). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, pp. 259–342.

Kövér György (2018): *A Rothschild-konzorcium és az Osztrák-Magyar Monarchia államadóssága.* Megjelent: Kövér György – Pogány Ágnes – Weisz Boglárka (szerk.): Hitel – Bank – Piac. Magyar Gazdaságtörténeti Évkönyv, 2017-2018. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Hajnal István Alapítvány, Budapest, pp. 221–237.

Kuncz Ödön (1926): *Az ötven esztendős kereskedelmi törvény és annak reformja.* Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, pp. 143–160.

Lamotte, Charles (1941): *Hungarian Commercial Bank of Pest (1841-1941). Memories of Hundred Years.* Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Budapest.

Láng Imre (1960): *A Károlyi- és Berinkey-kormány pénzügyi politikája.* Századok, 94. évfolyam, 1-3. szám, pp. 812–834.

László Flóra (szerk.) (2002): *Monetáris politika Magyarországon* (második, javított kiadás). Kiadja: Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2002. augusztus. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/monetarispolitika-hu-2002.pdf Letöltés ideje: 2017. augusztus 2.

Lengyel Samu (1917): *Könyvrevizorok képzése.* Közgazdasági Szemle, XLI. évfolyam, pp. 244–261.

Lentner Csaba (2011): *A pénzintézetek társadalmi felelősségvállalásának új dimenziói és a könyvvizsgálat szerepe.* Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat, 2011/7-8, pp. 280–283.

Llewellyn, T. David (2006): *Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The basic issues.* Paper presented at a World Bank seminar, Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington D. C., 6th and 7th June 2006.

List, Friedrich (1940): *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere.* Matlekovits Sándor emlékére. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.

Lónyay Menyhért (1875): *Közügyeinkről II. A bankügy.* Athenaeum Kiadó, Budapest.

Madarász Annamária – Novák Zsuzsanna (2015): *Kamatszint a változó kamatpolitika tükrében Magyarországon 1924 és 2015 között – Hogyan jutott el a jegybanki alapkamat a historikusan alacsony kamatszintekig.* Hitelintézeti Szemle, XIV. évfolyam, 4. szám, pp. 87–107.

Magyar Gazdaságkutató Intézet (1944): *A Magyar Gazdaságkutató Intézet 53. számú gazdasági helyzetjelentése.* Budapest.

Martina, Horáková – Amy, Jordan (eds.) (2013): *How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Market 2013.* Central Banking Publications, London, United Kingdom.

Marton Ádám (2012a): *Infláció, fogyasztói árak Magyarországon a második világháború után I. (1945-1968).* Statisztikai Szemle, 90. évfolyam, 5. szám, pp. 373–393.

Marton Ádám (2012b): *Infláció, fogyasztói árak Magyarországon a második világháború után II. (1968-2011).* Statisztikai Szemle, 90. évfolyam, 6. szám, pp. 489–520.

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.

Mátyás Antal (2005): *175 éve született a korszerű magyar közgazdaságtan első nagy képviselője, Kautz Gyula.* Közgazdasági Szemle, LII. évfolyam, pp. 613–622.

Mecenseffy Emil (1896): *Az Osztrák-Magyar Bank igazgatása (1886-1895).* Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, Budapest.

Mérő Katalin (2004): *A bankok pénzügyi közvetítő szerepének és szabályozásának változása a nyolcvanas évek közepétől a Bázel 2 bevezetéséig.* Doktori (PhD) Értekezés, Budapesti Műszaki és Gazdálkodástudományi Egyetem.

Mérő Katalin (2011): *A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására.* Megjelent: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 129–166.

Michael, Taylor – Alex, Fleming (1999): *Integrated Financial Supervision. Lessons of Scandinavian Experience.* Finance & Development. Vol. 26. Issue 4, pp. 42–45. Elektronikus elérhetőség: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/12/pdf/taylor.pdf Letöltés ideje: 2017. december 13.

Mitchener, Kris James (2003): *Supervision, Regulation, and Financial Instability: The Political Economy of Banking during the Great Depression.* The Journal of Economic History, Vol. 63. Issue 2., pp. 525–532.

Mitchener, Kris James (2005): *Bank Supervision, Regulation, and Instability during the Great Depression.* The Journal of Economic History, Vol. 65. Issue 1., pp. 152–185.

MNB (1995): *Éves jelentés – 1995.* Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

MNB (1996): *Éves jelentés – 1996.* Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

MNB (1999): *Éves jelentés – 1999.* Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/eves-jelentes-1999-hu.pdf Letöltés ideje: 2019. május 28.

MNB (2003): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2003. december*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2003-december Letöltés ideje: 2019. május 28.

MNB (2008): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2008. október*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2008-oktober Letöltés ideje: 2019. május 28.

MNB (2009): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2009. november*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2009-november Letöltés ideje: 2019. május 29.

MNB (2010): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2010. november*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2010-november.pdf Letöltés ideje: 2019. május 29.

MNB (2013a): *Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése.* Kiadja: Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf Letöltés ideje: 2017. október 12.

MNB (2013b): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2013. november*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2013-november-1.pdf Letöltés ideje: 2019. május 29.

MNB (2016): *Pénzügyi stabilitási jelentés.* 2016. november. Kiadja: Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-osz-print-digitalis.pdf Letöltés ideje: 2017. augusztus 2.

Müller János – Kovács Tamás – Kovács Levente (2014): *A Magyar Bankszövetség története.* Tarsoly Kiadó, Budapest.

Nagy Zoltán (2010): *A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására.* Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII., Miskolc University Press, Miskolc, pp. 229–243.

Nemzetgyűlési napló, 1920. VII. kötet, 1920. november 13. – 1921. február 5. 134. ülés, 1920. november 30-án, kedden.

Neubauer Ferenc (1918): *A jelzáloghitel megszervezése az átmeneti gazdaságban.* Közgazdasági Szemle, XLII. évfolyam, pp. 22–36.

Nyári Gál (1997): *A Pénzintézeti Központ története 1941-től napjainkig.* Panem Kiadó, Budapest.

Orosz Sándor (1991): *Magyarországi banktörvények.* Mezőgazdasági Üzemszervezési, Számítástechnikai és Informatikai Részvénytársaság, Budapest.

Országgyűlési napló, 1925. december 10., csütörtök

Országgyűlési napló, 1927. június 20., hétfő

Országgyűlési napló, 1928. március 22., csütörtök

Országgyűlési napló, 1929. június 5., szerda

Országgyűlési napló, 1930. május 13., kedd

Országgyűlési napló, 1930. július 8., kedd

Országgyűlési napló, 1931. augusztus 1., szombat

Országgyűlési napló, 1931. november 24., kedd

Országgyűlési napló, 1931. november 27., péntek

Országgyűlési napló, 1931. december 17., csütörtök

Országgyűlési napló, 1932. február 17., szerda

Országgyűlési napló, 1932. április 5., kedd

Országgyűlési napló, 1932. június 1., szerda

Országgyűlési napló, 1932. június 27., hétfő

Országgyűlési napló, 1938. április 9., szombat

Országgyűlési napló, 1938. május 23., hétfő

Országgyűlési napló, 1938. június 22., szerda

Papp István – Szabó Beáta – Urbán Ákos – Varga Bence (2018): *A III. ipari forradalom (1918-1939), a megkésett és megszakított fejlődés kora.* Megjelent: Fábián Gergely – Virág Barnabás (szerk.): Bankok a történelemben: innovációk és válságok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, pp. 493–546.

Passuth László (1981): *Tíz esztendő, tető alatt.* Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.

Pataki László – Kenesey Zsófia (2015): *A betétbiztosítás növekvő szerepe Európában és hazánkban.* Gazdaság & Társadalom, 2015/1-2, pp. 74–87.

Pásztory Levente (2016): *A „Kreuger birodalom" Magyarországon. A magyarországi svéd gyufamonopólium.* Századok, 150. évfolyam, 1. szám, pp. 47–83.

Pető Iván – Szakács Sándor (1985): *A hazai gazdaság négy évtizedének története (1945-1985).* I. kötet. Az újjáépítés és a tervutasításos irányítás időszaka. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Pethő Sándor (1925): *Világostól Trianonig. A mai Magyarország kialakulásának története.* Enciklopédia R-T. kiadása, Budapest.

Péteri György (1985): *Montagu Norman és a magyar „szanálási mű". Az 1924-es magyar pénzügyi stabilizációról.* Századok, 119. évfolyam, 1. szám, pp. 121–151.

PK (2017): *A PK Követeléskezelő Zrt. létrejöttének története.* Elektronikus elérhetőség: https://pk-rt.hu/bemutatkozas Letöltés ideje: 2017. október 11.

Pogány Ágnes (1992): *Az Osztrák-Magyar Bank felszámolása.* Aetas, VIII. évfolyam, 4. szám, pp. 19–33.

Pogány Ágnes (1997): *Tomka Béla: A magyarországi pénzintézetek rövid története 1836-1947.* BUKSZ, IX. évfolyam, 2. szám, pp. 213–215.

Pogány Ágnes (2000): *Válságok és választások: pénzügyi politika Magyarországon és Ausztriában, 1931-1936.* Aetas, XVI. évfolyam, 4. szám, pp. 32–49.

Pogány Ágnes (2007): *Bankválság és bankkonszolidáció a két világháború között. A Magyar Általános Hitelbank esete.* Megjelent: Dévényi Anna – Rab Virág (szerk.): Receptek a válságra. Pénz és gazdaság a 20. század első felében. Pannonia Könyvek, pp. 115–134.

Pogány Ágnes (2014): *Financial Crisis during the Great Depression. The Hungarian Financial Crisis in a Central-European Context.* MTA – ELTE Crises History Research Group, Working Papers in Crisis History, No. 1. December 2014.

Pogány Ágnes (2016): *A végső menedék. A pénzügyi válságok kezelése Magyarországon.* Megjelent: Kövér György – Pogány Ágnes – Weisz Boglárka (szerk.): Válság – Kereskedelem. Magyar Gazdaságtörténeti Évkönyv, 2016. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Hajnal István Alapítvány, Budapest, pp. 235–262.

Popovics Sándor (1926): *A pénz sorsa a háborúban.* A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest.

Popovics Sándor (1929): *A pénz értékállandósága.* Előadás a Magyar Cobden Szövetség szemináriumában, 1929. évi március hó 5-én. Cobden-Könyvtár, 38. szám. A Magyar Cobden Szövetség Kiadása, Budapest.

Poór Jakab (1900): *A biztosítási ankét.* Közgazdasági Szemle, XXIV. évfolyam, pp. 459–462.

Pólya Jakab (1894): *A magyar szövetkezeti ügy*. Közgazdasági és Közigazgatási Szemle, XVIII. évfolyam, pp. 625–647.

Pólya Jakab (1895): *A budapesti bankok története az 1867-1894. években.* Márkus Samu Könyvnyomdája, Budapest.

Pór Antal (1908): *Esztergom királyi város elzálogosítása 1502-ben.* Századok, pp. 934–936.

PSZÁF (2000): *Tájékoztató a pénzügyi szektor 1999. évi fejlődéséről*. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-1999eves.pdf Letöltés ideje: 2019. május 2.

PSZÁF (2001): *Éves jelentés – 2000.* Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: http://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2000eves.pdf Letöltés ideje: 2017. október 16.

PSZÁF (2005): *A bankok ingatlanfedezetű devizahiteleinek összehasonlító elemzése.* 2005, november. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/devizahitele-lemzes-t-j.pdf Letöltés ideje: 2018. július 18.

PSZÁF (2011): *Éves jelentés – 2010.* Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-jelentes-2010-jav.pdf Letöltés ideje: 2019. április 8.

PSZÁF (2012): *A tőkemegfelelés belső értékelési folyamata (ICAAP).* Útmutató a felügyelt intézmények részére. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/2012-5 Letöltés ideje: 2017. november 30.

PSZÁF (2013): *Éves jelentés – 2012.* Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-jelentes-2012.pdf Letöltés ideje: 2019. április 8.

Radnóti Imre (1926): *Mi volt itt? A konjunktúra története Hegedüs Lóránt bukásától Popovics Sándor eljöveteléig.* Ujságüzem könyvkiadó és nyomda részvénytársaság, Budapest.

Radnótzi János – Rózsa G. Róbert (1987): *Az Állami Bankfelügyeletről.* Bankszemle, XXXI. évfolyam, 4. szám, pp. 7–12.

Rassay Gyula (1933): *A bankok szerepe az európai hitelválságban.* Közgazdasági Szemle, LVII. évfolyam, 395–422.

Ránki György (1982): *A Magyar Általános Hitelbank a 20-as években.* Történelmi Szemle 1982/1, pp. 67–81.

Romsics Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században.* Osiris Kiadó, Budapest.

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.

Schlett András (2014): *Válsághasonlatok.* Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországán. Valóság, 2014/11, pp. 69–84.

Schoenmaker, Dirk (2011): *The Financial Trilemma.* Elsevier Economic Letters 111, pp. 57–59.

Seregdi László (2016): *A pénzügyi felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányai.* Doktori (PhD) Értekezés, Kaposvári Egyetem, Gazdaságtudományi Kar.

Sipos Kamilló, L. (1910): *Az 1840-es évek közgazdasági eszmeköre I.* Közgazdasági Szemle, XXXIV. évfolyam, pp. 25–48.

Somogyi Éva (1976): *A birodalmi centralizációtól a dualizmusig (Az osztrák-német liberálisok útja a kiegyezéshez).* Akadémiai Kiadó, Budapest.

Somorjai Szabolcs (2010): *Pest-Pilis-Solt vármegye adósai és hitelezői a 18. század második és a 19. század első felében.* Aetas, XXV. évfolyam, 2. szám, pp. 5–18.

Somorjai Szabolcs (2014): *Hiteltörténet a be- és kitáblázási jegyzőkönyvek alapján a 18. század második és a 19. század első felében. A megyei hitelezés Csongrád, Fejér és Pest-Pilis-Solt vármegye példáján keresztül.* Doktori disszertáció.

Somorjai Szabolcs – Szilágyi Adrienn (2018): *A Harruckern-örökösök pénzügyi lehetőségei. Rokonsági hitelezés a 19. század első felében.* Megjelent: Kövér György – Pogány Ágnes – Weisz Boglárka (szerk.): Hitel – Bank – Piac. Magyar Gazdaságtörténeti Évkönyv, 2017-2018. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Hajnal István Alapítvány, Budapest, pp. 161−183.

Soós László (1993): *Az Osztrák Nemzeti Bank, 1816-1851.* Megjelent: Bácskai Tamás (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816-1924). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, pp. 81–154.

Stefan Zweig (1981): *A tegnap világa (Egy európai emlékezései).* Európa könyvkiadó, Budapest.

Stefano, Battilossi – Jaime, Reis (eds.) (2010): *State and Financial Systems in Europe and the USA.* Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries. Ashgate Publishing Limited, England.

Stein Artúr (1923): *A biztosító magánvállalatok állami felügyelete.* Nagy és Kertész Könyvnyomdája, Karcag.

Sugár Ignác (1899): *Pénzintézetek reformja.* Közgazdasági Szemle, XXIII. évfolyam, pp. 403–425.

Szapáry György – Jakab M. Zoltán (1998): *A csúszó leértékelés tapasztalatai Magyarországon.* Közgazdasági Szemle, XLV. évfolyam, pp. 877–905.

Szádeczky-Kardoss Tibor (1928): *A magyarországi pénzintézetek fejlődése.* Kiadja a Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.

Szász Zoltán (1966): *A magyar kormány tervei a nemzetiségi pénzintézetek állami ellenőrzésére (1902-1904).* Századok, pp. 118–137.

Szávai Ferenc (2009): *Volt-e szerepe a gazdasági tényezőnek az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásában?* Közép-Európai Közlemények, II. évfolyam, 1. szám, pp. 61–72.

Székely Ferenc (1890): *Takarékpénztáraink reformja.* Nemzetgazdasági Szemle, XIV. évfolyam 4. füzet, pp. 309–317.

Szigeti István (1971): *A dunai államok pénzrendszere Mária Teréziától napjainkig.* Kiadta a Vasmegyei Numizmatikai Társulat, Szombathely.

Szombati Anikó (2010): *Bázel III. rendszerszintű hatásai itthon és Európában*. MNB Szemle, 2010. december, pp. 33–42.

Tajti Zsuzsanna (2005): *A modernkori bankbiztosítás magyarországi története.* Hitelintézeti Szemle, IV. évfolyam, 2. szám, pp. 57–73.

Teleszky János (1927): *A magyar állam pénzügyei a háború alatt.* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.

Tomka Béla (1995): *Bankuralom, bankérdekeltség, bankellenőrzés: A magyarországi pénzintézetek ipari kapcsolatai a századfordulón, 1895–1913.* Történelmi Szemle, XXXVII. évfolyam, 2. szám, pp. 171–207.

Tomka Béla (1997): *Személyi összefonódás bankok és iparvállalatok között a századforduló Magyarországán.* Replika, XXV. évfolyam, 1. szám, pp. 37–46.

Tomka Béla (1999): *Érdek és érdektelenség.* A bank-ipar viszony a századforduló Magyarországán, 1892-1913. Multiplex Media – Debrecen U.P., Debrecen.

Tomka Béla (2000): *A magyarországi pénzintézetek rövid története (1836-1947).* Aula Kiadó Kft., Budapest.

Udo, Reifner – Sebastien, Clerc-Renaud (2011): *Financial Supervision in the EU. A consumer perspective.* Institut für Finanzdienstleistungen e.V., Hamburg. Elektronikus elérhetőség: http://www.beuc.eu/publications/2011-00396-01-e.pdf Letöltés ideje: 2018. július 27.

Ursprung János (1996): *A kétszintű bankrendszer fejlődése Magyarországon 1987-1995.* Külgazdaság, 1996/7–8. szám.

Ürögdi György (1948): *Bankpolitika a múltban és jelenben.* Huszadik Század, XXXVI. évfolyam, 1. szám, pp. 204–207.

Varga Bence (2016a): *100 éve alakult a Pénzintézeti Központ.* Hitelintézeti Szemle, XV. évfolyam, 1. szám, pp. 124–144.

Varga Bence (2016b): *A magyar bankfelügyelés megszervezése (19. század második fele – 20. század eleje).* Gazdaság és Pénzügy, III. évfolyam, 1. szám, pp. 61–80.

Varga Bence (2017): *Pénzügyi felügyelés a két világháború közötti Magyarországon.* Hitelintézeti Szemle, XVI. évfolyam, 1. szám, pp. 143–161.

Varga István (1928): *A jelentősebb budapesti pénzintézetek helyzete az 1927. évi mérlegek adatainak tükrében.* Közgazdasági Szemle, LII. évfolyam, pp. 444–485.

Varga István (1929): *A Magyar Nemzeti Bank és az Osztrák-Magyar Bank bankjegyforgalmi-, váltótárca-, és érckészlet-adatainak magyarázata.* A Magyar Gazdaságkutató Intézet 2. számú külön kiadványa. Magyar Gazdaságkutató Intézet, Budapest.

Varga István (1932): *Az aranypengő.* Különlenyomat a Közgazdasági Szemle 1931. évi 12. számából. Légrády Testvérek Nyomdai Műintézete, Budapest.

Varga István (1933): *Válság és szegénység.* Közgazdasági Szemle, LVII. évfolyam, pp. 323–326.

Varga István (1964): *Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Vargha Gyula (1896): *A magyar hitelügy és hitelintézetek története.* Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest.

Várhegyi Éva (2002): *Bankvilág Magyarországon.* Helikon Kiadó, Budapest.

Várhegyi Éva (2003): *Bankverseny Magyarországon.* Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, 2003. december, pp. 1027–1048.

Várhegyi Éva (2011): *Kettős szorításban: a magyar bankszektor helyzete és kilátásai.* Hitelintézeti Szemle, X. évfolyam, 1. szám, pp. 14–29.

Vittas, Dimitri (1992): *Policy Issues in Financial Regulation.* Published by the World Bank, Country Economics Department, May.

Walder György (1939): *Bankellenőrzés és bankpolitika.* Közgazdasági Szemle, LXIII. évfolyam, pp. 443–476.

Wanke Gusztáv (1930): *Szövetkezeti problémák és szövetkezetellenes támadások.* ”Pátria” Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest.

White, Eugene Nelson (1982): *The Political Economy of Banking Regulation, 1864-1933.* The Journal of Economic History, Vol. 42. Issue 1, pp. 33–40.