

## Várakozások és interakciók hatása a hazai pénzügyi felügyelés kialakulására

Varga Bence

*A tanulmány a hazai pénzügyi felügyelés kialakulására ható tényezőket veszi számba, a felügyelés létrejöttére ható támogató, akadályozó és vegyes hatással bíró körülményeket nevesítve. A felügyelés megszervezésére vonatkozólag támogató szereppel bírtak a külső és belső okokra visszavezethetően nagyszámban előforduló pénzügyi bukások, a szabályozásbeli hiányosságok, továbbá a pénzügyi intézetek nem kellően hatékony önellenőrzése. Kettős hatást váltott ki a pénzügyi intézetek koncentrációja, a banktőke és ipari tőke összefonódása, valamint a gazdasági várakozások. A pénzügyi intézetek ellenállása és a felügyelés megszervezésére vonatkozó konszenzus hiánya pedig jelentősen hátráltatta egy intézményesített felügyeleti szerv létrehozatalát, azonban mindezen tényezők hatással voltak a felügyeleti szervek későbbi létrejöttére és fejlődési folyamatára.*

*Kulcsszavak: pénzügyi intézetek, pénzügyi felügyelés, várakozások, interakciók*

### 1. Bevezetés

Magyarországon a pénzügyi felügyeleti szerv létrehozásának gondolati csírája 1842-ben már megjelent, Desseffy Emil Alföldi levelek c. munkájában ekkor tesz erről említést (Kovács 2013). A felügyeleti szervek működése is már több mint egy évszázados múltra tekint vissza, korai felügyeleti szervként említhető az 1892-ben alapított Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, melynek kiemelt célja a vidéki kisbirtokos társadalom hitelhez jutásának elősegítése volt (Domány 1926). Működése során kizárólag olyan takarékpénztárral létesített üzleti kapcsolatot, amely vállalta, hogy a Jelzálogbank éves rendszerességgel felülvizsgálhatja teljes üzletvitelét, mérlegét (Botos 2002), ebből következően a Jelzálogbanknak felügyeleti szerepe is volt. Ezen szerep ugyanakkor kizárólag a takarékpénztárakra vonatkozott, a szövetkezetek és a bankok felügyelete a Jelzálogbank által nem volt biztosított, és azon takarékpénztáraknál, melyek nem vették igénybe a Jelzálogbank finanszírozását, nem valósult meg a felügyelés, továbbá a Jelzálogbank esetében a felügyeleti szerep sem volt elsődleges. A több mint húsz évvel később, 1916-ban alapított Pénzügyi Központ működésében már a fenti hiányosságok az alapítást követő

évek során fokozatosan megoldásra kerültek, hiszen tevékenységében elsődleges szerepet kapott a felügyelés, működése integráltnak volt tekinthető (bankok, szövetkezetek és takarékpénztárak egyaránt felügyelete alá tartoztak), valamint a felügyelés hatóköre is mind szélesebb intézményi kört ölelt fel (például a felügyelési tőkehatár megemelése, majd eltörlése által). A felügyeleti szervek létrehozásához számos lépés vezetett el, rendkívül sok tényező hatott azok létrejöttére, ezek közül voltak olyanok, melyek hozzájárultak a felügyeleti szervek létrehozatalához, míg más tényezők kettős, támogató és hátráltató hatással voltak rá, és előfordultak olyan tényezők is, melyek sajnálatos módon kizárólag hátráltatták a felügyeleti szervek létrejöttét. A következőkben ezen tényezőkre térünk ki, először a felügyelés létrejöttét támogató körülményeket, ezt követően a vegyes hatású, végezetül az akadályozó tényezőket bemutatva.

## **2. A pénzügyi felügyelés kialakítását elősegítő körülmények**

A hazai felügyelés megszervezéséhez jelentős mértékben hozzájárultak az előforduló pénzügyi bukások, amelyek egyaránt visszavezethetők voltak külső és belső okokra is. Külső okként említhetők a hadi cselekmények, a gazdasági válságok hatásai, melyek közül kiemelendő az 1848. évi szabadságharc, aminek következtében például a Győri Takarékpénztár került csődhelyzetbe, ugyan már 1847-ben elzálogosította értékpapírjait az Osztrák Nemzeti Banknál, a szabadságharc időszakában bekövetkezett tömeges betétkivonások következtében meglévő értékpapír-állományának eladására kényszerült, tartaléktőkéjét és részvénytőkéjét pedig teljes egészében elvesztette. Szintén kedvezőtlen hatást gyakorolt a pénzügyi intézetek (elsősorban a takarékpénztárak) működésére, hogy az úrbéri terhek megszüntetéséről szóló 1848. évi IX. törvénycikk kimondta a jelzálogkölesönök jelentős részére a visszafizetési moratóriumot (1848. évi IX. törvénycikk, 5. §). Ezen rendelkezés a pénzügyi intézetek helyzetét rendkívül érzékenyen érintette, így azok egy része próbálta értékpapír-állományát a megnövekedett kínálat következtében lecsökkent árfolyamon értékesíteni, illetőleg néhány pénzügyi intézet (köztük a Pesti Hazai Első Takarékpénztár is) rendkívüli segélyhez folyamodott, újabb hitelkihelyezéseket pedig szigorúbb hitelbírálati rend alapján, vagy némely pénzügyi intézet átmenetileg egyáltalán nem folyósított. A második búr háború (1899–1902) kitörésének híre kapcsán bekövetkező nemzetközi pénzszűke, és ennek következményeként a hazánkban is jelentkező tovagyrúzó hatás, a külföldön elhelyezett záloglevelek hazaáramlása, valamint a külföldi tőke általánosan jellemzővé váló kiáramlása az ipari- és kereskedelmi vállalatok helyzetének ellehetetlenülése által a hazai pénzügyi intézeti szektorra is jelentős nyomást gyakorolt. Ezek következtében

kerültek közel a fizetéseképtelenség állapotába az Aradon, Máramarosszigeten és Érsekújváron működő takarékpénztárak, melyek közül kiemelendő a működését 1840-ben megkezdő, első takarékpénztárak között alapított Aradi Takarékpénztár fizetéseképtelenség közeli állapotba kerülése (Vargha 1896). A nemzetközi pénzügyi szűke és az előforduló betétkivonások következtében az 1873. évi bécsi és az 1907. évi New York-i tőzsdekrach is rendkívül kedvezőtlen hatással volt a pénzügyintézetek működésére, a likviditási nehézségeken keresztül hozzájárulva helyzetük ellehetetlenüléséhez, a bukások számának növekedéséhez.

Külső tényezők mellett számos belső, a pénzügyintézetek működésében keresendő okok is hozzájárultak a felügyelés megszervezéséhez, ilyenek voltak például a hűtlen kezeléssel, spekulációval összefüggő okok, ezek közül megemlítendő az 1872-ben létesült és 1901-ben megbukott Soproni Építő és Földhitelbank, mely tőzsdei spekulációk következtében már 1883-ban elveszítette saját tőkéjét, ennek ellenére további 11 évig működött jelentős összegű nyereséget kimutatva és ennek megfelelő osztalékot fizetve. A pénzügyintézetek több esetben olyan ügyleteket is kötöttek, amelyek fedezeteként esetenként a szükséges összeg mindössze 10%-ával rendelkeztek (Horváth 1995). A hűtlen kezelés és a spekuláció mellett előfordultak ugyanakkor visszaélések is a takarékpénztáraknál, ahogyan erről a Magyar Paizs 1901. december 19-i száma „Egy fűszerkereskedő szökése” címmel az Újvidéki Takarékpénztár esetéről beszámol<sup>1</sup>.

A XIX. század második felében a pénzügyintézetek alapítását, működését alapvetően az 1875. évi kereskedelmi törvény szabályozta, mely azonban a pénzügyintézetek alapítását és felügyelését tekintve mindössze formális előírásokat tartalmazott (Jirkovsky 1945). Ezen körülmény, valamint ezzel összefüggésben a megnövekedett alapítási hajlandóság következtében Magyarországon 1914-ben több pénzügyintézet működött, mint Ausztriában és Németországban együttvéve (Hantos 1916). Szintén szabályozásbeli hiányosságként tudható be, hogy a takarékpénztárak és a bankok üzleti tevékenysége sok esetben nem volt kellően elhatárolva, így előfordult, hogy takarékpénztár takarékbetétekből iparvállalatot is finanszírozott. Példaként említhető a Pozsonyi Takarékpénztár, mely a Pozsony vonzaskörzetében található Malomvölgy-társulat által épített malmok, valamint a Pozsony–Nagyszombat közötti vasútvonal finanszírozásához is jelentősen hozzájárult (Vargha 1896). Ebből követke-

---

<sup>1</sup> „Nagy port vert föl a minapában Gutmann Arnold újvidéki fűszerkereskedő szökése, ki igen jelentékeny összeggel károsította meg a hitelezőit és számos hamis váltót helyezett el az újvidéki pénzügyintézetknél. Eltűnése előtt egy újvidéki tőkepenzestől 8000 koronát vett föl s ezen kívül mindenütt szerzett pénzt, ahol csak hajlandók voltak pillanatnyi pénzzavarából kiségiteni. A legerősebben érdekelt újvidéki takarékpénztár most egyik igazgatósági tagját ültette az üresen hagyott pénztárhoz, a többi érdekeltek pedig nyakra-főre leltároznak. A fedezetlen követelések meghaladják a 150 ezer koronát” [A Magyar Paizs II. évfolyamának 51. száma (1901. december 19.), 5. oldal].

zően a lakosság számára is meglehetősen nehézkesnek bizonyult ezen intézmények tényleges megkülönböztetése. A felügyelő bizottság tevékenységével kapcsolatban széles körben vált elfogadottá azon nézet, mely szerint az érdemi tevékenységet nem végez, a számára benyújtott dokumentumokat felülvizsgálat nélkül elfogadja, valamint hogy a koordinálása alá tartozó belső ellenőrzés sem tudja betölteni a hatékony belső védelmi vonal szerepét (Hantos 1916). Ezen vélemények megfogalmazódásához szintén a kereskedelmi törvény szolgáltatott alapot, hiszen az ügyvezetés ellenőrzését mindössze lehetőségként írta elő, nem pedig kötelezettséggént (1875. évi kereskedelmi törvény, 195. §).

### **3. A pénzügyi felügyelés megszervezésére ható kettős tényezők**

A hazai felügyelésre számos vegyes, támogató és akadályozó jelleget is magában hordozó tényező is hatással volt, melyek közül megkülönböztetett jelentőséggel bírtak a gazdasági várokozások. 1901-ben jutott csődhelyzetbe a Székelyegyleti Első Takarékpénztár (Szász 1966), mellyel összefüggésben a többi pénzintézet helyzete iránti várokozások szerepét szemlélteti, hogy id. Daniel Gábor főgondnok, Udvarhely vármegye főispánja a takarékpénztár csődjének hírére az ott tartott betétek elvesztését követően a más pénzintézeteknél tartott jelentékeny összegű betéteket részben felmondta, hozzájárulva ezen pénzintézetek likviditási nehézségeinek, és a bukások számának növeléséhez. A gazdasági várokozások tehát közvetett módon, de hozzájárultak a felügyelés megszervezéséhez, így 1902-ben tartott parlamenti beszédében Széll Kálmán korabeli miniszterelnök is állást foglalt a pénzintézetek ellenőrzésének szükségessége mellett. Ezenfelül a pénzintézeti bukások a gazdasági várokozások következtében hozzájárultak ahhoz is, hogy a pénzeszközök a korábbiaknál nagyobb arányban ingatlanokba, állampapírokba nyerjenek elhelyezést (Daniel 1903). Szintén a várokozásokon keresztül hatott a felügyelés megszervezésének irányába, hogy az 1915. évben, amikor a világháborús cselekmények az Osztrák-Magyar Monarchia számára még kedvezően alakultak, az újjászervezendő Magyarország kiépítése egyik fontos feltételének az állami felügyelés kialakítását tekintették, mivel a háború befejezését követően a megtakarítások nagyobb mértékű elhelyezése volt valószínűsíthető a gazdasági várokozások alapján. Másik fontos feltételnek a nemzetiségek egyenjogúsítását tartották, mely ugyanakkor számos tényező, például a nemzetiségi mozgalmak, földbirtokpolitika miatt rendkívül érzékeny területnek számított (Adler 1915).

A gazdasági várokozások ugyanakkor hátráltatták is a felügyelés létrejöttét, a szövetkezetek és takarékpénztárak esetében megnyilvánuló magasabb lakossági bizalom következtében nem tartották sürgetőnek a felügyelés megszervezését,

illetőleg később is inkább a bankoknál javasolták azt megvalósítani. A szövetkezetekkel és takarékpénztárakkal kapcsolatban fennálló relatíve magasabb lakossági bizalom oka nem azok stabilabb, prudensebb működésében keresendő, hanem ezen intézmények alapítási céljában, mely szerint azok sok esetben valamely helyi infrastruktúra és a lokális gazdaság fejlesztésének, vagy kulturális és szociális célok támogatása miatt jöttek létre. A működését 1836-ban megkezdő Brassói Általános Takarékpénztár esetében például alapelveként kimondták, hogy eredményének egy részét segélyekre és a brassói kórház támogatására fordítja (Bácskai 1993). Ugyanakkor ezen funkció a takarékpénztári és szövetkezeti működést elsősorban azok kialakulása kezdeti időszakában jellemezte, a Fáy András korabeli Pest megyei táblabíró, a már földrajzilag az ország központi részén működő Pesti Hazai Első Takarékpénztár alapítója által megfogalmazott elvek, hogy ti. a takarékpénztár egy lakosság számára létesült, emberbaráti (társadalmi) célokat és a helyi gazdasághoz kapcsolódó fejlesztéseket egyaránt megvalósító intézet legyen, valamelyest elhalványultak a későbbi években, és inkább az üzleti nyereséget előtérbe helyező tevékenységek térhódítása vált jellemzővé (Berényi 1899). A lakosság ugyanakkor időben késve reagált az ezen pénzügyi intézetek tevékenységében bekövetkezett változásokra, így mindezek ellenére magasabb bizalmat helyezett tevékenységükbe.

Szintén vegyes hatást gyakorolt a felügyelés megszervezésére a bekövetkezett pénzügyi koncentrációs folyamat, ami a bankok tekintetében már a XIX. század második felében megkezdődött. Ezen folyamat a bankok méretének, gazdasági súlyának növekedése által egyrészt támogatólag hatott a felügyelés kialakítására. A koncentrációs folyamat eredményeként 1913-ra a legnagyobb bányavállalatok, ipari, kereskedelmi és közlekedési vállalatok néhány hazai nagybank érdekkörébe tartoztak. Az öt legnagyobb budapesti bank (Magyar Általános Hitelbank, Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Magyar Leszámloló és Pénzváltó Bank, Pesti Hazai Első Takarékpénztár, Magyar Bank és Kereskedelmi Rt.) érdekkörébe ugyanebben az évben 225 nagy ipari részvénytársaság tartozott. Ezen részvénytársaságok mintegy 711 millió korona alaptőkével rendelkeztek, ami az összes részvénytársasági formában működő bányá- és iparvállalat tőkéjének összegéhez viszonyítottn 51%-ot jelentett, így a magyar bankszféra jelentősen megnövelte befolyását a hazai gazdaságban (Tomka 1999, Botos 1994). Másrészt a koncentrációs folyamat hátráltatta is a felügyelés megszervezését, hiszen a bankok gazdasági szerepének emelkedése elősegítette érdekérvényesítő képességük növekedését, és a bankok nyilvánvalóan nem ösztönözték az ellenőrzések lefolytatásának intézményesített létrehozatalát.

#### 4. A pénzügyi felügyelés létrejöttét hátráltató tényezők

A felügyelés megszervezését hátráltatta a pénzügyintézetek nyilvánvaló ellenállása, mely alapján nem tartották szükségesnek egy külső, intézményesített felügyeleti szerv létrehozatalát, illetőleg egyes vélemények olyan formában javasolták azt megvalósítani (például takarékpénztári tanács), hogy a szervezetben részt vevő tagok határozhassák meg a felülvizsgálat alá vont pénzügyintézetek körét. Nem kizárólag a pénzügyintézetek részéről, hanem egyéb szakmai szereplők oldaláról is megfogalmazódott olyan javaslat, hogy inkább a belső ellenőrzés, illetve a felügyelő bizottság feladatkörét, szerepkörét lenne szükséges bővíteni, a külső jellegű ellenőrzés még káros hatást is gyakorolhat, mivel a már ellenőrzött pénzügyintézetrel kapcsolatban indokolatlan bizalom alakulhat ki a gazdasági szereplők részéről (Kormos 1897). Ezen véleménynek az a gondolati háttér szolgáltatta alapot, hogy a felügyelés egyébként sem lesz képes betölteni a vele szemben támasztott elvárásokat, melyek a hibák feltárását, prudensebb működés biztosítását irányozták elő.

A felügyelés megszervezését támogató vélemények között sem mutatkozott egyetértés, ugyanis a szakértői vélemények egy része felügyelő bizottsági kültag delegálását tartotta megvalósítandónak, aki állandó jelleggel részt venne a felügyelő bizottság munkájában, biztosítva a folyamatos ellenőrzést. A szakértők másik csoportja érdekképviselői jelleggel tartotta célszerűnek megvalósítani a felügyelést, így jött létre a XX. század elején a Magyarországi Pénzügyintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) és ugyanebben az időszakban a Pénzügyintézetek Országos Egyesülete (POE), melyek a mai Magyar Bankszövetség elődszervezeteinek tekinthetők. Mindkét intézmény rendelkezett felügyeleti feladatokkal is, azonban a túlzottan kiterjedt tevékenységi kör és a szervezetek közötti rivalizáció hátráltatta ezen intézményeket abban, hogy hatékony felügyeleti szervként tudjanak működni (Hantos 1916). A felügyeleti ellenőrzések lefolytatása területén sem sikerült ebben az időszakban konszenzusra jutni, egyes vélemények a rotáció bevezetését javasolták, ennek megfelelően az egyik időszakban felügyeleti szerepet betöltő személy később ellenőrzési feladatokat is ellátott volna, ami egyfelől fontos fegyelmező erőt jelenthet, tudniillik egy adott pénzügyi intézmény vizsgálatát a következő évben nem végezhetnék el ugyanazok a szakértők, hanem rotáció alapján, a külső és belső tagok közötti időszaki csere útján kívánta biztosítani a vizsgálatot, így csökkentve annak veszélyét, hogy egy adott vizsgálatban észre nem vett hiányosság a következő vizsgálatban is felderítetlenül maradjon (Havas 1901).

## 5. Összegzés

Számos tényező hatással volt a pénzügyi felügyelés létrejöttére. A felügyelés megszervezéséhez hozzájárultak a belső és külső okokra egyaránt visszavezethető pénzügyi bukások, melyek a XIX. század második felében és a XX. század elején is nagy számban előfordultak. Szabályozásbeli hiányosságként tudható be, hogy az 1875. évi kereskedelmi törvény alapvetően megengedő szellemisége következtében a pénzügyi alapítások számottevően megemelkedtek, és ezen intézmények felügyelő bizottság általi ellenőrzése – ugyanezen törvény megközelítéséből eredően – sok esetben meglehetősen felszínes volt. A pénzügyi koncentráció vegyes hatással volt a felügyelés megszervezésére, egyrészt a pénzügyi gazdasági súlyának növekedése elősegítette a felügyelés létrejöttét, másrészt ugyanezen okból kifolyólag a pénzügyi intézmények érdekérvényesítő képességének növekedése hátráltató tényezőként hatott.

A gazdasági várákozások szintén kettős hatással voltak a pénzügyi intézmények felügyelésének létrejöttére, hiszen a háború befejezésével kapcsolatos várákozások támogatólag hatottak az intézményesített felügyelés megszervezésére. A pénzügyi intézmények bukásának híre ösztönözte a pénzügyi intézmények betétek kivonását, esetlegesen a vagyoni érdekeltségek megszüntetését, így tovaggyűrűző hatásként újabb pénzügyi bukásokat előidézve, ugyanakkor a szövetkezetek és takarékpénztárak esetében kifejezésre jutó gazdasági szereplők által támasztott bizalom hátráltatta a pénzügyi felügyelés megszervezésére vonatkozó javaslatok előtérbe kerülését. Ezt érdemben korlátozta a pénzügyi intézmények felügyelésére vonatkozó szakmai konszenzus hiánya és a pénzügyi intézmények nyilvánvaló érdeklentése is. Mindezen várákozások és interakciók hatással voltak a pénzügyi felügyelésre, így az első világháború, a belpolitikai folyamatok és külgazdasági események következtében 1916-ban létrejöhett hazánkban integrált felügyeleti szerv, nevezetesen a Pénzügyi Közpon.

### *Felhasznált irodalom*

1848. évi IX. törvénycikk az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzügyi fizetések megszüntetéséről.
1875. évi kereskedelmi törvény.
- A „Magyar Paizs” II, 51, 1901. december 19.
- Adler A. (1915): *A magyar pénzügyi intézmények és a Pénzügyi Közpon.* Magyar Szemle, Budapest, pp. 157–171.
- Bácskai T. (szerk.) (1993): *A Magyar Nemzeti Bank története I.: Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816–1924).* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

- Berényi P. (1899): A vidéki takarékpénztárak reformja. *Nemzetgazdasági Szemle*, 23, Budapest, 237–256. o.
- Botos J. (1994): *A magyarországi pénzügyintézetek együttműködésének formái és keretei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Botos J. (2002): *A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada*. Szaktudás Kiadó Ház Rt., Budapest.
- Daniel G. (1903): *id. Daniel Gábor főgondnok megnyitó beszéde*. Keresztény Magvető, 38, 5, 249–253. o.
- Domány Gy. (1926): Bankpolitika, különös tekintettel a hitelpolitikára. *Közgazdasági Szemle*, 50, 432–457. o.
- Hantos E. (1916): *A pénzügyintézeti reform: A Pénzügyintézeti Központ törvényének és alapszabályainak jegyzetes szövegével*. (2. bővített kiadás) Pénzügyintézetek Országos Egyesülése, Budapest.
- Havas M. (1901): A pénzügyintézetek ellenőrzése tekintettel a biztosító társaságokra. *Közgazdasági Szemle*, 25, 212–222. o.
- Horváth Z. (1995): *iff. Fiandorffer Ignác élete és munkássága (1816–1891)*. II. rész. *Soproni Szemle*, 49, 2, 332–348. o.
- Jirkovsky S. (1945): *A magyarországi pénzügyintézetek története az első világháború végéig*. Athenaeum Kiadó, Budapest.
- Kormos A. (1897): *Felügyelőbizottsági tagok jogai, kötelességei és felelőssége*. Apollo Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest.
- Kovács Gy. (2013): *A Dessewffyék a gazdaságelméletben és a gazdaságpolitikában*. JATEPress Kiadó, Szeged.
- Szász Z. (1966): A magyar kormány tervei a nemzetiségi pénzügyintézetek állami ellenőrzésére (1902–1904). *Századok*, 100, 1, 118–137. o.
- Tomka B. (1999): *Érdek és érdektelenség. A bank-ipar viszony a századforduló Magyarországon, 1892–1913*. Multiplex Media – Debrecen U.P. Debrecen.
- Vargha Gy. (1896): *A magyar hitelügy és hitelintézetek története*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest.