

A MAGYAR BANKFELÜGYELÉS MEGSZERVEZÉSE (19. SZÁZAD MÁSODIK FELE – 20. SZÁZAD ELEJE)¹

Varga Bence

Tanulmányunkban a magyar bankfelügyelés története korai szakaszának bemutatására teszünk kísérletet a 19. század második felétől kezdődően a 20. század elejéig, a Pénzügyi Központ létrehozataláig (1916). A hazai pénzügyi intézményrendszer sajátos kiépülése következtében a bankok létrejöttét időben megelőzte más típusú intézmények (pl. takarékpénztárak, biztosítótársaságok) kialakulása, így természetesen a bankok felügyelésének igénye is időben később jelentkezett, az integrált felügyelés gondolata ekkor még nem jelent meg. A pénzügyi felügyeléssel, annak szükségességével kapcsolatos polémiák ugyanakkor a bankfelügyelés kialakulására is hatással voltak. A tanulmányban arra keressük a választ, hogy milyen álláspontok, érvek és ellenérvek, konkrét felügyeleti szervek létrehozására irányuló javaslatok, kezdeményezések vezettek a bankfelügyelés kialakításához. A tanulmány arra törekszik, hogy a korabeli gazdasági viszonyokat, a bankrendszer helyzetét elsősorban a kor szakértőinek vonatkozó véleménye alapján mutassa be.

JEL kódok: B10, G21, N23, N93

Kulcsszavak: bankrendszer, felügyeleti szervek, felügyelőbizottság, pénzügyi felügyelés

1. BEVEZETÉS

Magyarország a 18. században a Habsburg Birodalom részeként, számos korabeli hasonló gazdasági-társadalmi adottságokkal rendelkező országgal egyetemben, elsősorban mezőgazdasági termelő állam volt. 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 széles körben nem, hanem csak meglehetősen korlátozott kereskedői körben volt elérhető. A pénzügyi rendszer széles körű kiépülését számos tényező akadályozta, így például az egyes területeken tapasztalható pénzhiány, ti. 1783-ban, például Sáros várme-

¹ A szerző köszönettel tartozik dr. Kovács Györgynek a tanulmánnyal kapcsolatos szakmai észrevételeiért, valamint a sokéves támogatásért, együttműködésért.

gyében, a cserekereskedelem korszakához történő visszatéréstől való félelmek is megjelentek, továbbá több déli vármegyében a jobbgátság az adó jelentékeny részét még terményekben róttá le, így a pénzügyintézetek számára a betétgyűjtés ezeken a területeken nem jelenthetett forrásszerzési lehetőséget, jelentékeny meglévő saját forrás hiányában pedig az alapvetően üzleti szempontú bankrendszer kialakulására ezen körülmény következtetésképpen 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 háttérű intézményekkel, amelyeknél a „*becsületes adóserkölcs és a kötelességérzet*” (Schandl, 1938:31) is szerepet kapott (erkölcsi hitelképesség). Az üzleti érdekeket társadalmi-morális céloknak alárendelő szövetkezeti típusú pénzügyintézetek éppen azokon a területeken terjedtek el, ahol a gazdasági szereplők jövedelemtermelő képessége relatíve alacsonyabb, és a hitelfelvétel, hitelszükséglet igénye sem volt magas, így annak kielégítésére nem volt szükséges jelentős forrás igénybevétele (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 a szövetkezeti tagok számára közvetlenül, üzleti szempontból nem előnyös, pl. helyi infrastruktúra fejlesztése, vagy az adott település gazdasági fejlődésének elősegítése valamilyen más módon (Botos, 1996:171), mindezek továbbá hozzájárultak a szövetkezetekkel kapcsolatos lakossági bizalom növeléséhez is.

A szövetkezeti jellegű pénzügyi intézményekkel kapcsolatban megmutatkozott lakossági 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-jei megkezdése kapcsán alapvetően megállapították, hogy ti. a kizárólag emberbaráti céllal létrehozott pénzügyintézet 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 jótékonyági alapot is létrehozta. A takarékpénztárak mindezek mellett „*nem szegényeket, kórokat ápoló intézetek, hanem inkább az elszegényedésnek, inségnek óvó eszközei...*” (Vargha, 1896:88) voltak. Magyarországon a szövetkezeti, illetőleg takarékpénztári jellegű pénzügyi intézmények létrejötte tehát időben megelőzte a bankok létrejöttét, így természetesen a felügyeléssel kapcsolatos igények is később jelentkeztek a bankok esetében.

A bankokkal kapcsolatos felügyeleti igény azért sem lehetett olyan sürgető a szövetkezetek, illetőleg a takarékpénztárak esetében szorgalmazott felügyelés igényéhez képest, mert az országos hitelintézetek kielégítésében az Osztrák-Magyar

Bank, bár közvetetten, de bekapcsolódott (a hitelsegélyegylet és a Pesti Hazai Első Takarékpénztár közvetítésével), így a folyósítások során, a folyósítás feltételeként az Osztrák-Magyar Bank az 1870-es évek második felétől a refinanszírozási politikáján keresztül bizonyos mértékű ellenőrzést tudott gyakorolni a bankok működése felett (*Kövér*, 1993:261–267). A bankok tekintetében a 19. század második felében ugyanakkor megkezdődött egyfajta koncentrációs folyamat, amely a bankok méretének, gazdasági súlyának növekedése által sürgetőleg hatott a felügyelés megszervezésére. A koncentrációs folyamat eredményeként 1913-ra már a legnagyobb ipari-, bányá-, kereskedelmi- és közlekedési vállalatok néhány hazai nagybank érdekkörébe tartoztak; az öt legnagyobb budapesti bank érdekkörébe ugyanebben az évben 225 nagy ipari részvénytársaság tartozott mintegy 711 millió korona alaptőkével, amely az összes részvénytársasági formában működő bányá- és iparvállalat tőkéjének összegéhez viszonyítottnan 51%-ot jelentett, így a magyar bankszféra jelentősen megnövelte befolyását a hazai gazdaság irányításában (*Tomka*, 1999:47; *Botos*, 1994:25). A felügyelés kialakítását támogatta továbbá azon körülmény is, hogy ebben az időszakban a külföldi tőke számottevő megjelenése és a megnövekedett alapítási hajlandóság folytán számos pénzintézet alakult, 1901-re már 987 bank és takarékpénztár működött hazánkban, számuk 1905-re elérte az 1183-at (*Müller et al.*, 2014:9), és a következő években is emelkedett.²

A bankok felügyelésével kapcsolatos keretrendszer kialakulását alapvetően meghatározta a szövetkezetek, takarékpénztárak esetében már korábban jelentkezett kockázatok azonosítása, a felügyeléssel összefüggő kérdések megvitatása, így ezek bemutatása a bankfelügyelés szempontjából sem érdektelen.

A „felügyelés” kifejezés alatt ebben a korban nem kizárólag a mai értelemben vett állami szerepvállalás volt értendő, hanem az alapvetően belső, szervezeten belüli (önszabályozás a felügyelőbizottság által), valamint a nem állami tanácsok és érdekképviseleti szervek általi felügyelés gyakorlása is. Tanulmányunkban bemutatjuk a felügyelőbizottság korabeli szerepét és a működésével kapcsolatos hiányosságokat, az ennek során megjelenő, felügyeleti szervek létrehozására irányuló különböző javaslatokat, a kapcsolódó szakmai vitákat, álláspontokat, valamint a felügyelés megszervezésével kapcsolatos javaslatok kezdeti sikertelenségének okait.

2 A magyarországi hitelintézetek számának 1866 és 1915 közötti alakulását az 1. táblázat mutatja be.

2. A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG SZEREPE A 19. SZÁZADBAN

A 19. század második felében a pénzügyi intézmények működésével, üzletvitelével, irányításával kapcsolatos ellenőrzések alapvetően a felügyelőbizottság feladatkörébe tartoztak (Havas, 1901:216). A pénzügyintézetek szervezetén belül tapasztalt érdekellentétek miatt azonban a felügyelőbizottság nem töltötte be megfelelően a szerepét (Lengyel, 1917:245), a bírói végrehajtó hatalom pedig legfeljebb a vonatkozó törvények betartását kényszeríthette ki, ugyanakkor a prudens magatartást nem biztosította. A felügyelőbizottság működésével kapcsolatban terjedőben voltak olyan nézetek, amelyek szerint annak működése jellemzően nem kielégítő, mindössze amolyan „pictus masculus”, az a feladata, hogy mindent jóváhagyjon; illetve elterjedt a közvéleményben, hogy az üzletvezetés érdemi vizsgálata nem feladata, kizárólag a vonatkozó törvények és az alapszabály alaki, formai betartásának ellenőrzése tartozik feladatkörébe (Sugár, 1899:415), és az „*elējők tett mérleget aláírták anélkül, hogy az abban foglalt tételek helyességéről meggyőződtek volna*”, továbbá „*a felügyelő-bizottság jelentései már elolvasásra sem érdemesítettnek. Egyébiránt nem is szoktak sokat mondani*” (Hantos, 1916:18). Olyan szélsőséges nézet is megfogalmazódott, amely szerint „*a magyar felügyelőbizottság az eseteknek tulnyomó nagy részében minden komoly érték nélkül való szerv, a legteljesebb quantité négligeable*”, továbbá annak megléte teljesen felesleges (Éber, 1911:798). Ezen meglehetősen felszínes ellenőrzési gyakorlat előfordulásához alapot szolgáltatott az 1875. évi XXXVII. törvénycikk (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 19. 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 is megjelentek, Éber Antal politikus, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, valamint a Magyar Közgazdasági Társaság későbbi elnöke 1911-ben a felügyelőbizottság működési kereteinek átalakítását, reorganizációját javasolta. 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 felügyelésre, 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*). Mivel a bankok tekintetében³ szervezett keretek között az intézményszerű felügyelés még nem alakult ki a 19. század második felében, a közgazdasági gondolkodás középpontjába különböző, szervezetiileg és autonómiáját tekintve is eltérő típusú intézmények, szervek létrehozása került. Ezek közül – az elképzelés részletezettségét és megvalósíthatóságát tekintve – kiemelendő az ún. szakértői intézmény létrehozásának gondolata, de más, felügyeletörténeti szempontból is fontos kezdeményezés megemlíthető (pl. eseti jelleggel létrehozott vizsgálóbizottságok vagy takarékpénztárak esetében a Takarékpénztári Kamara).

3. A FELÜGYELETI SZERVEK LÉTREHOZÁSÁRA IRÁNYULÓ JAVASLATOK

A pénzügyi szektor hosszabb távú fejlődését célzó felügyelés iránti igénynek a megjelenésével kapcsolatos elméleti háttérrel a 19. századi Magyarországon jól szemlélteti *Jókai Mórnak*, a „romantikus kapitalistának” a pénzhez való viszonya, ami híven tükrözi a 19. századi 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 19. 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

³ A takarékpénztárak felügyelésével kapcsolatban *Tisza István* kezdeményezésére 1892-ben megalakult a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja, amelynek elsődleges működési célja a vidéki kisbirtokos társadalom hitelhez juttatásának elősegítése volt. Ennek során kizárólag olyan takarékpénztárral létesített kapcsolatot, amely vállalta, hogy a Jelzálogbank éves rendszerességgel felülvizsgálhatja mérlegét és teljes üzletvitelét (*DOMÁNY, 1926:439* és *BOTOS, 2002:39*).

megváltozása egyre inkább valamely, még konkrétan meg nem határozott pénzügyi felügyelés, szabályozás iránti igényt váltott ki: „*Nehezen hihető, hogy éppen bennünket áldott meg az Uristen 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 19. 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 pénzügyintézeti felügyelés és szabályozás szükségességét (Hantos, 1916:70). Az intézményesült felügyelés kialakítására ugyanakkor okot adhatott volna az 1873-ban bekövetkezett bécsi tőzsdekrach, amelynek következtében 26 bank és takarékpénztár került csődhelyzetbe vagy felszámolás alá Magyarországon; az 1867-es kiegyezést követően létesült öt nagybank közül egyedül a Magyar Általános Hitelbank vészelt át jelentős tőkeinjekció segítségével a válságot. Annak, hogy a válság ellenére mégsem kerültek előtérbe a hitelintézeti ellenőrzések, az lehetett az oka, 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 javasoló 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 tudhat hozzájárulni a hatékonyság növeléséhez. A következőkben bemutatjuk a felügyelés kialakításával kapcsolatos indítványokat, javaslatokat és a kapcsolódó szakmai vitákat.⁴

Az intézményesült felügyeleti szerv, illetőleg a felügyeleti ellenőrzés kialakítására vonatkozó kezdeményezések közül a pénzügyintézetekre vonatkozó, kötelező revízió gondolatának felvetése és a pénzügyintézeti bukások előfordulása okainak azonosítása szempontjából 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). Ezen forma a szakmai közvélemény jelentős részénél támogatásra talált: „*Az ellenőrzés [...] csakis autonóm úton vezet célra. De ez alapon aztán törvényhozásilag rendezendő*”, illetőleg „*Nálunk sem lehet nézeteltérés aziránt, hogy [...] a revíziók megejtését nem az államra bízunk, hanem autonóm úton igyekezünk megvalósítani. Az állami revízióknak nálunk csupán az egészen*

⁴ A 20. század fordulója idején a különböző formákban magvalósuló vagy megvalósítani tervezett, jelentősebb felügyeleti szervek csoportosítását a 2. táblázat tartalmazza.

laikus nagyközönség volt híve, melyet e rendszer áldásainak titkaiba a napilapok avattak be” (Sugár, 1899:416; Hantos, 1916:11). Hasonló elképzelést tartott megvalósíthatónak a pénzügyintézetek 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 pénzügyintézetek kérheték volna fel a tanácsot arra, hogy az adott pénzügyintézetet revízió alá vesse (Éber, 1911:800; 1912a:55). Éber javasolta továbbá, hogy az alkalmazott szankció olyan mértékű legyen, amely nem akadályozza a pénzügyintézetek működését (ún. relatív szankció alkalmazása). Abban az esetben, ha a pénzügyintézet további működését a revíziótanács nem találta volna „egészségesnek”, akkor a hitelezés fokozatos megvonásával lett volna elérendő a pénzügyintézet helyzetének ellehetetlenítése, megakadályozandó a hirtelen megrázkódtatás rendszerszintű következményeit.

A miskolci Kereskedelmi és Iparkamara a hozzá benyújtott indítványt követően közel két évtizeddel később, 1889-ben értekezletet tartott a vonzáskörzetébe tartozó pénzügyintézetek bevonásával. Az értekezleten több pénzügyintézeti reformot érintő javaslatot vitattak meg, például a pénzügyintézetek tőkehelyzetének (pl. jegyzett tőke, tőketartalékok), valamint igazgatósága, felügyelőbizottsága ellenőrzésének szükségessége, 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 pénzügyintézetek működését megfelelőnek, kockázatoságukat működésük szempontjából alacsonynak ítélték. A miskolci értekezlet ugyan végeredményét tekintve felügyelési szempontból nem jelentett előrelépést, de a pénzügyintézeti résztvevők több olyan felismerésre jutottak, amelyek meghatározóak voltak későbbi fejlődésük tekintetében, és így közvetett módon felügyelet-történeti szempontból is. Az értekezleten ugyanis nyíltan megfogalmaztak több olyan problémát, amelyek fennállása véleményük szerint – az elsősorban takarékpénztáraknál előforduló, de bankoknál is jelentkező – bukások kialakulásához vezetett. A pénzügyintézetek bukásának okát több tényezőre, így különösen a lejárat-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 pénzügyintézetek mindössze egyes ügykezelési és könyvelési szabályokat kidolgozó és ellenőrző, autonóm módon szervezett központi

intézmény létesítését tartották elfogadhatónak, amely a javaslatokat nem teljesítő pénzügyi tagokat szervezetéből kizárja.

A revízió autonóm, illetőleg állami jellegével és a revízió kiterjedtségével kapcsolatban nem volt teljes egyetértés, mint ahogyan ezt *Éber Antal*nak 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* akadémiai tanár, kamarai revizor 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, mely 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), akinek nézőpontja szerint a revízió akkor érheti el célját, ha az kötelező. *Havas* és *Lengyel* álláspontjával helyezkedett szembe *Horváth Lipót* befolyásos bankár, illetőleg *Horváth* mellett *Zsengery Manó*, az Országos Magyar Kölcsönös Biztosító Szövetkezet felügyelőbizottságának tagja is felhívta a figyelmet egyes, a kötelező revízióval kapcsolatos veszélyforrásokra. Szerintük ugyanis a kötelező revízió szubjektív jellegű véleményével negatívan befolyásolhatja az adott intézmény megítélését és működését, továbbá a hitelezők „eltávolításával” válsághelyzetbe is sodorhatja azt. *Zsengery* szerint emellett kedvezőtlen hatást gyakorolhat a nyilvánosságra is, mivel a nyilvánosság a kötelező revízió intézményében megbízva, várhatóan nem fogja alaposan vizsgálni az intézmény nyilvános számadásait, és túlzott mértékű, nem megalapozott bizalom is kialakulhat a hatóság által vizsgált intézményekkel kapcsolatban. Ezzel szemben a fakultatív revízió amellet, hogy könnyebben kivitelezhető, nagyobb mozgásteret is 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 revízióknak kötelező jelleggel, intézményi méretre való tekintet nélkül, 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 számviteli mérlegben foglaltak megfelelőségének megállapításán egyenesen károsnak, üzleti szempontból veszélyesnek ítélte (*Éber*, 1912b:216). A revíziók során érvényesülő rotációval kapcsolatban *Zsengery* azt több évre kiterjedően javasolta megvalósítani, kiküszöbölendő a gyakori rotáció következtében új revizor megjelenése esetén szükségszerűen bekövetkező, ugyanazon infor-

mációk több alkalommal történő megszerzésének időigényességét és nehézségét. *Zsengery* továbbá felhívja a figyelmet egy időbeliséggel összefüggő veszélyforrásra is, nevezetesen arra, hogy a revizor csak a vonatkozó időponthoz képest több-kevesebb késéssel tudja az adatszolgáltatást ellenőrizni, és ennek a relevanciája abban az időpontban már meglehetősen kérdéses (*Éber*, 1912a:64; 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, továbbá – a későbbi gazdasági történések tükrében – a nyilvánosság fegyelmező ereje, számadásokat vizsgáló képessége pedig korlátozottnak tekinthető. Fentiek alapján ugyanakkor meg kell különböztetnünk az autonóm revízióon belül is két fő irányt: az egyik szerint az adott pénzügyi intézmény saját belátása szerint kérheti a revízió megtartását, ennek hiányában pedig mentesül a revízió alól; a másik irány olyan kötelek létrehozását képviselte, amely rendelkezik illetékességgel, és szükségyszerűségi-célszerűségi szempontok alapján dönthet egy adott pénzügyi intézmény revízió alá vonásáról.

Hantos Elemér (1916:20-58) államtitkár, a Pénzügyi Intézetek Országos Egyesületének korabeli 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 vonják majd ki magukat, amelyek ellenőrzésére a leginkább szükség lenne. Ebből következően *Hantos* a pénzügyi intézetek ellenőrzésének működési kereteit ún. „önkormányzati” alapon, autonóm formában (pl. kamarai vagy érdekképviseleti jelleggel) látta megvalósíthatónak. *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 három évre megválasztott, autonóm szervezetbe tartozó felügyelőbizottsági kultag 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 közül kizárólag 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 pénzügyi intézetek tartoztak volna revízió

alá, amelyek betéti üzletággal rendelkeznek, és alaptőkéjük nem haladja meg a 10 millió koronát (a revízió iránti hajlandóságot erősítendő, a pénzüintézetek egymás közötti kapcsolatrendszerében is előnyt jelenthetett volna a revízióval való „alávetettség”, tekintve, hogy bankközi hitelnyújtásnál a már revízió alá vont pénzüintézet esetében a pénzüpi 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 pénzüintézetek esetében „külső” ellenőrzésre kevésbé van szükség. A revízió szempontjából az alaptőke felső határának meghatározásához további érveként szolgált, hogy az ellenőrzéshez rendkívül nagyszámú apparátus szükséges. Megfontolandó lehet *Hantos* javaslata a felügyelőbizottság szakmai színvonalának növeléséről, mely szerint a felügyelőbizottságban legalább 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).

A 20. század kezdetén a felügyelés kialakításának gondolata kiegészült az érdekképviseleti formán belüli megvalósítás gondolatával, amely széles körben is támogatásra talált. A létrejött érdekképviseleti szervezetek közül kiemelendő az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzüintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ), amelynek a tevékenysége a későbbi intézményesült felügyelés szempontjából is mindenképpen említésre méltó, hiszen feladatai közé tartozott a „*vidéki pénzüintézetek vagyonának elhelyezésére vonatkozó helyes üzleti elvek megállapítása körül szakszerű irányítás*” biztosítása, továbbá a „*válságokba került vidéki pénzüintézetek anyagi és erkölcsi támogatása*” is (*Botos*, 1994:11; *Jakabb* et al., 1941:31). Az MPOSZ-en kívül megemlíthető továbbá az ugyanebben az időszakban létesült Pénzüintézetek Országos Egyesülete (POE), amelynek tevékenységi körébe tartozott a hazai hitelviszonyok, pénzügyi élet kérdéseinek tanulmányozása, állásfoglalások kialakítása, a pénzüintézetek fejlődését gátló körülmények azonosítása, valamint egységes könyvvizelési, mérlegkészítési gyakorlat bevezetésének támogatása (*Müller* et al., 2014:11). Mindkét szervezet rendelkezett felügyeleti feladatkörrel is, azonban a meglehetősen kiterjedt tevékenységi kör, a szervezetek közötti rivalizálás és a pénzüintézetek részére biztosított, önkéntes csatlakozás (és így az önkéntes ellenőrzés) lehetősége egyaránt hozzájárult ahhoz, hogy nem tudtak hatékony felügyeleti szervként működni (*Hantos*, 1916:24).

3.1. A szakértői intézmény működésének gondolati háttere

A 20. század elején a pénzügyintézetek 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 pénzügyintézetek működését az elképzelések szerint. A gyakorlatban a szakértői intézmény úgy működött volna, hogy ún. vizsgálóbizottság előtt lett volna megszerezhető a hivatalos szakértői minősítés. Az elképzelések szerint (ezek hasonlóságot mutatnak a jelenleg működő pénzügyi felügyelési rendszerrel) a szakértői intézmény két típusú szakértővel volt működtetendő, bel- és külső taggal; az intézmény külső tagjának feladata volt a vizsgálatok lefolytatása, a belső tag pedig háttér-, illetve támogató-elemző feladatokat látott el. Amennyiben a helyszínen megjelent vizsgálók rendben találták az adott intézmény számviteli nyilvántartásait, erről bizonyítványt állítottak ki; amennyiben nem, akkor jelentést készítettek a központi kormányzatnak, amely ugyanakkor intézkedési jogkörrel is rendelkezett. A későbbiekben éles vitát váltott ki a vizsgálatok során alkalmazandó rotációs elv: ugyanis egyfelől fontos fegyvelmező 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 adott vizsgálatban észre nem vett hiányosságot egy következő vizsgálatban a hiba fel nem tárásában érdekelt vizsgáló ismételt figyelmén 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 pénzügyintézethez, lassanként képessé válik a helyzetet és egyéneket annyira megismerni, hogy a felmutatott vagyონrészek értékét is elbírálni.*” Ebben a gondolatrendszerben az ellenőrzéseket minden esetben váratlanul, bejelentés nélkül volt javasolt lefolytatni. A szakértői intézmény működése szempontjából szintén fontos volt, hogy a helyszíni vizsgálatok alkalmával az egyes vizsgálók képességeiknek megfelelően egy adott terület specializációjává váljanak, akik 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 20. század elején 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 intézmény működésének gondolatában fontos szempont 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 hivatal működését a politikától 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 Szabadalmazott Számvizsgálók Egyesülete (The Institute of Chartered Accountants in England and Wales) tevékenységét alapul véve kívánták megszervezni a hazai viszonyoknak megfelelően, ugyanis az is szerepelt a javaslatok között, hogy a vizsgálók az egyes pénzintézetek felügyelőbizottságában rendelkezzenek tagsági viszonytal, így ebben a formában biztosítva bizonyos szintű folyamatos helyszíni jelenlétet is. Ezen javaslat hasonló formában a takarékpénztárak felügyeletét ellátó szervek létrehozásának kezdeményezése kapcsán is megjelent, az Országos Takarékpénztári Tanács az elképzelések szerint a takarékpénztárak igazgatóságába delegált volna egy-egy vizsgálót, aki a Tanáccsal állandó kapcsolatot tart fenn (*Blum*, 1899:756).

3.2. Felügyelők, pénzügyi revizorok képzése

A 20. század elején a korabeli közgondolkodáshoz hozzátartozott a szakértő felügyelők „kinevelése”, oktatási formában való képzése 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 színvonalal rendelkező szakértők képzésének, nevelésének olyan jelentős szerepe volt ebben a korban, hogy még később, 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. Az ebben a korban képviselt szemlélet összhangban állt a hazánkat korábban számos alkalommal látogató, gazdasági viszonyainkat részletesen elemző és Magyarország gazdasági fejlődésében mélyen hívó gazdaságpolitikuskának, *Friedrich Listnek* a történelem

tanulmányairól vallott felfogásával, amely 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 revizor⁵ munkája egyértelműen elkülönült a „hites könyvszakértők” tevékenységétől: 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 ún. „inkompatibilitási” helyzetek vizsgálatára is, ami a gyakorlatban az összeférhetlenségi helyzeteket (pl. ellenőrző és ellenőrzött személyének azonosága) volt hivatott feltárni (Erdély, 1929:3–18). A revizori feladatok kiterjedtségét mutatja, hogy fentiek mellett a revizori feladatok közé volt sorolható az üzletkezelés organizációja és reorganizációja, továbbá a vagyonkezelés, végrendeletek végrehajtása, a „trustee” teendőinek ellátása, valamint a felszámolások kezelése, illetőleg lebonyolítása is. A revizori képzés megvalósítására Lengyel Samu – külföldi példákat tanulmányozva – két utat tartott lehetségesnek: önálló revizorképző intézmény létrehozásával, vagy pedig meglévő felsőfokú képzések kereteibe történő bekapcsolásával. A Magyar Revizori Szövetség 1912-ben javaslatot tett – akkor még meglévő, képzési programját és működésének kereteit tekintve a revizorképzéshez igénybe vehető felsőfokú intézmény hiányában – egy önálló revizorképző intézmény felállítására. 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, illetőleg ugyanabban az évben Erdély Sándor kamarai 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. Ugyanakkor ezen revizori tevékenység jellemzően nem pénzügyi revizori munkát jelentett, hanem inkább a termelői, szolgáltatói stb. vállalatok ellenőrzésére vonatkozott, tehát a szakértő revizorok képzése is kezdetben ilyen

⁵ Történeti megközelítésben találunk példát korábban is ún. „hivatásos revizorok” működésére, nemzetközi kitekintésben legelőször a 15. századi Itáliában, Genovában működtek közre revizorok a Szent György Bank alapításában és később működésében is, azonban szervezetbe ekkor még nem tömörültek (JAKABB et al., 1941:28).

formában jelent meg Magyarországon. A képzésnek ugyanakkor rendkívül jelentős szerepe volt, amely annak a felismerésnek volt köszönhető, hogy a revizori intézmény sikere vagy sikertelensége a magas színvonalon álló revizorok rendelkezésre állásának függvénye.

3.3. A felügyeléssel kapcsolatos korabeli elvárások, kockázatok azonosítása

A bankok tekintetében mind a szabályozás, mind pedig a felügyelés oldaláról elsősorban a háztartási szektor, ezen belül is a betétesek érdekeinek védelme számított elsődleges szempontnak, mint ahogyan azt *Galgóczy János* (1878:23) foglalta össze 1878-ban: „*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 relativ biztonságáról gondoskodják 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 célja nem lehet más, minthogy a hitelezők és jelesül első sorban a betevők érdekeit szemmel tartjuk...*” (*Éber*, 1911:801). A modern pénzügyi felügyelés egyes alapelvei már a 19. 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, hiszen a felügyelés szempontjából legfontosabb céloknak azt tekintették, 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 alapelveket pedig a függetlenségben és a részrehajlás-mentességben ragadták meg (*Halász*, 1890:780).

Az 1897. évi új német kereskedelmi törvényben foglaltak alapján konkrét javaslatok születtek a vállalatirányítási kockázatok mérséklésére vonatkozóan, 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 vagyton kezelése által megkövetelt lelkiismeretes gondnal, 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) továbbra 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 közül említendő meg az a rendelkezés, amely szerint az igazgatóság és a felügyelőbizottság tagjai egymással rokonai kapcsolatban nem állhatnak, továbbá, hogy a felügyelőbizottság az igazgatósági ülésekre meghívandó, és azokon tanácskozási joggal részt vehet, valamint kizárólag a felügyelőbizottság jóváhagyásával köthető olyan ügylet, amelyért az igazgatóság tagjai kezességet vállalnak. Önálló, kiemelt témakörként szerepelt – szavatolótoke fogalmának hiányában – a tartalékok, tőkeelemek elégséges szintjének, kezelésének, illetve a veszteségelszámolás módjának a meghatározása. A pénzügyintézetek 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 az 1898. évi, a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 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 tartalék-alap”-ot nevesített), ugyanakkor a tartalékok elégséges szintjéről, kezelésének módjával kapcsolatban továbbra sem született rendelkezés, mindössze javaslat formájában maradt meg az a kezdeményezés, hogy a tartalékok állampapírokban helyeztessenek el.

A pénzügyintézetekkel kapcsolatban megjelenő, túlzott bizalommal kapcsolatos veszélyekre hívta fel a figyelmet *Hantos* (1916:19), ti. a „*bizalom csak [...] emberi vonás és nem munka*”, továbbá meghatározta a jelenleg is érvényes proaktív pénzügyi felügyelés lényegét: „*Az igazi, az ideális revízió feladata nem a vizszoélések 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*”.

4. A PÉNZÜGYI FELÜGYELÉS MEGSZERVEZÉSÉVEL KAPCSOLATOS JAVASLATOK KEZDETI SIKERTELENSÉGE

Számos tényező járult hozzá a pénzügyintézetek ellenőrzésével kapcsolatos javaslatok elfogadásának 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” reformországygyűlésen a reformtörekvések egyik lépéseként megfogalmazták a Habsburg Birodalommal való gazdasági és pénzügyi összefonódást mérséklő javaslatokat, ezek gyakorlati megvalósítása elmaradt, így a továbbiakban is fennállt az az állapot, hogy a Habsburg Birodalom hazánkat (is) a birodalmi pénzügyi rendszer szabványainak és

uralmának 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, ami gazdaságpolitikai szempontból is fordulópontot jelentett. A szabadságharc kapcsán általánossá vált, hogy „*A régi világ elmúlt, mintha egy vizözön hömpölygött volna végig fölötte s az új világban nehéz küzdelmet kellett folytatni a létért mindannak, a mi a régiből megmaradt*” (Vargha, 1896:135). A szabadságharcot követő, neoabszolutisztikus Bach-korszak szintén visszavetette az önálló pénzügyi felügyeléssel kapcsolatos javaslatok előtérbe kerülését, és a pénzügyintézeteket érintő egyes szabályozó rendelkezéseket – részben a pénzügyintézetek ellenállása következtében – továbbra sem vezették be (Kovács, 2006:66). Kautz Gyula (1868:485), az Osztrák-Magyar Bank alkormányzója, majd főkormányzója 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 hátránnyal járt reánk nézve ez időben az osztrák pénzügyi és policziális eszmék és rendszabályok inváziója, s mily súlyos akadályként nehezedett hazánkban minden gazdasági lendület- és törekvésre a kormány mindenbeavatkozó kicsinyes ellenőrsége, a finanziaális intézményekkel járó controlleria nyüge, az országos törvényhozás kényszerű szüneteltetése, s azon visszas 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 annak ellenére, hogy a gazdasági élet számos területén a kiegyezést megelőzően, már 1860-tól terjedőben voltak a nemzeti autonómiát sürgető javaslatok, és a kiegyezést követően bekövetkezett, jelentős alkotmányjogi változások sem járultak hozzá érdemben az osztrák befolyás, jogi-politikai irányítás mértékének csökkentéséhez. Kautz hozzáteszi, hogy az ország csakúgy, mint a korábbi években, 1860 után is hasonlóan nyomásztó intézmények és rendszabályok alatt működött (Kautz, 1868:511), és jellemzőek voltak az „*igen is szapora rendeletek, bureaucratiai beavatkozás, felügyelet és ellenőrzet*” (Kautz, 1868:288). A hazánkat ért osztrák befolyás, „felügyelet és ellenőrzet” így 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 taka-

rékpénztári normatívummal kapcsolatban felszínre kerülő viták tekintetében), másrészt viszont az erőteljes gazdaságpolitikai befolyás, az „abszolút hatalom” érvényre jutása, a „nyomasztó intézmények” összességében hátravetették az önálló felügyelés megszervezése iránti hazai törekvéseket.

ÖSSZEGZÉS

Az intézményesült felügyelés az 1867. évi kiegyezést megelőzően belpolitikai és külpolitikai okok miatt nem valósulhatott meg; a felügyelés a kiegyezés után, az osztrák kormány korlátozó intézkedéseinek mérséklődése következtében fejlődhetett volna érdemben. Ezekben az években azonban ismét belpolitikai okok miatt nem valósult meg a bankok esetében az intézményesült, önálló felügyelés megszervezése, ugyanis a pénzüzetek ellenállása, a korábbiakban is említett, pénzüzetek iránti nagyfokú, sok esetben indokolatlan bizalom, valamint a felügyelés működésével kapcsolatos konszenzus hiánya a 19. század második felében azt megakadályozta.

A felügyelés megszervezésének gondolata a 20. század elején érdekképviselői szerveken belül próbált testet ölteni. Az érdekképviselői szerveken belül kialakított felügyelés azonban a kiterjedt tevékenységi kör, a túlságosan sokrétű feladatok, a szervezetek közötti rivalizálás és az önkéntes csatlakozás, ebből következően az önkéntes ellenőrzés lehetősége miatt nem biztosított megfelelő, hatékony felügyeleti jelleget.

Mindazonáltal a külföldi példák és hazai viszonyok tanulmányozása, a különböző fórumokon zajló szakmai viták, valamint természetesen a bankcsődök előfordulása is hozzájárult ahhoz, hogy 1916. június 1. napjával megalakulhatott az első felügyeleti „csúciszerv”, a Pénzüzeti Központ.

1. táblázat**A hitelintézetek számának alakulása Magyarországon 1866 és 1915 között**

Intézménytípus	1866	1873	1880	1895	1910	1915
Bankok	4	122	107	264	1 828	2 030
Takarékpénztárak	57	298	316	583		
Földhitelintézetek	1	4	5	7	3	4
Hitelszövetkezetek	22	208	249	968	3 685	3 780
Összesen	84	632	677	1 822	5 516	5 814

Forrás: Tomka (2000:32) és Magyar Statisztikai Évkönyv (1918:287)

2. táblázat**A 20. századforduló időszakában különböző formákban megvalósuló vagy tervezett, jelentősebb felügyeleti szervek csoportosítása**

Revízió típusa/ Revíziót végző szerv	Állami szerv	„Önellenőrzés”
		Nem állami, autonóm szerv
„Választható” revízió	<ul style="list-style-type: none"> • Osztrák-Magyar Bank • Országos Takarékpénztári Tanács • központi revíziótanács • vizsgáló bizottság 	<ul style="list-style-type: none"> • Magyar Revizori Szövetség • Takarékpénztári Kamara • érdekképviselői szerv • autonóm egyesület
„Kötelező” revízió	<ul style="list-style-type: none"> • szakértői intézmény 	

Forrás: saját szerkesztés

IRODALOMJEGYZÉK

1915. évi Magyar Statisztikai Évkönyv, a Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal Kiadványa (1918), Budapest, XXIII. évf. pp. 286–287.
- BLUM BRÚNÓ (1899): Pénzgazdaságunk és a vidéki intézetek. *Közgazdasági Szemle*, XXIII. évf. pp. 740–764.
- BOTOS JÁNOS (1994): *A magyarországi pénzintézetek együttműködésének formái és keretei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BOTOS JÁNOS (2002): *A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada*. Budapest, Szaktudás Kiadó Ház Rt.
- BOTOS KATALIN (1996): *Elveszt(t)ett illúziók. A magyar bankrendszer helyzete és távlatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DOMÁNY GYULA (1926): Bankpolitika, különös tekintettel a hitelpolitikára. *Közgazdasági Szemle*, L. évf. pp. 432–457.
- ERDÉLY SÁNDOR (1929): *Revizorok kézikönyve*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- ÉBER ANTAL (1911): A pénzintézetek revisiójáról. *Közgazdasági Szemle*, XXXV. évf. pp. 795–805.
- ÉBER ANTAL (1912a): Közlemények és ismertetések: Vita a pénzintézetek revisiójáról. *Közgazdasági Szemle*, XXXVI. évf. pp. 55–65.
- ÉBER ANTAL (1912b): Közlemények és ismertetések: Vita a pénzintézetek revisiójáról. *Közgazdasági Szemle*, XXXVI. évf. pp. 209–216.
- FRIED ISTVÁN (2013): *Jókai és a pénz*. In: FOGARASI GYÖRGY (szerk.): *Gazdasági teológia, esszék, tanulmányok*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, pp. 147–165.
- GALGÓCZY JÁNOS (1878): Hitelügyeink szabályozásának kérdéséhez. *Nemzetgazdasági Szemle*, II. évf. pp. 1–30.
- HALÁSZ SÁNDOR (1890): Takarékpénztári reformkérdések. *Nemzetgazdasági Szemle*, XIV. évf. pp. 767–783.
- HANTOS ELEMÉR (1916): *A pénzintézeti reform: A Pénzintézeti Központ törvényének és alapszabályainak jegyzetes szövegével*. (2., bővített kiadás) Budapest, Pénzintézetek Országos Egyesülete.
- HAVAS MIKSA (1901): A pénzintézetek ellenőrzése tekintettel a biztosító társaságokra. *Közgazdasági Szemle*, XXV. évf. pp. 212–222.
- JAKABB OSZKÁR – REMÉNYI-SCHNELLER LAJOS – SZABÓ IVÁN (1941): *A Pénzintézeti Központ első huszonöt éve (1916–1941)*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- JENEI KÁROLY (1970): *A Pénzintézeti Központ szerepe a Magyar Tanácsköztársaság bankrendszerében*. A Magyar Történelmi Társulat Üzemtörténeti Szekciójának kiadványa. Különlennyomat a *Levéltári Közlemények* XL. évfolyamából, pp. 37–55.
- JIRKOVSKY SÁNDOR (1945): *A magyarországi pénzintézetek története az első világháború végéig*. Budapest, Athenaeum Kiadó.
- KAUTZ GYULA (1868): *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Pest, Heckenast Gusztáv.
- KORÁNYI FRIGYES (1918): A takarékbetétek biztosítása. *Közgazdasági Szemle*, XLII. évf. pp. 559–566.
- KORMOS ALFRÉD (1897): *Felügyelőbizottsági tagok jogai, kötelességei és felelőssége*. Budapest, Apollo Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság.
- KOVÁCS GYÖRGY (2006): *A bankrendszer és stakeholderei történeti megközelítésben, avagy az állam szerepvállalása az ipar banki finanszírozása előmozdításában a magyar gazdaságtörténetben*. In: BOTOS KATALIN (szerk.): *A bankszektor és stakeholderei*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, pp. 54–109.

- KÖVÉR GYÖRGY (1993): *Az Osztrák-Magyar Bank, 1878–1914*. In: BÁCSKAI TAMÁS (szerk.): *A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816–1924)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 259–342.
- LENGYEL SAMU (1917): Könyvrevizorok képzése. *Közgazdasági Szemle*, XLI. évf. pp. 244–261.
- LIST, FRIEDRICH (1940): *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere. Matlekovits Sándor emlékére*. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság.
- MÜLLER JÁNOS - KOVÁCS TAMÁS - KOVÁCS LEVENTE (2014): *A Magyar Bankszövetség története*. Budapest, Tarsoly Kiadó.
- PÓLYA JAKAB (1894): A magyar szövetkezeti ügy. *Közgazdasági és Közigazgatási Szemle*, XVIII. évf. pp. 625–647.
- SCHANDL Károly (szerk.) (1938): *A magyar szövetkezés negyven éve (Az Országos Központi Hitelszövetkezet munkája és eredményei)*. Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt.
- SIPOS KAMILLÓ, L. (1910): Az 1840-es évek közgazdasági eszmeköre I. *Közgazdasági Szemle*, XXXIV. évf. pp. 25–48.
- SOÓS LÁSZLÓ (1993): *Az Osztrák Nemzeti Bank, 1816–1851*. In: BÁCSKAI TAMÁS (szerk.): *A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig (1816–1924)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 81–154.
- SUGÁR IGNÁC (1899): Pénzintézetek reformja. *Közgazdasági Szemle*, XXIII. évf. pp. 403–425.
- TOMKA Béla (1999): *Érdek és érdektelenség. A bank-ipar viszony a századforduló Magyarországn, 1892–1913*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen U.P.
- TOMKA Béla (2000): *A magyarországi pénzintézetek rövid története (1836–1947)*. Budapest, Aula Kiadó Kft.
- VARGHA GYULA (1896): *A magyar hitelügy és hitelintézetek története*. Budapest, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság.