

## A PÉNZÜGYI JOG SZABÁLYOZÁSI TRENDJEI

HALUSTYIK ANNA  
tanszékvezető egyetemi docens

A pénzügyi jog tárgyának és tartalmának meghatározása nem egységes, mivel ezen a területen erősen keverednek a közjogi és magánjogi szabályozási elemek. Elegendő, ha csak a legfőbb területeket tekintjük: adójog, államháztartás joga, pénz- és tőkepiacok joga és a hozzájuk kapcsolódó részterületek.

Ezért a szabályozás kérdései is többnyire komplex jellegűek, a jogalkotás megoldási kísérleteit nehéz egy minta szerint vizsgálni.

Kiindulópontként tekinthetjük a legfontosabb területek szabályait; ezek: az adójog, államháztartás joga és a szabályozott piacok joga. Az egyes területekre vonatkozó jogalkotás a jogágak tagozódásában (lásd itt: közjog és magánjog) nem mindig határozható el egyértelműen, sőt esetenként a közjogi és magánjogi szabályozási elemek egy jogforráson belül is vegyesen szerepelnek. Fontos szempont a kiinduló szabályozási helyzet: a piaci viszonyok kialakulása/kialakítása a tervgazdaság romjain jelentős jogalkotási problémákat vetett fel; a mi területünkön pedig korábban nem szabályozott viszonyok kialakulására kellett figyelni. A különböző jogágak szabályozási trendjeinek alakulása az elmúlt tizenöt évben lassan kivájjja a pénzügyi jog tartalmi elemei elhelyezésének útját is. A komplex szabályozás néhány probléma fellelése zárja az áttekintést.

### **A szabályozott területek**

A pénzügyi jog keretén belül piacgazdasági körülmények között különböző szabályozási modellek férnek meg. Ezek között – további megkülönböztetésül – elfér a közjog és a magánjog eszközeivel szabályozott normarendszerek többsége. Természetesen ezeken belül találhatóunk ‘tisztább’ vagyis egységesebb, pl. a közjog eszközeit tartalmazó normarendszert (tipikusan ilyen az adószabályozás) és más, vegyesebb szabályozást is. A bevezetésben kiemelt három terület: adójog, államháztartás joga és a szabályozott piacok joga alkalmas arra, hogy egyrészt átfogó jellegük miatt, másrészt a szabályozás tipizálhatósága miatt körük kerítésük a vizsgálódásunk hálóját.

Az adójogban kódex-szerűen megtalálhatók mind az eljárásjogi, mind a különböző területek adójogi anyagi jellegű szabályozása. Az adójog emellett alkalmas a határterületek – az adó jellegű normák – számára is modellként szolgálni mind az eljárásjog, mind az anyagi normák területén. A vám, illeték, jövedék a legfontosabb határterületek. Az, hogy ez nem minden szabályozásban egyértelmű, egy másik kérdés része.

Az államháztartás joga egyrészt klasszikusan szigorú és egységes szabályozást megkívánó jogági keretek közé szorított, másrészt viszont közvetlenül gazdasági viszonyok szabályozását is jelenti – a költségvetés a legfontosabb szabályozási kategória – a szabadpiaci versenyben, ahol megfontolást érdemel az állami szervezetek hierarchiájának piacra való rávetítése. De leginkább a rávetítés ‘hogyanja’ és ‘milyensége’.

A szabályozott piacok megjelenése a pénzügyi jog keretei közt csak a tervgazdaságból kilépve újdonság: a pénzpiacok, a bankvilág, a biztosítási piac, a tőkepiac, a tőzsde világa és a körülöttük kialakult határterületek kezdetektől fogva különös szabályozási formát alkottak. A különös jelleget az adja, hogy az adott pénzügyi területen a klasszikus piaci viszonyok közvetlen hatását letompítja az állami szabályozás – állami felügyelet kerete. Itt a szabályozás egyrészt egységesítési célokkal készül: helyi, nemzeti, regionális, nemzetközi piacokon ‘egy nyelven’ beszélnek; a termékek, ügyletek összevethetők. A másik fő szempont a közvetlen piaci kockázatok normalizálása: minden szabályozott piaci területen alkalmazzák ezt a szempontot; a pénz-, biztosítási és tőkepiacok különösen kockázatnak kitettek (több szempontból is) ezért a kockázat tompítására a jogalkotó különös szabályozási keretet alkalmaz: intézményi, termék és működési kontrollt az állami ellenőrzés mechanizmusán keresztül.

### **A szabályozás tartalmi elemeinek jogági jellege**

Közjogi szabályozás alapvetően a közigazgatási eljáráson belül a hatósági eljárásra építve: az adójog különössége.

Az adózás fogalma lényegéből következően klasszikus eljárásrendje hatósági eljárás. Az adózás különös szabályai épülnek az általános eljárási szabályokra. A különös szabályok sora természetesen bővül, összetetté válik; a fontosabb és önállóvá vált határterületek (vám, illeték, jövedék) szabályai is hatással vannak rájuk. Az állami intézményi fejlődés – különösen az alkotmánybíróság kialakulása és beépülése a magyar jogrendbe – jelentette gyakorlat lényeges szabályalkotó tényező az elmúlt tizenöt évben, tekintettel a piacgazdaság részben állami szabályokkal való megteremtésére. Az anyagi és eljárási szabályok kerete viszonylagosan állandó; piacgazdaság léte vagy nemléte a kereteken nem változtat, legfeljebb a szabályozandó jogviszony szűkebb vagy átfogóbb.

Közjogi szabályozás alapvetően a közigazgatás általános eljárási szabályrendjére építve egyes különös szabályok kialakításával: az államháztartási jog jellemzője.

Az eljárás a különböző állami szervek között sokféle szempont szerint különbözik: a közigazgatás általános/klasszikus eljárási szabályai mellett létezik a hatósági eljárás, a ‘kvázi-hatósági’ eljárás, valamint a nehezen tipizálható különös/egyedi eljárási szabályok sora bizonyos állami szervek viszonyaiban.

Az államháztartás egyik alrendszerének, a társadalombiztosításnak a szabályozása pedig koncepcionálisan mind tartalmát, mind intézményrendszerét tekintve annyit

változott egymást követő rövid időszakokban az elmúlt tizenöt év alatt, hogy az adott esetre hatályos normák alkalmazásában sokfajta értelmezés lehetséges. Az alrendszerre vonatkozó ma hatályos normák alapján a hatósági eljárásnak van elsőbbsége, mivel 1997 óta az adóhatóság mint intézmény jár el jogalkalmazóként. Ez a helyzet számos problémát vet fel, leginkább abból kiindulva, hogy más-más jogágra jellemző normarendszert szorít a hatályos jog egy intézmény keretei közé, az arra az intézményre alkalmazandó hatósági eljárás, mint eljárási forma alkalmazásával.

A költségvetésre vonatkozó szabályozás – mind központi, mind önkormányzati szinten – a közigazgatás klasszikus szabályozására épül.

A fentebb említett klasszikus közigazgatási szabályok alkalmazása korántsem mondható el az állami adósságkezelés szabályköréről. Ezen a területen egyrészt a piacgazdaság kialakulásával/kialakításával együtt kellett kialakítani a különös intézményrendszert a saját szabályozásával; másrészt ugyanebben a folyamatban el kellett dönteni a megfelelő állami döntéshozó szervnek azt is, hogy a központi bank szerepkörét hogyan alakítják a monetáris politikában, pénzpiacokon, vagyis a kétszintű bankrendszerben és annak állami ellenőrzésében. Bár ez a problémakör a harmadik területünket, a szabályozott piacokat is érinti, az állami adósság kezelése szabályozásának elsődlegességét szem előtt tartva mégis az államháztartás normái között kereszük a megoldást. A megoldási kísérletek pedig tükrözik a mindenkori szabályozás útkeresését, amely nem tudott letérni az éppen aktuális vonalról: intézmények szempontjából találunk állami szervezetet, gazdasági társaságot – hatósági vagy kvázi-hatósági jogkörrel felruházva. Az alkalmazandó eljárások sorában polgári jogi szerződési ügyletek, kogens jogszabály, általános és egyedi eljárásrendből eredő normák mind megtalálhatók.

A szabályozott piacok normáit a magánjog dominálja, de az állami ellenőrzés területén elsőbbséget élvez a különös eljárási szabályok sora.

A szabályozott piacok normáit a legnehezebb kategorizálni: egyrészt a piaci intézmények többsége, másrészt a piaci viselkedésük, ügyletelésük a legtávolabb áll az állam mint jogszabály alkotó tevékenységétől; másrészt az állam mint jogszabályalkotó nemcsak a gazdaság viszonyaira, hanem az állampolgárok jogai biztosítására (adott esetben: védelmükben) és az államszervezet kompakt működtetésére ügyel és ezen feladatai ellátásában esetenként határozottan a piac önszabályozó területén kell fellépni.

Az állami szabályozás alapvetően kétirányú lehet: erőteljesebben és részletesebben szabályozza a jogviszonyt vagy inkább az utólagos állami ellenőrzési folyamat fontosságát hangsúlyozza.

A nemzeti szabályozást megkönnyíti, hogy ezen iparágak vonatkozásában élő és a gyakorlatot általában folyamatosan magába építő szabályozást találunk – nemcsak a pénzügyi jog szférájában, hanem más, szabályozott területen is.

A nemzetközi szabályozás megléte és széles körű alkalmazása előny: a nálunk a piaccgazdaságra áttéréssel és az európai uniós csatlakozási törekvésekkel (majd tényleges csatlakozással) fémjelzett elmúlt tizenöt év szabályozásában is kétségkívül tükröződik. A hátrányosabb oldalt az alapvetően keretszabályozás jelenti egy olyan nemzetgazdaság és annak jogalkotója számára, amely alapvetően a 'halászléből csinál halat', vagyis egy rendkívül speciális 'eredeti tőkefelhalmozás' korát éli – mint a kelet-európai országok az elmúlt tizenöt évben.

Szűkebb szabályozási területünkön, a pénzügyi jogon belül ez a fajta keretszabályozás az egyes jogágak nemzetközi fejlődéséhez kötődik és a kereteken belül a nemzeti jogalkotó a saját országa fejlődésének megfelelő szabályozási mintát követheti. A pénzpiacokon ez a klasszikus vagy univerzális bankolási szabályok szerinti jogalkotást jelenti. A biztosítási piacon az életbiztosítás és az attól elválasztott egyéb biztosítási ágak esetén az elválasztás formájára, a határterületek 'átjárhatóságára' koncentrálnak a szabályozók. A tőkepiaci szabályokat alapvetően meghatározza egyrészt az adott országban a tőzsdeszabályozás milyensége: az autonóm, önszabályozó vagy társaság-típusú és másrészt a nyilvános értékpapír forgalmazás 'mélységének' (vagy 'felszínességének') szabályozási szintje. Ez a terület az, amelyen a legnehezebb kölcsönösen alkalmazott nemzetközi szabályok kidolgozása.

Az előzetes állami szabályozás lehetőségei klasszikusabbak és nem annyira szereteágazók, mint az utólagos állami norma kontroll megjelenése a fenti jogági szabályozásokban. Az állami ellenőrzés szabályozó és intézményi rendszere egy adott szabály- és állami szervezetrendszerbe kell hogy beépüljön. Tehát már nem biztos, hogy a jogági specifikumok érvényesülnek működtetése során.

Az ellenőrzés állami szervezetrendszere kategorizálható: az államszervezet klasszikus triász mellett és hierarchiában azon belül a kormányzati szervek, hatóságok, kvázi-hatóságok, különös, egyedi szabályozású állami szervek a leggyakoribb szereplők. E fenti lehetőségek megvalósulásai jelentik a sokszínűséget a szabályozott piacok szervezetrendszerében.

Összevetve az összevethetlent: a szabályozás jogági jellege a pénzügyi jog keretein belül csak egy területen, az adójogban mutat egységes képet, a többi rendszerben különböző szabályozási formák, intézmények és normák élnek egymással közvetlenül összekapcsolódva.

## **A kiinduló helyzet**

Kiindulásunk az elmúlt tizenöt év, és ami közvetlenül megelőzte, vagyis a késő 1980-as évek szabályalkotási hulláma. 1990 az első nagy kodifikáció éve mindhárom nagy pénzügyi jogi területen; ugyanakkor az azt megelőző néhány évben már az adójogban és a szabályozott piacokra vonatkozó jogalkotásban történtek bevezető lépések: a személyi jövedelemadó kezdetei, a 'bruttósítás' vagy a kétszintű bankrendszer, a kereskedelmi banki szféra elválasztása a központi jegybank működésétől 1987-ben stb.

## **Az adójog – a modern adónemeket nézve: zéró indulási pont**

A modern adónemek megteremtése önálló jogág kialakulását és fejlődését tette lehetővé; az általános szabályok, az eljárásrend megteremtésével közel egy időben az anyagi normák is megjelentek. A forgalmi típusú és a jövedelem (személyi és vállalkozási) adóztatására épülő szabályozás alapjainak lerakása jelentette az első lépést a gazdaság e területének átalakításában/átalakulásában a rendszerváltás kezdetén. A zéró pontról induló jogalkotás azt az előnyt is magáénak mondhatta, hogy az anyagi és eljárási szabályok összehangolásával egységes szabályozás alakulhatott ki.

### **Az államháztartás joga – az állami szervezetrendszer működés közbeni átalakítása**

Amit az adójognál nem lehet azért elmondani, az államháztartás jogának átalakítására igaz: a rendszerváltás kezdetéhez kötődő ún. sarkalatos törvények többje 1991-től közvetlenül hatott az államháztartás körébe tartozó jogviszonyok szabályozására. Működő államszervezet a tárgya az átalakításnak – az államháztartás szabályozása csak az egyik terület.

Az első parlamenti ciklusban (1991–1994) a gazdaságra vonatkozó jogalkotás egyik elsődleges területe a privatizáció és az ahhoz közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó ún. orientáló jellegű szabályok sokasága. A jogalkotás alapja egyes területeken a meglévő szabályok átalakítása, máshol új szabályalkotás – de mindenképpen a gazdaság átalakításának elsődlegességét szem előtt tartva.

A piacgazdaság felé haladva a szabályozásban is rögzös út állt a jogalkotó előtt: a logikusan egymásra épülő jogszabályok, az adott iparágra vonatkozó stratégiai gazdasági – politikai döntések nem a korszak jellemzői. Ugyanakkor a gazdaság fő szabályozójaként a privatizáció folyamata önmagában is kijelölt némi szabályozási időrendet és logikát a jogszabályok labirintusában. Kár, hogy ebben a sorban a számveteli jog átalakítása szükségtelenül háttérbe szorult.

1994-től nemcsak egy új parlamenti ciklus és kormányváltás köszöntött be, hanem a szabályozás területén fontos lépések sorozata kezdődött: az európai uniós csatlakozásra való felkészülés időszaka, komoly és tömeges jogszabályalkotással – az európai jogharmonizációs törekvések időszaka. Az előbbi nem hozott jelentős változásokat, 'köszönhetően' a kétharmados törvények sorába tartozó szabályozásnak; az utóbbi hatása viszont esetenként jelentős volt, hiszen az államháztartási alrendszerek működésében nem elhanyagolhatóan megjelentek a szabályozott piac intézményei, működésük eredményei.

### **A szabályozott piacok normái – a piac állami eszközökkel való kialakítása**

Az adójoghoz némiképpen hasonlóan a szabályozott piacok állami segítséggel való kialakítása (1987-ben a kétszintű bankrendszer kormányhatározattal való létrehozása; 1990-ben a budapesti értéktőzsde újrainyítása) rányomta bélyegét szabályozásukra. Egyrészt a meglévő intézményi szerkezetre építettek (egyres banki intézmények, biztosító társaságok állami vállalati jogi formából való kiszakítása, 'társaságosítása'). Másrészt a piacokra jellemző magánjogi normákat az – abban a tekintetben módosítást akkor kevésbé, új szabályok bevezetését már jobban elviselő – Ptk alkalmazásával lehetett kezelni (nem elhanyagolva a szabályozásba hamarosan beépülő nemzetközi szakmai gyakorlat eredményeit – melyre az alapvetően keretszabályokat tartalmazó Ptk alkalmas volt).

A célzott szabályozás első lényeges éve ezen a területen is 1990: az első banktörvény, értékpapírtörvény és biztosítási törvény időszaka.

A nyugdíjpenztárakra vonatkozó kezdeti szabályozás – nemzetközi mintákat alapul véve – már az 1990-es évek közepére, derekára datálódott (1993 és 1997).

## Szabályozási trendek a különböző jogágakban

### Adó

A kompakt szabályozásra törekvést nemigen gátolja kormányváltás – a szakági törvénykezés az adószabályozás kialakulása idején még nem vált politikai ütközőponttá, nem lehetett különböző szabályozási koncepciókat felmutatni ('mivel ezt is meg kellett tanulni').

Az adószabályok változását az 1990-es évektől kiindulva jellemezte az utólagos szabályozás. Egyrészt az utólagos szabályozás természetes jogalkotási folyamat a gazdaságsszabályozás olyan területein, ahol korábban ismeretlen, kialakulóban lévő piaci viszonyok között erős az állami szabályozás. Másrészt a szabályozó állam számára a korábbi tapasztalatokból adódott a továbblépés, további szabályozás lehetősége.

Belső anomáliák, privatizációs hatások alapján történő jogszabályváltozások jellemzik a másik nagy szabályozási hullámot. Ki ne emlékezne a gazdasági társaságok elterjedésének néhány emlékezetes lépcsőjére és az ahhoz kapcsolódó komoly adószabály módosításokra a jövedelemadó területén: kizárólag magánszemélyek részvételével alapított kis társaságok jövedelmének adóztatási szabályozása; azt követően a külföldi magánszemély tulajdonoskénti bevonása a kis társaságba és az ahhoz kapcsolódó adókedvezmény köre; vagy a kapcsolt szabályozások közül a különös gazdasági társasági formához kötött egyes tevékenységek alapján adóztatott jövedelem.

Nem kizárólagosan csak az adószabályozás tárgya a végrehajtás, de az adóeljárással is fontos lépés. Az adózás rendjére vonatkozó különös törvényi eljárás mellett az alapul fekvő szabályokat, kereteket a Vht biztosítja. A végrehajtás egyik lépése a pénzügyi szervezeteken és pénzforgalmi szabályozás szerint lefolytatott beszédés, vagy populárisan: inkasszó. Itt a szabályozás az adóeljárásra, hatósági eljárásra kell, hogy vonatkoztasson általános eljárási szabályokat, szabályozott iparágakra vonatkozó szervezeti és ügyleti viszonyokba beépülten. Vagyis különböző szabályozási logika és különböző szabályozás kell, hogy együtt és egységesen fejtsse ki a hatását. Az adóvégrehajtás és az általános végrehajtási szabályok koncepciói ráadásul nem moztak együtt; harmadik – eltérő szabályozási koncepciójú – területként csatlakozik a pénzforgalmi szabályozáson belül a beszédési megbízások szabályozása (alapvetően a sorrendiség megállapítása), amelyik az előző kettőtől eltérő módon alakult. A 2000-es évek lassan kialakuló jogi kodifikációja kezdheti az összhang megteremtését a különböző jogágak egy eljárásban alkalmazott intézményei tekintetében.

Adóharmonizáció – EU felé tekintve főleg a forgalmi adó (ÁFA) területén kis lépések megtételével: ez az adószabályozás negyedik jellemzője.

A szabályozási tárgy – a forgalmi adók – adott volt; a nemzetközi kereskedelem szabályozásának legkönnyebben átfogható és egységesíthető területe ez. Bár európai uniós jogharmonizációs törekvések az adójogban máshol is erősödnek, a közvetlenül kereskedelemhez kapcsolódó jogviszonyok egységesítése az elsődleges cél.

### Államháztartás

Kétharmados törvények alkotják az államháztartási szabályozás főbb normáit: ez magyarázza az 1990-es évek eleji struktúra viszonylagos változatlanul hagyását. 2005 az új közigazgatási eljárási törvény megalkotásának éve: a mélyebb államszervezeti re-

form hiányában is a piacgazdaság kezdetekor kialakult új intézményrendszer beépítése a működőbe, az elektronikus ipar terjedéséhez kötött új jogintézmények és eljárások szabályozása és az elmúlt tizenöt év jogalkalmazásában felmerült, kodifikálható kérdések újraszabályozása lett a legfőbb feladat.

Tömeges és állandó szabályváltozás az egyik alrendszerre – a társadalombiztosítási szabályozásra – vonatkozik csak. Az alapvetően szétszabdalt és jószerivel állandó változáson keresztülmenő szabályozás nehezen alkalmazható és még nehezebben végrehajtható normákat eredményez, amely folyamatok nem hatnak a jogbiztonság irányába, hatásuk a költségvetésre pedig hátrányos. A hátrányos hatás hosszútávon megmarad, ami az alrendszer sajátosságából fakad: mind a nyugdíjbiztosítás, mind az egészségbiztosítás a teljes lakosságot évtizedekre érinti – a jogalkalmazás fő szempontja az állandóság.

Az elmúlt tizenöt év több alapvető koncepció megjelenését jelentett ebben a szabályozásban. Ennek hatásaként természetes, hogy a magánszemélyek életútját évtizedekre meghatározó normák rendszerének időszaki, jelentős változtatása reakcióként értetlenséget, kapkodást váltott ki. Ehhez kapcsolódik az intézményrendszer átalakítása jogszabály módosítások útján: a korábbi intézményekre ráépültek a megváltozott koncepciót kiszolgáló újak; az egyik jelentős jogszabály módosítást követően pedig 1997 után az adójogi hatósági intézményrendszer vált a társadalombiztosítás korántsem hatósági eljáráshoz kötött viszonyaiban részleges jogalkalmazóvá.

Nézzük az idevonatkozó példát: a társadalombiztosítás régi (rendszerváltást megelőző) időszakának egységes szabályozása, az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás átalakult. A két biztosítási ág szétválasztásának az állami közbevételek és újraelosztás szabályozásában van logikája. Egyrészt az egészségbiztosítási bevételekből egy életút során sok évtizedes szolgáltatást biztosít a kifizető állam, melyhez a szolgáltatás intézményrendszerének folyamatos fenntartása és működtetése szükséges. Másrészt a nyugdíjbiztosítás jelentette szolgáltatások nyújtásához az állami kifizetőnek nem kell az egészségügyben meglévő hatalmas kapacitást fenntartani és működtetni. A két – állam biztosította – szolgáltatás jellege és főként a költségvetési hatása eltérő. A szétválasztást követően, 1997 után az egészségbiztosítás pénzügyi nyilvántartási és kezelési része került az adóhatóság hatáskörébe, az alapjogviszony jelentette normák, a szerződések és nyilvántartások vonatkozásában a korábbi, az egészségbiztosítási szabályok jogalkalmazója maradt felelős.

Az anyagi normák követhetők; az eljárási normák a két szervezet sajátjai: hatósági eljárás az adóhatóság részéről és a közigazgatás általános eljárási szabályainak alkalmazása az egészségbiztosító részéről.

A költségvetés jogának alakulása (az eljárási szabályok viszonylagos változatlanul hagyása mellett) más trendeket mutat: alapvetően a gazdasági folyamatok átalakulásához kötődik; az elmúlt tizenöt évben jellemzően a privatizáció éppen adott történései (kormányzati döntései) alakították a költségvetés szabályozását is. A szétdarabolt szabályozás nem jellemző; a módosítás szerkezetében a kormányzati döntésekhez kapcsolódó fiskális politika változásainak költségvetési leképeződései jelentik a legfőbb módosításokat.

Az európai uniós jogharmonizáció a csatlakozás előtt nemigen érintette a vonatkozó jogalkotást – pontosan az államszervezet nemzeti szabályozása miatt. Ugyanakkor

kor a költségvetés új rendszerének megteremtése az európai unióhoz való csatlakozás után elengedhetetlen, pontosan az uniós költségvetés szabályozásához (az eljárásrend és a tartalmi normák) való számos kapcsolódási pont megteremtése érdekében.

### Szabályozott iparágak

A szabályozott iparágak területén a fejlődés alapvetően kétirányú. Egyrészt a piacok kialakítását is már – de korai évekbeli fejlődését különösképp – meghatározta az 1994-től megindult európai uniós jogharmonizációra törekvő jogalkotás. Másrészt az azt megelőző (1990 és 1994 közötti) időszakban a fő kérdés a szabályozott iparági jelleg kitalálása a jogalkotó által (pl. a kereskedelmi bankolásban a klasszikus vagy univerzális szabályozási modell követése vagy a tőzsde szabályozásában az autonóm, önszabályozó modell vagy a részvénytársasági forma szerinti szabályozás stb.) az ad hoc szabályozás felváltására.

A jogalkotásra talán kevésbé, de a jogalkalmazásra erősen rányomta bélyegét a privatizáció alakulása. A bankok esetében számos, a biztosítás területén néhány külföldi intézmény 'zöldmezős' beruházása a privatizáció mellett segített a nemzetközi gyakorlat bevezetésében, az ügyletek elterjedésében és az így együttesen alkalmazott szabályok kiegyensúlyozták az alakuló piacot és az azon ad hoc jelleggel működő állami jogalkotást.

A szektorra jellemző állami ellenőrzés szabályozása a kezdeti ad hoc módról a következő lépésben már az uniós jogharmonizációs folyamat keretén belül – és annak legfrissebb szabályozási modelljét követve – az egységes szervezetbe rendelt konszolidált ellenőrzés szervezetének megalapítására és eljárásrendjének kialakítására koncentrált. A szervezet vonatkozásában a jogalkotó a magyar szabályozásban elsőként alkalmazott utat követte: a kormányzati ellenőrzés struktúrájába helyezte a felügyeletet. Az uniós szabályok az állami ellenőrzés szervezetrendszerét jelölik meg a konszolidált felügyelet helyeként; de az állami ellenőrzés szervezetrendszerén belül nem adnak további útmutatást a kormányzati szektoron belülről vagy kívülről helyezett felügyeletre vonatkozóan.

Az állami felügyelet szabályozásának meghatározása azonban a szabályozás egész időszakában sokrétű problémát – más és más típusút – vet és vetett fel. Mészszzebről kezdve vizsgálódásunkat, nem hagyható figyelmen kívül a fiskális és monetáris politika szabályozási koncepcióinak vitája; a kiépítendő és a központi bank funkcióváltását, a kétszintű bankrendszer bevezetését követő intézmények és egymáshoz való viszonyuk szabályozása. A felügyelet hatásköre és az állami intézményrendszerbe való beépítése összhangban kell, hogy történjen. Alapvető szabályozási kérdések közé tartozik annak eldöntése, van-e szabályozási, szabályalkotási joga a felügyeletnek. A nemleges válasz esetén pedig egyértelmű hierarchia részeként kell, hogy működjön a jogalkalmazás világában.

Összegezve, a különböző jogágak szabályozási jellemzői számos esetben egy-egy adott jogintézmény vagy szervezet vonatkozásában egymással keveredve, vegyesen vannak jelen.

A különböző szabályozási metódusok is keverednek. Így előfordul az alapvetően változatlanul hagyott szabályozás (bár kétségtelen, hogy a magánjog körében, a Ptk. szerződési szabályai esetében), amely a gyakorlatnak való kitettségében a jogalkotó



szándékától függetlenül formálódik – legalábbis egy ideig. A meglévő jogintézmény újraszabályozása, piacszerűbbé tétele széleskörű szabályozási gyakorlattá vált. Főként a szabályozott iparágak terén a zéró pontról indulás, az új szabályozás és az új jogintézmények beépítése a meglévő szabályrendszerbe a feladat. A pénzügyi jog keretén belül az állami jogalkotó által időlegesen nem szabályozott, vagyis a gyakorlatra hagyott jogintézményi fejlődés sem ismeretlen.

