



Pázmány Law Working Papers
2014/8

Fehér Júlia – Veres Zoltán

**Gondolatok a hazai pénzügyi
felügyeleti integráció margójára –
különös tekintettel a
fogyasztóvédelemmel összefüggő
igazgatási szempontokra**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti integráció margójára – különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra*

Fehér Júlia – Veres Zoltán **

I. Problémafelvetés

Ma már általánosan elfogadott nézet szerint a pénzügyek veszélyes üzem, így valamilyen szintű állami kontroll ezen a területen feltétlenül szükséges. 2010-2011-ben új státustörvények születtek a pénzügyi felügyelet két meghatározó szerve, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF)¹ és a Magyar Nemzeti Bank (MNB)² vonatkozásában. Az így létrehozott struktúra mintegy másfél év elteltével ismét gyökeresen megváltozott: a PSZÁF, mint önálló intézmény megszűnt, feladatait az MNB vette át.³

Szervezeti jogi szempontból gyakorlatilag nem történt más, mint hogy egy közigazgatási (jellegű) intézménytől egy, a klasszikus közigazgatási szervek közé nem illeszthető fórumhoz⁴ kerültek a PSZÁF által ellátott feladat- és hatáskörök. Kérdés, hogy *mindez „megfertőzte”-e a jegybankot közigazgatási jelleggel, vagy inkább a pénzügyi felügyelet került ki a közigazgatás keretei közül? A válasz tartalmilag* valahol a kettő között lehet, *normatív* alapon mégis azt kell mondanunk, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó központi bank nem közigazgatási szerv.

A fenti problémafelvetés öncélú elméleti okoskodásnak tűnhet, azonban – mint azt Cseres Katalin külföldi szerzők nyomdokain haladva kimutatta - az intézményi formák több tényezőt is alapvetően befolyásolhatnak, így érdemes ezt a kérdést is vizsgálat tárgyává tenni.⁵ Az intézményi eltérésekből származó problematikát röviden érzékeltetve itt csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy „minden intézményi környezet a maga képére formálja a döntéseket,” mely adott esetben – még azonos hatáskörök mellett is - a *jogi szabályozás eltérő kimenetelét eredményezheti.*⁶ Különösen igaz ez, ha egy eddig közigazgatási szerv által ellátott tevékenység más típusú intézményhez kerül.

A vázolt teoretikus megközelítés mellett felmerül a kérdés, miért volt szükség ilyen rövid időn belül a pénzügyi felügyeleti struktúra újraalkotására? Az okokat illetően sokféle magyarázattal találkozhatunk,⁷ azonban jogi, fogyasztóvédelmi szempontból Fekete Orsolya

* A tanulmány a TÁMO P-4.2.1.B-11/2/KMR -2011-0002 támogatásával készült.

** Fehér Júlia a Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola PhD hallgatója; Veres Zoltán főjegyzői titkárságvezető (Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Hivatala), megbízott oktató (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar). E-mail: dr.veres.zoltan@gmail.com.

¹ 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (továbbiakban Pszáfvt.)

² 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, melyet az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadott el.

³ Ld. erről részletesebben a 2013. évi CXXXIX. törvényt a Magyar Nemzeti Bankról (továbbiakban Jegybanktv.), Záró rendelkezések 176-183/D. §.

⁴ Az MNB szervezeti minőségével kapcsolatos problémával külön pontban (ld.IV.3.) foglalkozunk.

⁵ Cseres Katalin: Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén. In: Valentiny Pál - Kiss Ferenc László - Nagy Csongor István: Verseny és szabályozás 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet. Budapest, 2013. 61-96. o.

⁶ Cseres: i.m. 66. o.

⁷ Ld. pl. a Jegybanktv. javaslatához fűzött indokolást (T/ 11474. számú törvényjavaslat a Magyar Nemzeti Bankról). Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/11474/11474.pdf> (letöltve: 2014-05-30).

2011-ben elkészült doktori értekezésében⁸ megfogalmazott két hipotézis érzékelteti, hogy a pénzügyi felügyelet, pénzügyi fogyasztóvédelem területén vannak megoldásra, javításra váró problémák. Ezek szerint:

- *A fogyasztói panaszok kezelésének eszközrendszere nem eléggé átgondolt és kiforrott, ami részben a fogyasztók elégedetlenségét, részben a hatósági erőforrások túlzott leterheltségét eredményezi.*
- *Bizonyos korrekciós mechanizmusok révén fokozható a fogyasztói elégedettség és csökkenthető a hatósági fórumok leterheltsége.*⁹

Ezek után joggal merül fel a kérdés: a területen végbement átalakulások közelebb vittek-e a jelzett problémák megoldásához, illetve általában a fogyasztói jólét és a fogyasztóvédelem magasabb szintjéhez. E kérdés kategorikus eldöntésére nem vállalkozunk tanulmányunkban, azonban a válasz megfogalmazásához reményeink szerint néhány szempontra sikerül ráirányítani a figyelmet.

II. Fogyasztóvédelem a közigazgatás rendszerében – határmezsgyén innen és túl

1. Dogmatikaterkép – a fogyasztóvédelem fogalma, célja, jogági sajátosságai

A fogyasztóvédelem tulajdonképpen nem más, mint a magánjogi jogviszonyokba történő állami beavatkozás intézményesítése. A beavatkozás oka – különösen a piacgazdaság viszonyai között – az egyensúly megbomlása, a fogyasztók kiszolgáltatott helyzete a szolgáltatókkal, vállalkozásokkal, kereskedőkkel szemben. A hátrányos helyzet (és számos panasz forrása) különösen az információs aszimmetriában ragadható meg, ami a felmerülő kockázatok, a gazdasági és jogi háttér, valamint a nehezen átlátható árazás és költségrendszer vonatkozásában jelent kétségtelen erőfölényt a szolgáltatói oldalon. A fogyasztó(védelm)i jog célja ezért az egyensúlyi helyzet létrehozása a piaci viszonyok két szereplője között annak érdekében, hogy a „gyengébbik félnek” optimális döntési lehetősége legyen, hogy érdekei a leghatékonyabban érvényesüljenek.¹⁰

A jogterület sajátosságai többféle módon és tekintetben kimutathatók, mindazonáltal alapvető fontosságú mindenekelőtt a jogági minőség elismerése vagy annak határozott tagadása. Az előbbit a jogdogmatista irányzat képviselői, míg az utóbbit a funkcionalisták vallották. Amennyiben elfogadjuk a fogyasztóvédelmi jog önálló jogterületként történő definiálhatóságát, úgy annak funkciói, a tevékenység módja, rendeltetése, fogalma tekintetében újfent alternatívákba botlunk. Az „elidegeníthetetlen fogyasztói jogok elmélete” az állam feladatává teszi a fogyasztók jogi eszközökkel történő védelmét. Az *erőteljes állami beavatkozás* és befolyás elsősorban dinamikus gazdaság- és jogpolitikát, illetve protektív jogalkotást feltételez. Egy másik felfogás szerint a *segítségnyújtás* biztosítása a fogyasztóvédelem feladata. Ez utóbbi irányzatnál nem az erőteljes állami beavatkozáson van a hangsúly, sokkal inkább a cselekvési lehetőség megteremtése és (elő)segítése, a széleskörű fogyasztóvédelmi politika megteremtése a cél.

⁸ Fekete Orsolya: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. PhD értekezés, Szeged, 2011.

⁹ Fekete: i.m. 12. o.

¹⁰ Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Budapest, Complex, 2007. 71. o.

Normatív szempontból a fogyasztásra és az ennek kapcsán létrejövő jogviszonyokra vonatkozó jogszabályok összességét, protekcionista szempontból viszont csak a jogi eszközökkel történő védelmet szabályozó normákat tekinthetjük fogyasztóvédelmi jognak. Fazekas Judit által szintetizált fogalommal élve, a vonatkozó joganyag nem más, mint az egyes fogalmak tartalmi elemeinek egybeolvasása, tehát minden fogyasztáshoz kapcsolódó előírás, különösen a fogyasztók kifejezett védelmét szolgáló preventív és korrekatív eszközök.¹¹

Sajátosságként értékelhető a címben megjelölt „*határmezsgye*” minőség, ami a klasszikus jogági besorolással kapcsolatos nehézségekkel magyarázható. Abból kiindulva, hogy egy alapvetően magánjogi jogviszonyba avatkozik be az állam oly módon, hogy számos jog és érdekvédelmi mechanizmust biztosít az egyik fél számára, egyoldalú pártfogásban részesíti a terméket megvásárló, szolgáltatást igénybe vevő felet, valamint többfrontos intézményrendszert működtet, hatalmaz fel fogyasztóvédelmi feladatok és felügyeleti tevékenység ellátására, kétségkívül *közigazgatási szerepvállalást tanúsít*. Tovább lépve a polgári jog (fogyasztóvédelmi anyagi jog – alapjogok és szerződésekre vonatkozó szabályok) és a közigazgatási jog (intézményrendszer) kettősén, a heterogenitást, pluralitást fokozza valamennyi jogterület (büntetőjog – szabálysértési jog, kereskedelmi jog - versenyjog, európai unió joga, stb.) érezhető befolyása a fogyasztóvédelmi szabályozásban. E tételes jogi sokszínűsége túl a feladatellátó intézményrendszerek sora is a széles körű, többoldalú jogvédelem biztosítására hivatott. (Ebben a körben azonban fokozottan ügyelni kell a párhuzamos szabályozások elkerülésére, ami a jogbiztonság elvének megsértését eredményezné!)

2. A fogyasztóvédelmi jog és a közigazgatási jog kapcsolata

A közigazgatási jog szerepe a fogyasztóvédelem területén nem más, mint a fogyasztó jogainak védelme, a garanciarendszer kiépítése jogi normák segítségével. A fogyasztóvédelem feletti állami felügyelet kiemelkedő jelentőségű abból a szempontból, hogy az anyagi fogyasztóvédelmi jogi normák valóban érvényesüljenek, ezek realizálását hivatott biztosítani a – szintén közigazgatási normák által szabályozott – fogyasztóvédelmi intézmény- és jogérvényesítési rendszer.¹² Láthatjuk tehát, a *fogyasztóvédelem gyakorlati megvalósulása jórészt a közigazgatás szabály- és intézményrendszerén keresztül érhető el*.

Többnyire szolgáltatások igénybe vétele kapcsán merülhet fel „közigazgatási” fogyasztóvédelmi probléma. A szolgáltatásokat értelemszerű tárgybeli különbözőségük mellett jellegük szerint is csoportosíthatjuk. Ezek szerint közszolgáltatásokról (azon belül is piaci-gazdasági, ill. nem piaci)¹³ és egyéb fogyasztói igényeket kielégítő szolgáltatásokról beszélhetünk. Fontos a megkülönböztetés, hiszen a közszolgáltatások biztosítása, nyújtása

¹¹ Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem múltja jelene és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. In: FAZEKAS-KÖNCSE-DÁNYI-RITTER-GARAI-NÉMETH-FÜRCHT: *Fogyasztóvédelmi kódex*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1998. 13-16.

¹² Bencsik András: A fogyasztóvédelem szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből, II. kötet*. Budapest, Complex, 2013. 329. o.

¹³ A közszolgáltatásokat a következőképpen csoportosíthatjuk: 1) *Humán szolgáltatások*: közoktatás, kulturális közszolgáltatások (múzeum, könyvtár), egészségügyi ellátás, szociális ellátás (pénzbeli, természetbeni); 2) *Műszaki infrastrukturális (anyagi) szolgáltatások*: a) közüzemi szolgáltatások: energiaellátás (villamos energia, gáz), közműves ivóvíz- és csatornaszolgáltatás, csapadékvíz elvezetés), közlekedés (tömeg, vasút, légi), hírközlés és postai szolgáltatás; b) kommunális szolgáltatás: köztemetők fenntartása, hulladékgyűjtés-szállítás, közterületek tisztántartása, zöldterületek fenntartása, kéményseprési, tüzeléstechnikai szolgáltatás, távhőszolgáltatás, szociális bérlakások fenntartása.

jellemzően állami, önkormányzati (kötelező!) feladat, az a szféra, amely által nyújtott szolgáltatások valamelyikét szinte társadalmi réteghez tartozástól függetlenül veszik igénybe a polgárok. (Gondoljunk az egészségügyi vagy a társadalombiztosítási ellátásokra, az oktatásra, a közbiztonságra, a személyszállításra, vagy az ún. kommunális szolgáltatásokra). A közszolgáltatásokat igénybe vevők igazi fogyasztói kapcsolatban vannak a szolgáltatást nyújtó állami (!) szervezettel, intézménnyel vagy közszolgáltató vállalattal, kapcsolatukat azonban - a mellérendeltég helyett - a szolgáltatást nyújtó uralmi pozíciója, a fogyasztó alávetett helyzete határozza meg. Ezen aszimmetrikus állapot feloldása, enyhítése érdekében a fogyasztó (beteg, tanuló, utas, állampolgár) jogainak védelmét a közszolgáltató fölrendelt helyzetével szemben közigazgatási jogszabályok biztosíthatják. Más megközelítésben a közigazgatási jog feladata garanciák nyújtása igazgatási normák segítségével.¹⁴

A másik kapcsolódási pont az *államigazgatási felügyelethez* kötődik. A magyar jogi szakirodalom a *felügyelet, irányítás, ellenőrzés* fogalmát – több-kevesebb sikerrel - megkísérelte különválasztani.¹⁵ A fogalmi tisztázással kapcsolatos problémák bemutatását mellőzve mindössze azt rögzítjük, hogy felügyeletet a szakirodalomban általában erősebb jogosítványnak tekintik, mint az ellenőrzést: míg a felügyelet többnyire szabályozási jogkörrel is rendelkezik, addig az ellenőrző szervek hatásköre főként monitoringra, beszámoltatásra terjed ki.¹⁶ Szamel Lajos szerint a három fogalom közül az irányítás a legerősebb, mely a rendelkezési jogosultságot is magában foglalja – éppen ezzel több, mint a felügyelet.¹⁷ Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a központi államigazgatás felügyeletet gyakorol a gazdaság valamennyi ágazatában, így a fogyasztóvédelem szempontjából kulcsfontosságú gazdasági ágazatokban is (pénzügyi szféra, elektronikus hírközlés, gazdasági verseny, stb). Az állam fogyasztóvédelmi tevékenységét (felügyeletét?) három fronton látja el: a Kormány, a nemzetgazdasági miniszter és a fogyasztóvédelmi hatóságok, illetve fogyasztóvédelemért felelős szervezetek szintjén.

A felsorolt területek közül a harmadikat vizsgáljuk meg. Ehhez előzetesen tisztázni kell, mit is értünk pénzügyi felügyelet alatt. A pénzügyi felügyelet fogalmával, feladataival kapcsolatos dilemmákra jelen írás keretei között nem térünk ki, hanem kiindulópontként elfogadjuk, hogy a *pénzügyi felügyeleti funkció* alapvetően az alábbi területeket foglalja magában:

- mikro- és makroprudenciális felügyelet,
- valamint az egyre inkább hangsúlyossá váló ügyfél (fogyasztó)védelem.¹⁸

III. A hazai pénzügyi felügyelet története: szervezeti elkülönülés, specializáció, integráció, internacionalizáció (?)

Előrebocsájtjuk, hogy jelen történeti visszatekintés nem a teljességre törekszik; célja *annak bemutatása, hogy a hazai pénzügyi felügyelet történetében számtalan szervezeti megoldásra találhatunk példát.*

¹⁴ Fazekas: i.m. 83-84. o.

¹⁵ Ld. pl. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2005. 224. o.

¹⁶ Fábíán András: Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége), 19. o. In: Lapsánszky (szerk.): i.m.

¹⁷ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 162. o.

¹⁸ Sipos: i.m. 76. o.

A magyar pénzügyi felügyelet történetének kezdő időpontját illetően többféle dátum, esemény is szóba jöhet,¹⁹ abban azonban a témával foglalkozó szerzők általában egyetértenek, hogy a maihoz közelítő pénzügyi felügyelet előzményeiről hazánkban a XIX. század második felétől beszélhetünk. Időrendben először a pénzügyi, majd a biztosítási, végül a tőkepiaci szektor felügyelete alakult ki. Az alábbiakban e folyamatok legfontosabb mérföldköveit tekintjük át.

1. Felügyeleti megoldások a pénzügyi szektorban

A történeti visszatekintést a fent írtak alapján a XIX. századtól kezdjük. A kiegészítés után a pénzügyi szektor vonatkozásában hármas tagozódású felügyeleti rendszer alakult ki:

- *törvényességi felügyeletet* a törvényszékek, cégbíróságok látták el, amelyek meglehetősen túlterheltek voltak ebben az időszakban;
- *szakmai felügyeletet* a pénzügyi intézetek – szakmai kompetenciák megszerzésére nem kötelezett - felügyelőbizottsági tagjai gyakorolták;
- az ún. *tulajdonosi felügyeletet* pedig a közgyűlésen részt vevő részvényesek jelentették, ám ide az információk esetlegesen jutottak el.²⁰

A fejlődésben fontos mérföldkövet jelentett a Pénzügyi Központ létrehozása. A Központot az 1916. évi XIV. tc. hozta létre, kezdetben öt éves határozott időtartamra. Felügyeleti jogköre korlátozott²¹ volt, de kompetenciái fokozatosan kiterjesztésre kerültek.²² Jelentőségét mutatja, hogy a Révai Nagy Lexikon 1922-ben kiadott kötete szerint a Központ „alig hatéves működése alatt a közgazdasági élet egyik legelső rangú tényezőjévé, az állam bizalmi szervezetévé vált.”²³

A Központ lényegében 1947-ig működött, ekkor ugyanis az általa felügyelt pénzügyi intézetek állami tulajdonba kerültek.²⁴ Az állami tulajdonba került vagyontárgyakat az állam közvetlenül felügyelte, így külön felügyeleti szervre sem volt szükség. Az elkülönült felügyeleti szervek újbóli létrehozására 1987-től, a kétszintű bankrendszer megjelenésétől történtek kísérletek: először a Pénzügyminisztérium keretében létrehozott önálló osztályok (pénzügyi önálló osztály, bankfelügyeleti osztály) formájában.²⁵ Az időközben bekövetkezett szervezeti, hatásköri változásokat átugorva csupán annyit rögzítünk, hogy az

¹⁹ Így pl. Asztalos László a következőket említi: „Kezdjük a felügyelet-történelmünket (...) Károly Róbert híres tárnokmesterénél, Nekcsei Demeternél, vagy inkább Beatrix királynőnk nagyvonalú udvari „számmesterénél” Brixiai Fülöpnél? Fogadjuk-e el magyar elődszervezetként az osztrák és magyar kamaráknak az évszázadok alatt az 1840-es évtizedekre kiforrólódott, s nálunk igencsak hatást gyakorló intézményeit, vagy csakis Kossuth Lajos pénzügyminisztériumának 1848. évi szervezeti egységeit tekinthetjük 'igazi magyar' kiindulópontnak?” Ld. Asztalos László György: Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet, 84. o. In: Pénzügyi Szemle, 2005. évi összevont szám, 71-90. o.

²⁰ Asztalos i.m, 76. o.

²¹ Pl. az 1916. évi XIV. tc. 5.§ értelmében nem foganatosíthat felülvizsgálatot olyan tagjainál, amelyek tőle hitelt vagy kölcsönt nem vesznek igénybe, vagy amelyek nem maguk kérik a felülvizsgálatot. A törvény mellékletét képező Alapszabály 5.§-ban nevesített jogkörök közül az alábbiak érdemelnek kiemelését:

3. a felülvizsgálatra vonatkozó törvényes rendelkezések sérelme nélkül állandóan figyelemmel kíséri a pénzügyi intézetek *üzlet- és ügyvitelét* és az eközben szerzett adatokat megfelelően csoportosítva feldolgozza;

4. közreműködik abban, hogy a pénzügyi egészség fejlődése érdekében a pénzügyi intézetek ügyvitelére és ügykezelésére a lehetőség szerint *egyöntetű elvek* alapjára helyeztessék és célszerűen vitessék.

²² Ld. 1920. évi XXXVII. tc., majd 1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzügyi Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról.

²³ Révai Nagy Lexikona XV. kötet. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest, 1922. 310. o.

²⁴ Ld. bővebben: 1947. évi XXX. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Központ I. kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzügyi intézetek magyar tulajdonban levő részvényeinek állami tulajdonba vételéről.

²⁵ Fekete: i.m. 153. o.

1990-es évek közepére a pénzügyi szektort négy – immár független - szervezet felügyelte: Állami Bankfelügyelet, Állami Értékpapír-felügyelet, Állami Pénztárfelügyelet, Állami Biztosításfelügyelet. Az elsőként említett két szervezet 1997-ben Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet néven egyesült, majd az így megmaradt három intézmény egyesülésével jött létre 2000. április 1-jén a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete,²⁶ mely egészen 2013. októberéig, az MNB-be történő integrációig látott el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos, törvényben meghatározott feladatokat. Mint a megfogalmazásból is kitűnik, ebben az időszakban sem egyedüli szereplőként tette mindezt, ugyanis a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével, szabályozásával kapcsolatos bizonyos hatásköröket az MNB, illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium gyakorolta.²⁷

2. Mozaikok a biztosítási és a tőkepiaci szektor felügyeletének történetéből

2.1. Biztosítás-felügyelet

A mai fogalmainkhoz közelítő biztosítás-felügyelet alapjait a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről szóló 1923. évi VIII. törvénycikk rakta le; felhatalmazva a pénzügyminisztériumot, hogy „a biztosító magánvállalatok állami felügyeletét a törvényhozás további rendelkezéséig rendelettel szabályozza, különösen pedig rendelkezéseket állapítson meg a biztosítási felügyelő hatóság szervezetéről és hatásköréről,” a vállalatok részéről e hatóság költségeihez való hozzájárulás mértékéről és módjáról, a biztosító magánvállalat megalakításának és működésének előfeltételeiről.²⁸ E felhatalmazás alapján hozták létre a Biztosító Magánvállalatok Állami Felügyelő Hatóságát, mely viszonylag önálló szervezetként működött a pénzügyminisztérium égisze alatt. Önállósága 1940-ben megszűnt, ettől kezdve a pénzügyminisztériumi hierarchiába sorolt egyik ügyosztályként működött. A PM Biztosítási Szakosztálya - mint állami biztosításfelügyelet - egészen 1954-ig létezett. Innentől a biztosításfelügyeleti feladatokat a monopol Állami Biztosító Nemzeti Vállalat (ÁB), mint a PM Biztosítási Főigazgatósága látta el (gyakorlatilag saját magát felügyelve),²⁹ egészen az Állami Biztosításfelügyelet megalakulásáig (1987).³⁰

2.2. A tőkepiaci felügyelete

A Budapesti Áru- és Értéktőzsde 1864-ben történt megnyitását követően hamar kialakult annak állami kontrollja: már a legelső alapszabály is állami jóváhagyást (Helytartótanács) igényelt. Emellett a tőzsde irányítását kezdetben 18 (1869-től 30) tagú tőzsdebizottmány látta el, az állami felügyeletet az országfejedelmi tőzsdebiztos gyakorolta, akit ugyancsak a Helytartótanács nevezett ki. 1867 után a felügyelet joga a kereskedelemügyi minisztert illette, aki ezt tőzsdebiztosok (tőzsdebizottmány, később tőzsdetanács) útján látta el.³¹

²⁶ Balogh László az 1990-2010 közötti felügyeleti történelmet a következőképp összegzi: intézményi függetlenedés – integráció – fokozódó nemzetközi kapcsolatok, szerepek. Ld. Balogh László: 20 éves a pénzügyi rendszer, hány éves a Felügyelet, merre a jövő? Fejezetek a felügyelés történetéből című, 2010. december 16-án bemutatott prezentációját. Elérhető:

http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ffelugyelet.mnb.hu%2Fdata%2Fcms2257308%2Fbalogh_laszlo_husz_eves_a_penzugyi_rendszer.ppt (letöltve: 2014-05-27).

²⁷ Ld. erről részletesen: Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről. Elérhető: http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_vitaanyagok/vitaanyag_20130502 (letöltve: 2014-05-27).

²⁸ 1923. évi VIII. tc. 2.§.

²⁹ Trunkó Barnabás: Volt egyszer egy BIOSZ. In: Biztosítási Szemle, 2005. november-december. Elérhető: <http://www.biztositasi.hu/Hirek-Infomaciok/Biztositasi-szemle/2005-november-december/Volt-egyszer-egy-BIOSZ.html> (letöltve: 2014-05-30).

³⁰ Ld. 56/1986 (XII. 10.) MT rendelet az Állami Biztosításfelügyeletről. A rendelet nem szabályozta túl a Felügyelet intézkedési lehetőségeit, csupán négyféle eszközt biztosított számára (ld. .9.§); igaz a biztosítási szabályzat módosítására való jog erős jogosítványnak tekinthető.

³¹ <http://www.econom.hu/a-tozsde-tortenete/> (letöltve: 2014-05-30).

1939-ben, a fent említett Pénzügyintézet keretében kezdte meg működését a Magyar Pénz- és Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet Rt, melyet Asztalos az első magyar tőkepiacot felügyelő intézményként ír le.³² A tőzsde 1948-ban történt bezárásával az Intézet elvesztette létjogosultságát. Újabb felügyeleti intézmény létrehozására csak 1990-ben került sor, a pénzügyminiszter felügyelete alatt működtetett Állami Értékpapír-felügyelet formájában.³³ A felügyelet széleskörű engedélyezési és intézkedési jogkörökkel rendelkezett.³⁴

IV. Szervezeti, intézményi kérdések

Az intézményi struktúra vizsgálata során első lépésben vázlatosan áttekintjük, milyen alapvető pénzügyi felügyeleti modelleket azonosíthatunk a gyakorlatban, majd rávilágítunk az egyes típusokkal kapcsolatban hangoztatott érvekre és ellenérvekre.

1. Pénzügyi felügyeleti modellek

A szakirodalom abban többnyire egyetért, hogy „vegytisztá” formában a gyakorlatban egyik felügyeleti modell sem létezik, a tipizálást illetően azonban többféle megközelítés ismeretes. A teljesség igénye nélkül az alábbi csoportosítási lehetőségeket mutatjuk be címszavakban:

- a) angolszász és német minta;
- b) globális és partikuláris felügyelet;
- c) elkülönült és integrált modell.

ad a) Sipos Ágnes szerint az angolszász megközelítés jellemzője, hogy a bankfelügyeleti és a monetáris hatósági szerepkör egy szervezetben összpontosul, a német mintát követő államokban pedig e funkciók megoszlanak.³⁵

ad b) és c) A szakirodalomban felbukkanó különböző kifejezések (sőt, integrált/koncentrált – specializált felosztással is találkozhatunk³⁶) mögött hasonló megfontolások húzódnak meg. Ezek szerint az integrált modell lényege, hogy a mikroprudenciális felügyelet a központi bankon belül működik. Az elkülönült modellnek többféle változata ismert:

- tradicionális,
- funkcionális,
- központi bankon kívüli integráció,
- vegyes modellek.

A tradicionális (institucionális) megközelítés értelmében a pénzügyi piacok három szektorát különálló szervek felügyelik.

A funkcionális felfogás szerint a hatóságok elkülönítése a fő funkciók alapján célszerű, így amennyiben például egy bank a klasszikus banki szolgáltatások mellett alapkezeléssel, biztosításközvetítéssel is foglalkozik, úgy minden főbb tevékenységi körét különálló hatóság

³² Asztalos: i.m. 90. o. 61. lj.

³³ 1990. évi VI. törvény egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről.

³⁴ Ld. 1990. évi VI. törvény 17-21.§.

³⁵ Sipos Ágnes: Jegybanki függetlenség és bankfelügyelet az Európai Unióban, 77. o. In: Hitelintézeti Szemle, 2003/2. 75-94. o.

³⁶ Fekete: i.m. 148. o.

felügyeli. A funkcionális megközelítés sajátos változata az ún. „ikertorony” modell, melynek értelmében két hatóság kerül felállításra. Ezek egyike a mikro- és makroprudenciális felügyeletért felelős, a másik pedig az ügyfelek védelméért.³⁷

Nem tartozik szorosan a jelen írás tárgyához, azonban megjegyezzük, hogy elméletileg a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelő szervezetnek nem csak a központi bankkal történő integrációja, hanem esetlegesen más feladatokat ellátó intézményekkel (így különösen versenyfelügyelet) való társítása is megfontolás tárgyát képezhetné.

2. Létezik-e ideális felügyeleti modell?

A kérdés természetesen önmagában nem válaszolható meg, a szakirodalom mindazonáltal ad bizonyos támpontokat a kérdés eldöntéséhez. Seregdi László szerint az egyik lényeges szempont, hogy a bankok végezhetnek-e a klasszikus banki tevékenységen kívül egyéb - így különösen például befektetési szolgáltatási - tevékenységeket. Ilyen univerzális bankrendszer, valamint „a termékek és intézmények integrációja”³⁸ esetén az összevont felügyeleti megoldás tűnik célravezetőbbnek.³⁹

Ezen túlmenően az egyes szerzők három csoportba sorolhatók:

- a) vannak, akik inkább az integrált,
- b) mások az elkülönült felügyeleti modellt részesítik előnyben,
- c) azonban a legtöbb szerző az integráció előnyeit és hátrányait is bemutatja.

A pro és kontra érvek tételes számbavétele szétfeszítené jelen írás kereteit, ezért csupán önkényesen kiragadott példákkal érzékeltetjük a két oldal álláspontját.⁴⁰ Mészáros B. Ádám például – további szerzőkre hivatkozva - az egységes felügyelet mellett érvelve kiemeli, hogy a koncentrált szerv kiszűrheti a több felügyelet által történő ellenőrzés keretében jelentkező átfedéseket, és a költséghatékonyság szempontjából is kedvezőbb. Az integráció szükségességét másik oldalról alátámasztva a szerző rámutat, hogy a specializált felügyeleti típusok negatív ismérveként jelentkezhet a felügyeleti arbitrázs, azaz – hasonlóan a forum shopping gyakorlatához - az eltérő gyakorlatból adódó előnyök (többnyire a fogyasztót hátrányosan érintő) kihasználása. Mészáros ugyanakkor kifogásolhatónak tartja, hogy egyes országokban a jegybank végzi a felügyeleti tevékenységet, mely az így megnövekedett befolyása miatt jobban ki van téve egyfelől a politika nyomásának, másfelől pedig a pénzintézetek lobbijának.⁴¹

Az integráció elleni bevett érvekhez képest sajátos Sam Vakín álláspontja. Meggyőződése szerint nem szerencsés, ha a jegybank egyúttal bankfelügyeleti feladatokat is ellát, mivel így gyakorlatilag arra kényszerül, hogy a saját maga által korábban kialakított elvárásokat (azok

³⁷ E felosztásról, illetve az egyes típusok előnyeiről, hátrányairól részletesebben ld. Kálmán János: A pénzügyi felügyelet szervezeti megoldásai, különös tekintettel az USA-ra és Kínára. In: Diskurzus, 2011/2. 38-45. o.

³⁸ Fekete: i.m. 147. o.

³⁹ Seregdi László: A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve az indokolt változások, 403. o. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

⁴⁰ Részletes érvek-ellenérvekhez ld. pl. Forgács Imre: Újabb kihívás a föderális Európának. A Larosiére-csoport jelentése az európai pénzügyi felügyeletről. In: Európai Tükör, 2009/4. 19-33. o. A kérdést illetően nemzetközi szakirodalomra is támaszkodik a Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről, 2. táblázat, 10. o. Elérhető: http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_vitaanyagok/vitaanyag_20130502 (letöltve: 2014-05-27).

⁴¹ Mészáros B. Ádám: Az új Pszáf törvény, és az EU új pénzügyi felügyeleti szervei. In: Jogelméleti Szemle, 2011/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/meszáros47.html> (letöltve: 2014-05-27).

megvalósítását) vizsgálja felül,⁴² ami a tárgyilagos megítélést nehezíti. Álláspontunk szerint az integrált felügyelet kapcsán nem ez az egyetlen eset, amikor a szerv skizofrén helyzetbe kerül: a fogyasztóvédelem és a prudenciális szabályok egyidejű következetes érvényesítése is ellentmondásokat szülhet. Egyszerű példával szemléltetve mindezt: ha a pénzügyi felügyelet az adósvédelmi intézkedések betartása (pl. hosszabb idejű kilakoltatási moratórium) miatt nagy tömegben nem tudja biztosítékait érvényesíteni, az egy idő után tőkeszerkezetének romlásához vezet (feltételezve, hogy az így kieső bevételeket nem tudja más forrásból pótolni), ami adott esetben a prudenciális szabályokba ütközik. Az eset természetesen fordítva is igaz lehet...

3. A Magyar Nemzeti Bank jogállása, szervezeti minősítése

Témánk szempontjából érdekes, a problémafelvetésben már részben feszegetett kérdéseket vet fel a MNB jogállása, szervezeti „minősítése.” Az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdésében ezzel kapcsolatban mindössze annyit rögzít, hogy a MNB Magyarország központi bankja. A hatályos Jegybanktörvény külön pontban foglalkozik a MNB jogállásával és elsődleges céljával. E pont egyrészt a jegybank nemzetközi kötődését (tagja a Központi Bankok Európai Rendszerének és a Pénzügyi Felügyeletnek Európai Rendszerének), másrészt függetlenségét hangsúlyozza.⁴³

Ezek után adódik a kérdés: közigazgatási szervtípus-e a központi bank, illetve mitől minősül egyáltalán közigazgatási-nak valamely szerv? A közigazgatás fogalmának alapja Patyi-Varga Zs.⁴⁴ tankönyve alapján az igazgatás, mely fogalom jelentéstartalmát könyvtárnyi irodalom igyekszik kibontani. Waldo szerint az igazgatás együttműködő ésszerű cselekvés, az irányító azon tevékenysége, mellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz. Akár ezt, akár Gullick gyakran hivatkozott POSDCORB megközelítését vesszük alapul, úgy tűnik, hogy *a központi bank – legalább részben – közigazgatási tevékenységet (is) végez. Mégsem tekinthetjük közigazgatási szervnek, ugyanis a közigazgatási szervekről többnyire jogszabály állapítja meg, hogy közigazgatási szervnek minősülnek.*⁴⁵ Az egyik ilyen jogszabály a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Játv.), mely *taxatíve* felsorolja az általa nevesített szervtípusba tartozó intézményeket. Tény, hogy ezek között az MNB nem szerepel. A PSZÁF viszont – a legutolsó jogállása szerint - az önálló szabályozó szervek körébe tartozott.

V. Összegzés, konklúzió

A rendszerváltás utáni magyar pénzügyi felügyelet „zivataros” két és fél évtizedének bemutatása és a különböző intézményi modellek vázlatos áttekintése után megállapításainkat, észrevételeinket az alábbiakban összegezzük:

1. Nincsenek önmagukban jó vagy rossz megoldások, az optimális szervezeti struktúra számos tényező (különösen a pénzügyi rendszer, illetve az általa kínált termékek/nyújtott szolgáltatások) függvénye. Mindazonáltal jelenleg a pénzügyi piacokon zajló folyamatok

⁴² Sam Vaknin: "Bankers' Banks": The Role and Functions of Central Banks in Banking Crisis. Elérhető: <http://samvak.tripod.com/nm018.html> (letöltve: 2014-05-27).

⁴³ Ld. Jegybanktörvény I. § (1)-(3) bekezdés.

⁴⁴ Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 47. o.

⁴⁵ Patyi-Varga Zs.: i.m. 261. o.

komplexitása miatt a felügyeleti szervek integrációja és nemzetköziesedése tekinthető a nemzetközi fejlődés fő irányának.

2. A hazánkban megvalósult felügyeleti integráció hatásainak elemzésére az eltelt idő rövidségére tekintettel nem vállalkoztunk, úgy tűnik azonban, maga az MNB a fogyasztók felé mintha tompítani szeretné a változásokat. Ezt mutatja az is, hogy a fogyasztóknak szóló tematikus honlap⁴⁶ tartalma, megjelenése alig változott. Ezzel szemben – kissé a bizonytalanság, átgondolatlanosság érzetét sugallva - az MNB-n belül a fogyasztóvédelemért felelős szervezeti egységek körében viszonylag gyakoriak a változások. Tény, hogy a megfelelő szervezeti tagozódás átgondolására nem volt sok idő: a PSZÁF integrációját kimondó új Jegybanktvényt az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án fogadta el, kihirdetésére szeptember 26-án került sor, s főszabályként október 1-jén hatályba is lépett. A felkészülési idő hiányát és az integráció megvalósításának módját az EKB is kifogásolta, noha alapvetően egyetértett az összevonással.⁴⁷ Álláspontunk szerint a pénzügyi fogyasztóvédelmet illetően a MNB-n belül *ezidáig nem sikerült áttekinthető struktúrát kialakítani*.⁴⁸ A fogyasztóvédelemmel foglalkozó egységekkel kapcsolatos fontosabb változások a következők:

- jelenleg⁴⁹ a jegybank egyik alelnöke a pénzügyi szervezetek felügyeletéért és a fogyasztóvédelemért felelős; az ő irányítása alatt működő két igazgatóság alatt található többek között a Fogyasztóvédelmi Igazgatóság és a Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központ (mindkettő a felügyeletért és fogyasztóvédelemért felelős ügyvezető igazgató alatt);
- közvetlenül a PSZÁF beolvadását követően, 2013. október 1-től hatályos SZMSZ szerint a Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központ még közvetlenül alelnöki irányítás alatt állt, ma pedig ügyvezető igazgató alárendeltségben működik.

A leírt szervezeti változásokat szemlélteti a *Mellékletben* elhelyezett ábra.

3. A jegybankon belüli egyes fogyasztóvédelmi egységek funkciói – a 2. pontban jelzett gyakori szervezeti változások ellenére - viszonylag jól elkülöníthetők: a jelenlegi SZMSZ 3.3.1. pontja alapján a Fogyasztóvédelmi Igazgatóság tipikusan fogyasztóvédelmi *hatósági feladatokat* lát el, a Fogyasztóvédelmi Központ és szervezeti egységei pedig alapvetően a fogyasztókkal való *kapcsolattartásért, tájékoztatásért* felelősek (3.3.3. pont). A klasszikus *prudenciális felügyelet* a pénzügyi szervezetek felügyeletéért felelős ügyvezető igazgató alá szervezett egységek feladata.

Bízunk benne, hogy a felügyeleti integráció nem eredményezi azt, hogy a piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi szerepkör „elnyerésével” még több feladat ellátására kényszerült MNB gyakorlatában a fogyasztóvédelem kevésbé hangsúlyos szerepet kap. Némi bizakodásra ad okot, hogy az integráció révén a pénzügyi fogyasztóvédelemért felelős szerv ismét alkotmányos rangú szereplővé vált: Alaptörvényünk ugyanis kifejezetten nem szólt a PSZÁF-ról,⁵⁰ a Nemzeti Bankot viszont – úgymint a pénzügyi közvetítőrendszert felügyelő szervezet

⁴⁶ <http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak> (letöltve: 2014-05-29), illetve korábban: <http://pszaf.hu/fogyasztoknak>

⁴⁷ Az EKB egyes aggályai kapcsán ld. a Világgazdaság cikkét: <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/itt-az-ekb-biralata-az-mnb-es-a-pszaf-osszevonasa-miatt-413528> (letöltve: 2014-05-30).

⁴⁸ A MNB Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) 2013.10.01. óta már háromszor változott.

⁴⁹ A MNB legutolsó SZMSZ-e 2014.01.18-tól hatályos.

⁵⁰ A pénzügyi fogyasztóvédelemért felelős szerv és az Alaptörvény kapcsolatáról ld. pl. Veres Zoltán: Gondolatok a fogyasztóvédelem alkotmányos rangra emelése kapcsán, különös tekintettel a pénzügyi fogyasztóvédelemre. In: Jogelméleti Szemle, 2013/1. 179-183. o.

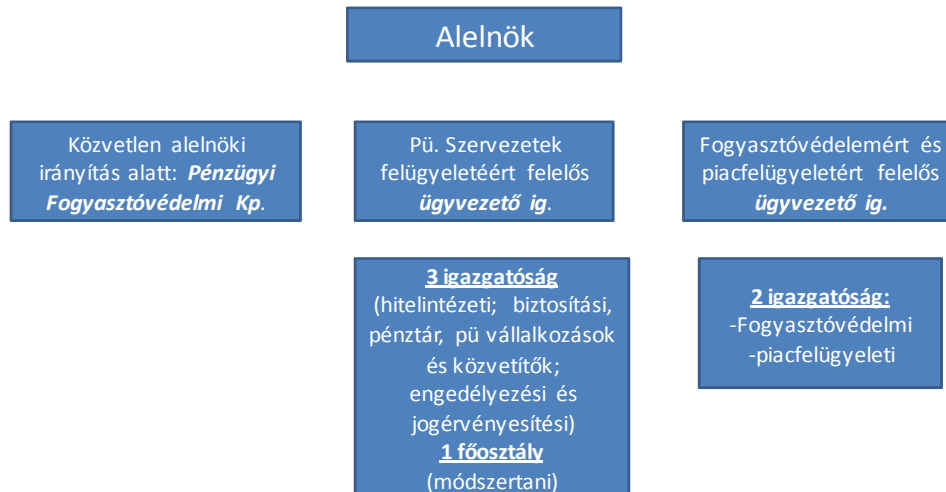
– nevesíti.⁵¹ Ide kapcsolódó pozitív változás, hogy a MNB elnökének rendelete a jogforrási hierarchiában is előkelőbb helyet foglal el, mint korábban a PSZÁF elnöke által alkotott jogszabály.⁵²

⁵¹ Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés.

⁵² Alaptörvény Alapvetések, T) cikk (2) bek.:Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.

Melléklet: A MNB fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervezeti egységeinek változásai⁵³

MNB SZMSZ – 2013.10.01.



MNB SZMSZ – 2014.01.18.



⁵³ Az ábra saját készítés (Veres Zoltán) Jegybank SZMSZ-e alapján.