

A BANKSZABÁLYOZÁS JOGI KÉRDÉSEI*

Trendek, szabályok, szabálytalanságok

HALUSTYIK Anna

egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Jogi kérdések – a pénzügyi jog határai (korlátai?)

A pénzügyi jog területét többféle módon kijelölhetjük: az oktatásban és kutatásban is használt klasszikus elhatárolási kategóriák a közpénzügyek és a magánpénzügyek jogi területe.

A közpénzügyek szabályozásában erősen közelítünk a közigazgatási – az elvi kérdések meghatározása tekintetében az alkotmányjogi – szabályok felé. Ide tartozik az államháztartás és a (tág értelemben vett) adózás joga. Ebben az állam szabályozó, működtető (eljáró) és felügyeleti dominanciája érvényesül – bár a két jogterületen a dominancia más és más formákban, eszközökkel jelenik meg. A jogviszony egyik alanya mindkét területen az állam. De míg az államháztartás joga a jogviszony másik oldalán is az állam valamelyik szervét jelöli meg, addig az adójogban a jogviszony másik oldalán az ügyfél (természetes személy, egyéni vagy társas vállalkozás, egyéb szervezet) foglal helyet. A felek egymáshoz viszonyított helyzete is eltérő: az adójogban egyértelmű az erős alá- és fölérendeltség, míg az államháztartási jogban vegeyes viszonyokat találunk, bár egyes álláspontok, különösen Földes Gábor szerint az adójogviszonyt alkotó jogok és kötelezettségek jogállami viszonyok között nem teszik lehetővé, hogy az adóztató közhatalmat megtestesítő szerv maga alá rendelje az adóalanyokat.

A magánpénzügyek területe sok évszázados (évezredes?) fejlődése során három ágra tagolódott: mai kategóriákat használva a pénzpiacok vagyis a bankjog, az értékpapírpiacok vagyis a tőkepiac (legújabbán: befektetési szolgáltatások piaca) és a biztosítási piac területeire. A három nagy terület mellett, azok határain vagy egyik-másikba át-átnyúlva különös szabályozásokat is találhatunk (pl. a különböző nyugdíjpénztárak, -alapok stb.).

* A szerző habilitációs előadása (2013. február 19., PPKE JÁK) alapján készült tanulmány.

A magánpénzügyek szabályozása mára alapvetően kettős. Egyrészt szabályozott iparágakként az állam szabályozó és felügyelő szerepe érvényesül. Másrészt a magánjog ügyleti szabályai jelentik a három terület piaci működésének alapjait.

Másféle, a fentitől eltérő elhatárolási mód a tevékenységi határok kijelölése: milyen intézmény, milyen piacon, milyen tevékenységet végez?

Ez a fenti közpénzügyek–magánpénzügyek megosztáshoz képest sokkal érzékenyebb vizsgálódási szempont, hiszen a különböző jogágak, jogterületek határainak átlépéséről, adott esetben más területekre való átnyúlásról van szó.

A szereplők meghatározása tűnik a legegyszerűbben megfogható vizsgálódási szempontnak: a jogviszony egyik oldalán a szabályozott iparág intézményi, szolgáltató szereplője áll (pénzügyi intézmény, tőzsde, értékpapír kereskedő, biztosító társaság stb.). A szabályozott iparági jellegnek megfelelően a szolgáltató a hatályos jog alapján egyértelműen meghatározható. A másik szereplő az ügyfél, akinek ilyen minváltát a magánjogi szabályok határozzák meg szintén egyértelműen.

A tevékenység az a terület, ahol a mára kialakult piaci viselkedésben és alkalmazott ügyletekben nagyon sok különös szabály alkalmazására kerül sor; így nehéz, néha szinte lehetetlen az egyértelmű besorolás. Vizsgált területeinkhez több szálon kapcsolódik a versenyjog. Mind a magánpénzügyek szabályozásában a piacfelügyelet, mind szabályozott iparági működés normái között számos versenyjogi vonatkozás található. Egy másik határterület, amiben a pénzügyi jogi normák értelmezése az állami felügyeletet tekintve más jogág oldaláról is lehetséges, a közigazgatási jog. Ha a tevékenység fogalmát kissé szűkítjük és az ügyletek megítélése felé tereljük vizsgálódásunkat, a magánjog felé kacsintgatunk, és együtt kell értelmezni, megítélni egy adott ügyletet, szerződést a magánjogi és szabályozott pénzpiaci normák együttesében. Általános irányelvként használhatjuk az általános és különös szabályok egymáshoz viszonyított együtt alkalmazhatóságát – de ez az általános módszer sokszor nem vezet eredményre egy átalakuló rendszerű gazdaság jogi szabályainak összevetésében. Továbbmenve még mindig a példálózva felsorolt határterületek során, a számviteli jog következhet, aminek vizsgálata az adójogi normákkal való együttmozgásban elkerülhetetlen.¹

¹ Nem véletlen, hogy a jogi szakirodalomban a pénzpiaci szabályozás vonatkozásában egyes ügyletekhez kapcsolódó jogértelmezést, elemzést találunk, de átfogó pénzpiaci ügyletszabályozási elemzést nem. Néhány példa: Szentiványi Iván korábbi alapozó írásai, VÉRTESY László 2009-es tanulmánya a hitel-kölcsön, a lízing és a faktoring nemzetközi szabályozásáról (A hitel-kölcsön, a lízing és a faktoring ügyletek nemzetközi szabályai. *Jogtudományi Közöny*, 2009/4.), PAPP Tekla írásai a pénzügyi lízing és faktoring számos kérdéséről és bírói gyakorlatáról (New trends of atypical contracts in Hungary. *Acta Juridica Hungarica*, 2011/2.), NAGY Zoltán elemzése a faktoringról (A faktoring mint pénzkölcsön nyújtási tevékenység. *Hitelintézeti Szemle*, 2007/5.) vagy GÁRDOS Péter írása a szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményeiről (A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezményei. *Jogtudományi Közöny*, 2014/11.). Külön tanulmánycsoport az új Ptk. megalkotásához kapcsolódó pénzpiaci szerződések és biztosítékfajták elemzése, amely témából több írást is BODZÁSI Balázstól olvashatunk (A fogyasztási hitelszerződések új szabályai. *Hitelintézeti Szemle*, 2011/3.; A követelésvásárlás egyes jogi problémái. *Hitelintézeti Szemle*, 2012/2.), de ebbe az elemzési körbe kapcsolódik néhány, az egyes szerződéseken túlmutató téma, mint pl. a magánpénzügyek és az új Ptk. viszonya FERENCZY Endre és ORMOS Mihály szerzőpárostól

Az elválaszthatatlan határterület – mint a gazdaságra vonatkozó jogi szabályoknál általában – a közgazdaságtani megközelítés. Itt elválí a két tudományterület az elemzésben is: jogi vagy közgazdasági megjegyzések át- és átcúsúzhatnak egy anyagban a másik területre,² de komplex megközelítések (jogász általi jogi és közgazdasági elemzés együtt, vagy fordítva: közgazdász általi közgazdasági és jogi elemzés) nem ismertek.³

Az elmúlt évtizedekben a pénzüpi terület jogi szabályozási határai sokfelé toldódtak, változtak, időnként összezsugorodtak, időnként kitágultak. Az okok szerteágazóak – a csoportosítás, de néha csak a felsorolás is sok kérdést vet fel, vitát generál; egyszóval egyáltalán nem egyértelmű. Az okok elemzése pedig többféle megközelítést igényel – és mint ilyen, szükségképpen szubjektív elemek tartikják (jó esetben szinesítik, kevésbé jó esetben árnyékolják).

A határesetek változásainak néhány fontosabb mérföldköve az elmúlt évtizedekben szubjektív megítélésben és csak felsorolásszerűen az alábbiak voltak.

A szabályozás oldalán létrejött majd általánossá vált (különösen az európai uniós irányelv szintű szabályozás megerősödésével) a szabályozott iparág jogi fogalmi elemeinek kikristályosodása.

Az ügyletek terén a klasszikus pénzüpi alapügyletek (betét-hitel, pénzforgalom) tere egyrészt nagymértékben és (történelmileg tekintve) gyors tempóban bővült – ld.

(Magánpénzügyek és a Polgári Törvénykönyv. *Gazdaság és Jog*, 2012/4.). A legutóbbi idők negatív aktualitásának tudományos elemzéseiből is van már egy csokorra való: a devizahitelek jogi minősítése, a devizahitel szerződések érvénytelenségével és egyéb jogi problémáival kapcsolatos elemzések körében CZUGLER Áron (Hitelválságok kezelése egykor és most – a bethleni konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára. *Jogtudományi Közöny*, 2015/1.), Gárdos István és Nagy András írásait (GÁRDOS István: Jog, jogértelmezés. Gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 2015/4., GÁRDOS István – NAGY András: A devizahitel jogi alapkérdései. *Hitelintézet*i Szemle, 2013/5.) ismerhetjük.

² A jogászai szakma képviselői közül többen foglalkoznak mind az általános, mind a különös pénzüpi szabályozási témákkal és azok közpénzügyi vagy magánpénzügyi megközelítéseivel. Az általános szabályozási körben említhetjük BURIÁN László (Nemzeti tradíció, modernizáció és európai jogegyesítés. *Jogtudományi Közöny*, 2011/6.) FORGÁCS Imre (Kiút a káoszról? A pénzügyi piacok jogának dilemmái. *Jogtudományi Közöny*, 2015/1.; Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban? *Jogtudományi Közöny*, 2011/7–8.), GADÓ Gábor (A gazdasági alkotmányosság válsága. *Gazdaság és Jog*, 2013/10.), VÁRNAY Ernő (Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közöny*, 2011/10.), VÖRÖS Imre (Lépések a szorosabb fiskális koordináció irányába az EU-ban. *Jogtudományi Közöny*, 2012/7–8.) utóbbi tanulmányait. A különös – szerződések szabályozása – területhez kapcsolódik pl. PÉTERVÁRI Kingának az új Ptk. és az állam viszonyát elemző munkája (A Ptk. és az állam. *Gazdaság és Jog*, 22. évf., 2014/5.).

³ ASZTALOS László György („Vissza a ló hátára”. A pénzügyi szabályozás és felügyelés válsága miatti paradigma – kiegészítéséről. *Hitelintézet*i Szemle, 2009/4.) és BOTOS Katalin (Reformok a bankszabályozásban: a „zászlóshajó” elemzése. *Hitelintézet*i Szemle, 2012/2.) pénzüpi elemzései a 2008-as válság előtti időkből és időkről is fontos lépéseket jelentett a bankszabályozás kérdéseit kutató szakirodalomban. A közgazdasági elemzések sorába illik a válság és válságkezelés némely tanulságainak levonása, az európai és egyesült államokbeli eljárások összevetése, amire BIEDERMANN Zsuzsanna és OROSZ Ágnes vállalkozott (Eltérő irányú pénzügyi szabályozások a válság után? Az EU és az Egyesült Államok válaszainak összevetése. *Hitelintézet*i Szemle, 2015/1.).

a második világháborút követő időszakról a pénzhelyettesítő eszközök, a „plasztikok”, majd a századforduló felé az elektronikus pénz szabályozása –, másrészt forradalmian új termékek jelentek meg, a derivatívák vagy származékos (származtatott) ügyletek, amelyek térhódítása a piacokon robbanásszerű volt, szabályozásuk messze elmaradt az elégségestől, kockázatuk kezelése pedig – mint a 2008-as válság is mutatja – a szabályozó/felügyelő állam számára túl nagy falatot jelentett.

Az 1990-es évek kelet-európai rendszerváltásai a gazdaság szabályozásában is egy történelmileg korábban nem tapasztalt korszakot indítottak el: a tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet jogi szabályozására lehetett mondani, hogy a „halászléből csináljuk a halat”. A szabályozó állam elé hatalmas akadályok gördültek, amiket hol átugrott, hol leverte a léceket. A szabályozó állam dilemmája – amire nem volt történelmileg alkalmazható példa a kelet-európai térség országai számára – alapkérdések feltevése és eldöntése volt: „ki” az állam, vagyis melyik állami szerv jogosult a különböző (szabályozási, felügyeleti és ügyleti) tevékenységet végezni; milyen szabály a megfelelő a tervgazdaságból a piacgazdasági környezetbe való átmenetre; az átmenetnek milyen és meddig tartó különös szabályozást kell adni?

2. Szabályozási trendek

A szabályozási trendek vizsgálatánál el kell választani egymástól a három pénzügyi terület, a pénz- vagy bankpiacok, az értékpapír- vagy tőkepiacok és a biztosítási piacok szabályozásának történetét. A három terület alapvetően három különböző szabályozási modellt testesít meg. Ezek a szabályozási modellek az évszázadok során alakultak ki és váltak az adott terület jellemzőivé. A mai nemzetközi szabályozásban – itt főként az Európai Unió jogalkotására és jogharmonizációs törekvéseire gondolok – jól nyomon követhetők az eltérések. De ha egyes országok adott területi jogalkotását nézzük, akkor is megtalálhatók – még ha nem is egyforma súllyal és nem egyforma szabályozási rendszerben – az adott iparágra általában jellemző trendek.

A pénz- vagy bankpiac területén az európai uniós irányelvek szabályozásának „fő csapása” a különböző szolgáltatók körülírása, a vonatkozó tulajdonosi és tőkekövetelmények meghatározása, a működés és felügyelet kereteinek megszabása. Az ügyletszabályozás nincs a nemzetközi normák fókuszában – az állami (uniós) szabályozók nagy vonalakban hatályosítják az évszázadok kimunkálta klasszikus bankügyleteket.

Alapügyletekként marad a hitel-kölcsön kettőssége; a betét-hitel együtt szabályozása; a pénzforgalmi eszközök technikai szabályként, nemzetközileg egységesen való kezelése.

Az értékpapír- vagy tőkepiac szabályozása tradicionálisan olyan piac, ahol az állami szabályozónak soha nem termett túl sok babér. Ennek egyik, logikailag jól megfogható oka a tőzsdének, mint e piac különös szereplőjének megjelenése. A tőzsde szabályozásának jogi alapvetése: az önálló és önszabályozó intézmény léte. Mindkét alapelem kizárja vagy legalábbis alacsony szintre csökkenti az állam, mint szabályozó szerepét. Az önszabályozás nemcsak az intézményi keretekre, hanem az ügyletekre is vonatkozik: a tőzsde maga határozza meg és standardizálja azokat az ügyleteket, amiket keretein belül a szabályozott szereplők végezhetnek.

Egy másik szabályozási elem, az értékpapír jogi fogalmának történeti kialakult-lansága és szabályozatlansága is hozzájárul, hogy e területen nemzetközi trendeket keresve viszonylagosan kevés irányadó normát találunk. A 2008-as válságot megelőzően az európai uniós irányelvek néhány információs és tájékoztatási kötelezettségen, valamint a 2000-es évek elejétől megerősödő kockázatkezelési eljárásokon kívül nemigen tartalmaztak túl sok normát. Ugyanakkor, ha áttekintünk a közzgazdasági határterületekre, az értékpapír fogalmának számos meghatározását, csoportosítást találjuk – míg a jogalkotó sok országban megmarad a sommás „értékpapír: amit törvény annak határoz meg” megfogalmazásnál.

A biztosítási piac szabályozását tekinthetjük talán a pénzügyi területeken belül a leginkább a jogi szabályozás szintjén jól megfogható és viszonylag egységes nemzetközi fejlődésnek. Ezen a piacon is évszázadokat mehetünk vissza, hogy a mai szabályozás alapjaira ráleljünk – de ez történelmileg nem is olyan nehéz. Két máig ható szabályozási trend látható. Az egyik a biztosítási jog különböző területeinek kialakulása: az életbiztosítás, vagyonbiztosítás és felelősségbiztosítás elkülönülése. A másik a viszontbiztosítás intézményének kialakulása a biztosítók (szolgáltatók) között a kockázatuk csökkentése érdekében.

Az intézményi, működési szabályozás keretei és a kockázatkezelés eljárásrendje az európai uniós irányelvekben és egyéb szabályokban található.

3. Szabályok és szabálytalanságok a pénzpiacon

3.1. Szabályok

A szabályok alapvetően az állam, mint szabályozó klasszikus szerepfelfogásához kötődnek. A szabályozott iparágak mára egységesedett jogi szabályozása alapján az állam magas szintű keretszabályokat alkot az adott területre. A keretszabályok alapján az állam az állami szervek sorából kiválasztott állami felügyeleten keresztül engedélyezi a szolgáltató piacra lépését, felügyeli a keretszabályoknak való megfelelést (adott esetben a nem jogszerű viselkedést szankcionálja). Ez utóbbi állami szerep, a felügyelet – piacfelügyelet – a legvitatottabb és legérzékenyebb jogi (és nem jogi) kérdés a hagyományos piactudományokban is. Az átmeneti gazdaságokban az elmúlt több mint húsz év történéseit figyelve a felügyeleti tevékenység a pénzügyi területeken nagyon sok jogi (hogy maradjunk a saját kaptafánknál) vitára ad alkalmat.

A pénzügyi területek szabályozását a továbbiakban a bankpiacra szűkítve elmondható, hogy egy adott országban a szabályozás alapja a klasszikus vagy univerzális bankszabályozás attól függően, hogy az adott országban melyik fajta bankpiac alakult ki. A két szabályozás közül a nagyobb kockázatot az univerzális szabályozású bankrendszerek jelentik, hiszen a klasszikus (betét – hitel – pénzforgalom) tevékenység kockázata mellett viselniük – s főként: szabályozniuk – kell az értékpapír- vagy tőkepiaci ügyletek kockázatát is.

Az átmeneti gazdaságokban az adott pénzügyi iparágak szabályozása is éppen csak elkezdődött. A kockázatkezelés rendszer-ismeretlen volta miatt (ami azt jelentette, hogy korábban nem létezett, tehát tapasztalat nélküli) és az átmeneti gazdaság-

ra jellemző „halcsinálási” eljárás nemzetközi szintről adaptálható módszerek hiánya miatt a szabályozás sokkal több buktatót rejtett magában.

A nemzetközi szabályozás adaptálásában még az is nehézséget okozott, hogy a rendszerváltás első éveitől nálunk már megjelenő nemzetközi finanszírozási szerződések majdnem kizárólagosan az angol jogra, mint jogvita esetén irányadó anyagi jogra épültek. Az angolszász bankszabályozási modellek nemigen szolgáltak mintául a kialakuló magyar szabályozás számára.

3.2. A szabálytalanságok mibenléte

A szabálytalan szabályozások mibenléte alapvetően az állami szerepvállalás különböző formáihoz kötődik és abban keresendő. Így más és más viszonyokat kell vizsgálni a közjog és a magánjog területén. Külön elemzést kíván az ún. „szabályozó állam” milyensége, intézménye és tevékenysége a pénzügyek piacán – e témakör problémái közül kínál áttekintési lehetőséget ez a dolgozat; s a vizsgálódás terepét most leszűkítem a magyar pénzpiacra (bankpiacra). A szabálytalan szabályozás felvetette problémák közül csak néhányat emelek ki; célom alapvetően a folyamatok bemutatása, a kérdések részletes elemzése – különösen megválaszolása – messze meghaladja e dolgozat terjedelmi kereteit.

Az elmúlt húsz év magyar pénzpiaci szabályozása különböző szempontok szerint különféleképpen csoportosítható. Alábbiakban alapvetően a banki szférára koncentrálni (bár többször az egyéb pénzpiaci területekre is kitekintve) az egyszerű időrendhez kapcsolódó csoportosítást követem és annak alapján a következő időszakokra tagolom a banki szabályozást:

Az első szakasz a bankszabályozás kezdete Magyarországon a tervgazdaság jogi környezetéből kiindulva.

A második szakasz a szűkebben vett vizsgálati területen a piacgazdaság kiépítésének kezdeti lépéseit tartalmazza.

A harmadik időbeli szakasz – átfedésben a negyedikkel – a bankprivatizáció szabályozásának ideje.

A negyedik szakasz – túlnyúlva a bankprivatizációs időszakra – az európai uniós jogharmonizáció keretében megteendő szabályozást öleli fel, mind az előkészítő, mind a belépést követő időben – némi kitekintéssel a tágabb pénzpiaci szabályozásra.

Ötödik – különös – szakaszként határozható meg a 2008-tól kezdődő pénzügyi válság-szabályozás.

A fentiekből látható, mi minden történhetett röpke húsz év alatt a magyar bankszabályozásban; tulajdonképpen egy-egy szakasz szabályozásának alakulása egy történelmi pillanat (húsz év) alatt is elegendő problémát vet fel – hát még ez az öt különböző tárgy egymásra épülten.

4. Első szakasz: a tervgazdaság mint korlátozott, piac nélküli szabályozás

4.1. A kétszintű bankrendszer hiánya – az „egyszámla” bővölete

Az a tervgazdasági szabályozás, amiben az ún. „bankolás” nem kereskedelmi bankhoz, hanem az ország központi bankjához volt telepítve – magában hordozta a pénzügyi műveleteknek szinte csak a pénzforgalmi eljárásokra való szűkítését.

A vállalati pénzügyek elszakadhatatlanul az állami vállalati törvényhez, a tervgazdaság időszakában ez irányban erősen centralizált szabályokat tartalmazó Ptk. tematikus alkalmazásához és a jogon kívüli párt döntésekhez kapcsolódtak.

A természetes személyek bankügyleteit is szerződéseikben a Ptk. szövegszerű átvétele és legfeljebb a lényeges elemek nem mindig adekvát jogi szövegben való ismétlése jellemezte. A betéti termékek alapvetően a takarékbetétkönyvre zsugorodtak, a hiteltermékek korlátozott voltát és mennyiségét pedig alapvetően a Munka Törvénykönyve is behatárolta (tekintettel a kötelező munkavégzési szabályokra, amelyek a tervgazdaság viszonyai között nem tették lehetővé a magánszemélyek finanszírozását munkahely hiányában).

4.2. Az intézmények

A vállalati formát az állami vállalati törvény határozta meg. Utólag nézve sem vicces az a fajta szakmai beszélgetés, ami a rendszerváltást követően hazai és külföldi jogászok között számtalanszor előfordult az állami vállalati törvény értelmezésében, magyarázatában. Megértetni egy társasági jogással azt, hogy nem a tulajdon formáját jelöli az „állami vállalati” jelző, hanem az egy társasági/intézményi szabályozás leírása: nem kis feladat volt. Ennek egyik oka, hogy a társasági jogi szabályozás mindenhol és mindig szektor-semleges szabályozás, vagyis a tulajdonviszonyoktól független – belefér teljesen állami vagy teljesen magántulajdon, vagy azok kombinációja; belefér természetes személyek és intézmények szabályozása; belföldiek vagy külföldiek tulajdonszerzése. Ne feledjük: az „állami vállalati” jelző magyarázatokor, az 1990-es évek elején, az európai uniós szabályozásba már régen beépült a „négy szabadság” elve és annak részeként a tőke szabad mozgásának szabályozása. Ezzel a szabályozási háttérrel a piacgazdaságba átalakuló kelet-európai térségbe érkező befektetők nehezen kezelték az állami vállalati törvényt és annak alkalmazását.

A gazdasági társaság mint választható jogi forma csak papíron létezett; az 1875-ös Kereskedelmi Kódex és az 1930-as korlátolt felelősségű társasági törvény részben ugyan hatályban volt, de ez a hatály nem jelentette a gyakorlatban való megjelenést. Az 1988-as Gazdasági társaságokról szóló törvény hatálybalépésekor (1989. január 1.) csak hat (6!) részvénytársaság létezett – persze kizárólagos állami tulajdonban.

Az intézményi háttérhez tartozik egy furcsa képződmény: a vegyesvállalat. Mi is volt ez?

Az 1980-as évek gazdasági enyhülésének, a ki nem mondott piacgazdaság felé való lépegetésnek egyik fontos mérföldköve volt az a gazdasági szabályozás, ami tartalmazta az értékpapírjog kezdeteit az 1982-es kötvény törvényerejű rendelet hatálybalépését követően, a társasági jog kis társaságokra, betéti és közkereseti társa-

ságokhoz hasonló szervezetekre vonatkozó alapjait a gazdasági munkaközösségek és vállalati gazdasági munkaközösségek 1984-es szabályozását követően, és ide tartozott az ún. „vegyesvállalat” engedélyezése is.

A vegyesvállalat mint jogi forma vegyes (külföldi és magyar) tulajdonú gazdasági társaságot jelentett, az 1875-ös Kereskedelmi Törvény részvénytársaságot vagy az 1930-as törvény korlátolt felelősségű társaságot szabályozó szakaszai alapján előzetes dupla – pénzügyminiszteri alapítói és jegybanki devizahatósági – engedélyek alapján.

Az 1980-as évek második felére – az akkorra már magyarországi befektetések után érdeklődő külföldi beruházóknak betudhatóan – száz felett volt a működő vegyesvállalatok száma azzal együtt, hogy egy akkori nem hivatalos pénzügyminisztériumi becslés szerint a vegyesvállalatok alapítása átlagosan 450 napot vett igénybe.

Az egyszintű bankrendszer – mint a tervgazdaság egyik jellemzője – megszüntetése 1987-ben, az akkori kormány határozatával történt. A kormányhatározat három nagybankot hozott létre az akkori hazai gazdaság lefedésére: Magyar Hitel Bank Rt. (MHB), Budapest Bank Rt. (BB), Országos Kereskedelmi és Hitel Bank Rt. (OKHB) részvénytársaság formájában; az alapítói határozatban az állam kizárólagos részvényesi tulajdonát a pénzügyminiszter gyakorolta a Ptk. szabályozásának megfelelően; a részvénytársaság az 1875-ös Kereskedelmi Törvény szerint alakult.

A kétszintű bankrendszer kormányhatározattal történő 1987-es létrehozásával a központi bank szerepének változása egyenetlen volt. A kereskedelmi bankolás a jegybanknál megszűnt; az állami vállalatok és más gazdálkodó szervezetek számlavezetése az újonnan létrehozott kereskedelmi bankokhoz került. A természetes személyek korlátozott számú és forgalmú devizaügyletei (főként valutaváltás) egy ideig még a központi banknál voltak elérhetők, és a kereskedelmi bankok és a jegybank közti lakossági devizaszámla-megosztás alkujának tárgyát jelentették.

A központi bank devizahatósági szerepe az 1995-ös devizatörvény módosításig fennmaradt. A devizahatósági eljárás „mumusa” sok ügyletet kísért, különösen a vegyesvállalat alapításokat és az egyedi finanszírozási szerződéseket. A gyakorlatban a hatósági jogkör az 1990-es évek elejétől kezdett átalakulni: ugyan az előzetes engedélyezés intézményétől az utólagos bejelentésig csak néhány évnyi történelmi pillanat telt el, a változás nagyléptékű volt és egyértelműen az ügyletek felgyorsítása irányába mutatott. Az 1990-es évek elejére – hála az 1989-es átalakulási törvény idevágó szakaszainak – a gazdálkodó szervezet Ptk. fogalmi hálója alá már jelentős nagyságrendben, majd hamarosan többségében a társasági törvény szerint alakult részvénytársaságok és korlátolt felelősségű társaságok tartoztak. A társasági forma lehetővé tette a külföldi tulajdonos bevonását (privatizáció vagy új alakulás formájában) és így a nemzetközi pénzügyi eszközök és ügyletek megjelenését. Ehhez azonban még ott állt a devizahatóság „örangyala” vagy „mumusa” – akkoriban kinek, kinek szájíze és/vagy ügylete szerint.

Ebben az egyenetlen, vegyes szabályozású világban nem volt kirívó a központi bank és a főleg újonnan létrehozott kereskedelmi bankok egyedi megállapodásai, alkudozásai egyes devizajogosítványok után – amit a központi bank sohasem adott ingyen, hiszen a devizaszámla vezetésért cserébe valami keserű orvosságot (?) mindig le kellett nyelni a múlt következményeként, a jövőért cserébe. Ezek a „keserű

orvosság receptek” néhány évvel később, a banki privatizációk során kerültek elő többségében és váltak az állami garanciavállalás egyik okává.

Bár devizahatóságként 1995 után nem funkcionált, sok olyan jogosítvány maradt a Magyar Nemzeti Banknál, ami meghatározó szerepet biztosított neki – különösen úgy, hogy az állami felügyelet (először a BAF, a Bankfelügyelet) kezdeti lépései nem voltak erőteljesek. A hatósági funkció helyébe lépő erőt egyfajta „információs monopólium” segítette, ami a kereskedelmi banki szektor kötelező és széleskörű adatszolgáltatásán alapult.

4.3. Az üzleti szabályozás keretei

Az állami vállalatok kötelező szerződési rendszerét és viszonyait egykor a Ptk. kogens szabályai határozták meg – furcsa jogi képződményként élőködve – az egyébként még a tervgazdaság körülményei között is megengedő szabályok sokaságát tartalmazó kódexben.

Eltérő irányokat csak az állam külkereskedelmi monopóliumát megtestesítő külkereskedelmi vállalatok nyugati viszonylatú szerződésai mutattak, amelyekben a piacgazdaság jogi szabályozásának különféle elemei hatással lehettek és voltak a magyar szerződésekre. Ennek a banki területen való leképeződése a külkereskedelmi ügyletek finanszírozása, ahol is már az ügyletekre, a finanszírozásra pedig különösképpen nem a magyar jog vonatkozott.

Nemzetközi finanszírozási szerződéseket a központi jegybank kötött.

A lakossági finanszírozási ügyleteket – többszörös jogszabályi szorításban (Ptk., Mt.) – a kötelező munkaviszony garantálta biztosíték és a korlátozott tárgyú hitelezés jellemezte.

A lakossági betétügyletek – betétszerződések – takarékbetétkönyv (látra, bemutatóra szóló), később nyeresémbetétkönyv formájában léteztek.

Nemzetközi (piacgazdasági) szabályozási minta csak a pénzforgalom területén érvényesült; a pénzforgalom egységesebb (nemzetközibb) szabályozása jótékony hatással volt a banki „eljárásjog” kialakulására és a későbbiekben a nemzetközi ügyletekhez való kapcsolódás alapját jelentette.

A külkereskedelmi ügyletek finanszírozása piacgazdasági szereplők irányába a Magyar Külkereskedelmi Bank (MKB) monopóliumaként szintén csak a nyugati minták alapján történhetett, mivel ezekben az ügyletekben a MKB – esetenként MNB közreműködéssel – jelent meg a szerződés egyik feleként. A tervgazdasági nemzetközi integráció (KGST) nem alakított ki a későbbi piacgazdaságban hasznosítható bankolási szabályokat.

5. Második szakasz: a piacgazdaság keresésének első szabályozási lépései

5.1. A „szabályozás szabályozása”

A bankjog, mint szabályozott iparág, alapvetően egy állami keretszabály meghatározta módon működik. Ugyanakkor a piacgazdaságban a (relative) szabad piac az, amely az ügyleteit és a fejlődését meghatározza. A szabad piac valamiféle keretbe

foglalását pedig általános szinten se nem a bank-, se nem a tőzsdejog (se nem a biztosítási jog), hanem a versenyjog adja. A versenyjog az az általános szabályrendszer, amely a szabad piac működéséhez államilag elfogadott normákat – bár csak általában keretszabály szinten – tartalmaz. Ehhez a szabályrendszerhez kell alkalmazkodnia az egyes területek, pl. esetünkben a pénzügyi szektor különös normáinak.

A szabályozottság jellegéről elmondható, hogy az állami jogalkotás szintje általában a törvény; ugyanakkor az állami viselkedés törvény által meghatározott szabályai nagyon is eltérőek a szabályozott jogágakon belül – a hatósági szerepvállalástól a civil piacfelügyeletig bezárólag sokféle eljárási mód megtalálható.

Ez a sokféleség egyrészt természetes következménye a különböző piacok jellemzőinek, másrészt a kelet-európai terepen a tervezettségéből piacgazdaságba való átmenet időszakában sokszor nem végiggondolt és koherensen egymáshoz nem kapcsolódó jogalkotási lépések egymásutániságának problémája is.

Az állami szabályozás keretnormái a versenyjogban csak általánosak lehetnek; csakis a piac működésére, mint általánosságra vonatkozhatnak. Ugyanakkor a bankjogban az állami szabályok keretnormái speciálisak, különösek. Ennek az a lényege, hogy az általános piaci működésen belül a bankjognak speciális helyzete, saját piaca van és azokat saját normákkal kell körülhatárolnia. Egyrészt ez a körülhatárolás egyben elhatárolás az általános piaci normáktól; másrészt ez a körülhatárolás adja azokat a játékszabályokat, amelyben a pénzpiacra vagy bankpiacra a résztvevők játszanak.

A bankjog és a tőzsdejog szempontjából a szabályozott terület a pénz- és a tőkepiac. Ezek a piacok némiképp hasonló, ugyanakkor sokszor eltérő ügyletek zajlanak. Ez nem újdonság, ennek több száz éves, adott esetben több ezer éves gyakorlata is van. A pénzpiacok és a tőkepiacok (ahogy ma mondjuk) több száz, illetve évtizeddel ezelőtt is egymástól függetlenül, ugyanakkor egymással valamilyen kölcsönhatásban fejlődtek. Az elválasztás a kétfajta piac között mindig megvolt: a bankok és értékpapír kereskedelem különálló területek voltak, külön szabályozással, még több száz évvel ezelőtt is. Ugyanakkor a határterületek, a hasonló ügyletek vagy bizonyos ügyletek hasonló megítélése számos közös vonást alakított ki mind a pénzpiacok, mind a tőkepiacok területén. Alapvetően a finanszírozás számít határterületnek. A felhasznált források, a finanszírozás ügyletének jogi strukturálása, a szerződésekben megfogalmazott jogok és kötelezettségek eltérő aránya mind más és más megközelítést kívánt. Ezek a hasonlóságok megjelentek a szabályozásban (bár sokkal kisebb részben, mint a gyakorlatban) és természetesen jelen vannak az ügyletek mindennapi gyakorlatában – akár történelmileg, akár a ma szemszögéből tekintve.

A szabályozott területeket ugyanakkor a hasonlóságuk mellett elég jelentős módon meg is lehet különböztetni: a jogi szabályozásnak a pénzpiacokon és a tőkepiacokon pont ez a különbségtétel a célja.

5.2. A modell szabályozása

A klasszikus vagy univerzális bankszabályozás természetesen az államnak, mint jogalkotónak is jelentős felelősséget ró a „vállára”: más a szabályozás logikája a klasszikus és az univerzális bankrendszer kialakításában és működtetésében. Külö-

nösen az univerzális bankszabályok megalkotása kíván rendkívül nagy óvatosságot és körültekintést, hiszen (mint ahogy a későbbiekben majd még ez látható lesz) bár hasonló kockázatok kezeléséről kell a pénzpiacon és a tőkepiacon gondoskodni, azért az ügyletek speciális jellege nagyon sok mindenben eltérő, tehát a szabályok egymás mellett élése nagy körültekintéssel megoldható, de mindenképpen el kell kerülni a (banki és értékpapírjogi) szabályok összemosódásának lehetőségét – vagy ha ez nem elkerülhető, legalábbis csökkenteni kell az összemosódás lehetőségét.

Nem lévén korábbi bankszabályozás, ad hoc módon történt annak eldöntése, hogy a klasszikus vagy az univerzális bankszabályozási modell alapján születik-e meg az első banktörvény. Nálunk az univerzális modellre esett először a jogalkotó választása, amit történelmi pillanatok (néhány év) elteltével követett a „ló másik oldala” vagyis a klasszikus modell. Ez a drasztikus jogalkotói váltás eljárási szempontból nagyon költségesnek, a későbbiekre nézve jogi problémáktól hemzsegő eljárásnak bizonyult a bankszektorban.

Egyrészt: ma már hihetetlen, de az 1990-es évek elején, a társaságalapítási dömpingben az éppen felállított és működésüket megkezdő cégbíróságok túlterheltsége szinte elmondhatatlan és leírhatatlan volt, és minden eljárási lépést manuálisan kellett végrehajtani. Rossz viccnek tűnik azon valós történetek sora, amit a cégbírósági túlterheltség és manuális intézési mód eredményezett – egy kicsit is a tudományos elemzés felé való kitekintés nem is bírja el ezeket a kis esettanulmányokat. A részben privatizációs folyamatokat is már átélő magyar nagybankok, amelyek a kétszintű bankrendszer megalakítását, majd a főleg egyéni alkukkal megkapott devizaszámla vezetési jogokat biztosító első éveket túlélték, a következő nagy lépésükben elkezdték a „bankcsoportosítást” vagyis a különböző pénzügyi műveletek kiszervezését leánytársaságaikba. Ez költséges és manuális cégeljárások tömegét jelentette, amire a hirtelen klasszikus bank-modellre való váltás újabb költségeket, eljárásokat és szerződési jogi problémákat vetett fel.

Másrészt a két különböző bankszabályozási modell – a klasszikus és az univerzális – nem kompatibilis egymással.

5.3. A kétszintű bankrendszer létrehozása

A pénzügyi szabályozás kelet-európai átalakuláshoz kötődő furcsasága: előbbi a kétszintű bankrendszer tényleges létrehozása 1987-ben, kormányhatározattal, mint a kereskedelmi banki szabályozás 1991-ben, törvénnyel.

A kétszintű bankrendszer létrehozó kormányhatározat illeszkedett az 1980-as évek végi, a tervgazdasági szabályozást lassan felörlő szabályozási sorba (kötvény tvr., a gmk és vgmk szabályozása az állami vállalati törvény módosításával, a gazdasági társaságokról szóló törvény, majd 1989-ban az átalakulási törvény és a külföldiek magyarszági beruházásainak védelméről szóló törvény). Ebből a szempontból vizsgálva egyértelmű, hogy az akkori politikai akarat már megengedte a kereskedelmi bankolás beindulását, de működési szabályokat nem alkotott – így a pénzügyi tevékenységről szóló törvény (Pit.) létrehozására már a rendszerváltás törvényei között került sor 1991-ben.

5.4. A kereskedelmi banki működés szabályozása

Előbbi a kereskedelmi banki működés megkezdése, mint az állami felügyelet létrehozása (Állami Bankfelügyelet – BAF). Emellett idetartozik az a – sokáig lényegében – eldöntetlen kérdés, ami nemcsak az első évek villongásait jellemezte a MNB és a BAF között; vagyis eldöntetlen maradt a ‘hatóság kontra piacfelügyelet’ viszonyrendszere, azaz: hova települjön az állami felügyelet. Azon túlmenően, hogy akkoriban még az európai uniós jogharmonizáció is kevesebb területre terjedt ki, még nem a konszolidált (összevont) felügyeletet korát élték a nemzetközi pénzügyi piacok szabályozása területén sem. A kezdeti jogalkotás az állami felügyeletet újonnan létrehozott állami szerv keretén belül helyezte el.

5.5. Piacszabályozás államilag: fából vaskarika? A „halászléből halcsinálás” vagyis az 1990-es évek átalakuló Kelet-Európájának dilemmája

Nem volt a huszadik század végén akkori történelmi példa az átalakuló kelet-európai tervgazdasági modellek előtt. A tizenhetedik századig visszamenő eredeti tőkefelhalmozási modellek alkalmazhatatlanok voltak.

E nehézség mellett ott volt a huszadik század végi gazdaság fejlettségi szintje mindazokkal a technikai vívmányokkal, amik mellett nemcsak, hogy nem lehetett elmenni, de alkalmazni is kellett azokat egy teljesen ismeretlen terepen. A teljesen ismeretlen terep szabályozója az állam lett – már csak azért is, mert az átmeneti fázishoz szükséges szabályok állami megalkotása soha nem kérdőjeleződött meg.

Honnan tudta az „állam” (akármelyik állami szervet is értve ezen, a törvényalkotó parlamenttől a kormányon keresztül az állami vagyont – és ezen keresztül az állami szabályozást – megtestesítő egyéb intézményekig) hogyan kell „halat” csinálni, vagyis piactudományi jogi kereteket kialakítani egy gyorsan letarolt tervgazdasági szabályozású terepen? Nyilvánvalóan a világban működő piactudományi szabályok megismerésén, felmérésén és adaptálásán át vezetett a kelet-európai szabályozó útja.

Ugyanakkor a szabályozó/felügyelő állam sem léphetett ki saját árnyékából: minden lépését a meglévő szakember gárdára építhette, amelynek döntő többsége az „előző nap” még tervgazdasági modellek szerint működött.

Tehát „szabálytalanul” indult a szabályozás is és a felügyelet is (a bankok felügyelete az akkori Pénzügyminisztérium egységeként), ami a szabálytalan szabályozásban több területen is sikeresnek bizonyult. Ilyen volt a szakmai kutatások eredményeinek bevonása; ami kétségtelenül hozzájárult az átalakulás első lépcsőjénél a nemzetközi piactudományi folyamatok jobb megismeréséhez és ottani szabályok adaptálásához, bár kétségtelenül nem az „előző nap” még tervgazdaságban működő szabályozási és felügyeleti rendszer mechanizmusát követte.

5.6. A nemzetközi pénzügyi ügyletek hatása a szabályozásra

A nemzetközi pénzügyi ügyletek, főként a nemzetközi finanszírozási szerződések rendkívül gyors és erőteljes hatása a gyakorlatra – tény. A szabályozásra való hatás közvetettebb és ellentmondásos: pozitív és negatív oldalai egyaránt megtalálhatók.

Elvitathatatlan szakmai nyereség a modern pénzpiaci ügyletek eszközrendszerének adaptálása a szerződésekbe, más szóval a szerződés tartalmának „piacosodása”.

Nyereségnek tartom, méghozzá nagyon fontosnak a kockázatok egyre szélesedő körének meghatározását, legalább szerződések szintjén történő szabályozását, kezelési módszerek átvételét és beépítését a gyakorlatba.

Ehhez kapcsolódik egy másik elvitathatatlan előny: a kockázatkezelési módszerek beépülése a számviteli gyakorlatba. A privatizációk egyik közvetlen és gyorsan érvényesülő hatása a nemzetközi számviteli standardok szerinti pénzügyi beszámolók készítése a külföldi tulajdonosok számára.

A kedvezőtlen oldal: kétfajta szabályozási eszköz (a tervgazdaság tovább élő maradványai kontra – a főként – angol jogi alapú szerződésminták a hitelezésben) együtt, egy szerződésben való alkalmazása többszörös nehézséget jelentett mind a jogalkalmazók, mind – később – a jogalkotók számára. Milyen utat is kövessen a jogi szabályozás az egyre terjedő modern piacgazdasági hitelezési eszközök és a múltból tovább élő szabályozási szerkezet gyakorlati egymásra épülésében, bizonyos fokú összefonódásában? A válasz nem egyszerű és nem is megoldott – példa rá a Ptk. újraszabályozási folyamatában felmerült rengeteg kérdés, valamint a hatálybalépést követő első időszak felvetette problémák.

Ha nem is feltétlenül kedvezőtlen (a megítélés szemléletmód kérdése is), de mindenképpen problémát jelentő hatás volt az 1990-es években, hogy a jogalkotás követővé vált, a gyakorlat követőjévé. Azé a gyakorlaté, ami sokféle területet ölelt fel, sokféle szabályozást ötvözött ügyletenként vagy befektetőnként – és ez a sokféleség a szabályozó számára követhetetlenül sok kérdést (értsd: szabályozandó területet) vetett fel, aminek megválaszolására csak rész-kísérletek történtek, azok sem összehangolt módon.

A modern pénzpiaci eszközök adaptálásban nagy jelentőségű a szavatolások és kötelezettségvállalások (sok helyütt: nyilatkozatok és kötelezettségvállalások) természetének megértése és kezelése, vagyis lépésenkénti alkalmazása főleg a finanszírozási szerződésekben és nemcsak nemzetközi ügyletekben.

Számos nagyvállalati privatizáció elő-ügyleteként nemzetközi finanszírozásra került sor – ötletesen (és angolul) „equity warehousing” kifejezéssel illeték, amikor a későbbi privatizációs szerződés sikeres megkötésének mintegy zálogaként (értsd: a részvények piaci értékének fenntartása, néha inkább megalapozása érdekében) a privatizálandó vállalat vagyona alapján került sor nemzetközi finanszírozásra. Általában nemzetközi pénzintézetek inkább, mint egyes külföldi kereskedelmi bankok voltak ilyen ügyletek főszereplői.

Ez egyben azt is jelentette, hogy itt is megjelentek a korábban Európában általában szokásos, az angol jog szerint íródott nemzetközi finanszírozási szerződések. Az angol jog szerinti tipikus szerződési elem a „representations and warranties” vagyis a szavatolások (nyilatkozatok) és annak „tükör-szabálya” a kötelezettségvállalások vagyis „undertakings”. Még egy stabilan, több száz éve a piacgazdaság útját járó és annak megfelelő magánjogi szabályozással rendelkező kontinentális jogrendszerű országban írt szerződéseknek is jót tehet az angol jogi beütés, ami a szavatolások és kötelezettségvállalások összefonódott szabályait illeti – hát még egy, a tervgazda-

ságból piacgazdaságba tartó átmeneti úton levő gazdaság ügyleteinek.⁴ A szavatolások mindig tény, adat, körülmény meglétéről, hiányáról, valós tartalmáról szólnak pozitív vagy negatív (vagy kombinált) megfogalmazásban. A kötelezettségvállalások (szintén pozitív, negatív vagy kombinált változatban) túlnyomó többségükben a szavatolásokhoz kapcsolódnak: azok „átfordítása” kötelezettségvállalásba. Az angol jog sajátosságait figyelembe véve, egy átlagos finanszírozási szerződésben a szavatolások és kötelezettségvállalások fejezete egyenként több tíz szakaszt is tartalmaz, ami nehézkesen helyettesíthető egy kontinentális jogrendszerű szabály, pl. egy magánjogi kódex néhány szakaszára való hivatkozással.

A „tükör” fejezetek tartalma általában csak részben jogi kategória (pl. a társasági jogi szavatolások és kötelezettségvállalások), többnyire a szerződések közzgazdasági tartalmát körvonalazzák; a szerződéssel elérni kívánt ügylet kockázatait mérik fel és próbálják semlegesíteni. Semmiképp sem helyettesíthetők és nem helyettesítik a biztosítékok kikötését, amelyek akár klasszikus Ptk. szerinti szerződéskötést biztosító mellékkötelezettségek, akár más Ptk. szerinti ügylet formájában képezik a szerződés (másik) részét.

5.7. Az első lépések problémái

5.7.1. *Finanszírozás – magyar jog versus angol jog a finanszírozásban*

A magyar jog számára az 1990-es évek elején ismeretlen (piacgazdasági) jogi kategóriák kezelésével is foglalkozni kellett. Ehhez közvetlenül kapcsolódik néhány példa, közülük is az egyik első Ptk. módosítás és az önálló zálogjog szabályozásának anomáliái.

A lebegő zálogjog itthoni kezelhetetlenségét akkoriban a banki szerződések példáin lehetett követni; ezek a szerződési kikötések nagyon távol álltak az angol speciális (sok évszázados és a kontinentális jogfejlődéstől eltérő) jogfejlődés eredményeként alkalmazott szerződési szövegektől.

Az angol jelzálogjog kontinentális kezelhetetlenségét jelentette a – sok százados földbirtokviszonyok fejlődése által létrehozott – jogi kategóriák értelmezhetetlensége, valamint az a gyakorlat, miszerint a külföldi kollégák teljesen elzárkóztak a magyar szabályok szerződésbe építésétől – nem ismervén és kockázatosnak tartván a tervgazdasági jogi szabályozásra éppen csak ráépülni kezdett új jogalkotást.

A kontinentális modelltől és különösen a tervgazdasági rövid, törvényszövegen alapuló szerződésektől eltérő szerkezet, azaz a definíciók és tartalmuk; a „tükör” szabályok; egyáltalán: a néhány oldalon megszokottól eltérő, a nemzetközi finanszíro-

⁴ A magyar bankjogi szakirodalomban KÖNYA Judit foglalkozott részletesen doktori dolgozatában és annak alapján több publikációjában a vállalati finanszírozáshoz, nemzetközi projektfinanszírozáshoz kapcsolódóan a szavatolások és kötelezettségvállalások csoportosításával; a nemzetközi finanszírozási szerződések természetével (A nemzetközi hitelszerződések jogi aspektusai. *Hitelintézeti Szemle*, 2007/5.).

zásban megszokott több száz (a nemzetközi projektfinanszírozásban több ezer) oldalas szerződések szakmai újdonságot, egyben szakmai problémát, vitákat jelentettek.

5.7.2. Határterületek – hasonló ügyletek a pénzpiacokon

A bank- és tőzsdejog hasonló vonásai leginkább az egyik közös tevékenységfajtában, a finanszírozásban érhetők tetten. A finanszírozás módja a klasszikus banki területen a hitelezés, a klasszikus tőkepiaci területen a kötvénykibocsátás, vagyis értékpapír kibocsátás.

Ugyanakkor a mai nemzetközi bankpiaci és tőkepiaci gyakorlatban a finanszírozásnak rendkívül sokfajta módja van jelen és domináns; rendkívül sok az ún. hibrid finanszírozási termék, vagyis az olyan fajta ügylet, amelyben mind bankjogi, mind értékpapírjogi – sőt! biztosítási jogi – elemeket találunk.

Az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján a finanszírozás *módja* lehet az elválasztó vagy összekötő pont, amely alapján az ügyletet a bank- vagy a tőzsdejog (értékpapírjog) keretein belül kezeljük. A finanszírozás módjának tekintetében alapvetően fontos a forrás, vagyis milyen intézmény az, amelyik a finanszírozást végzi; melyik intézmény lép(het) fel szolgáltatóként az adott területen.

Az elmúlt évtizedekben a bankjog és tőzsdejog összevetésénél a finanszírozás módja tekintetében még elkülönítő elemként működött, de mára már ez az elkülönítő elem sajátosság nagyjából megszűnt a következő területen: milyen távra szól a finanszírozás? A történeti elkülönülés a rövidebb és a hosszabb távú finanszírozásokat különítette el és próbálta tőzsdejogi vagy bankjogi területi specifikumként meghatározni. Ez a különbségtétel – bár az elmúlt 20-30 évben is néha gyenge lábakon állt – mára már nem alkalmas arra, hogy elkülönítő vagy akár összehasonlító elemként használjuk, hiszen mind a két piacon a finanszírozás idejét tekintve mind a rövid, mind a közép, mind a hosszú távú finanszírozási ügyletek megjelennek és a hibridtermékekben ezek nagyon sokszor összekapcsolódnak, összemosódnak.

A finanszírozás eltérő módjának egy harmadik lehetséges különbségtétele volt annak vizsgálata, hogy a finanszírozás milyen eszközzel történik. A legalapvetőbb elválasztás a pozitív és negatív elemek alkalmazása útján az volt, ami szerint a bankok pénzzel finanszíroznak, a tőkepiaci (tőzsdei) szereplők pedig értékpapír kibocsátásával és forgalmazásával.

Ennek a nagyon szimpla különbségtételnek mára szintén problémássá vált az alkalmazása: az elmúlt három évtizedben megjelentek mind a bank-, mind a tőkepiaci területén az ún. származékos vagy származtatott (derivatív) termékek. A derivatívák ugyan alapvetően értékpapírok származékai, de mára a nemzetközi banki és tőkepiaci gyakorlatban már olyan absztrakt létezészt nyertek, amelyben a legkorábbi leg-egyszerűbb szerkezetű derivatívák szinte már fel sem fedezhetők. Természetesen a derivatívára ma sem lehet azt mondani, hogy készpénz, de a korábbi klasszikus banki készpénzes finanszírozás is ma már a múlté. Mára megállapíthatjuk ezen a harmadik, elhatárolásra vagy összekapcsolásra képes területen is a finanszírozás eszköze tekintetében, hogy a korai egyszerű ellentétek vagy különbségek (készpénz kontra értékpapír) a származékok fejlődése során olyan absztrakt állapotba kerültek,

amiben nehéz újradefiniálás nélkül ezeket az egyszerű elválasztó vagy összefogó kategóriákat alkalmazni.

Röviden összefoglalva tehát a fentieket: marad az a negatív különbségtétel (ami önmagában is kérdőjeles lehet egy univerzális bank tekintetében), hogy a finanszírozás intézménye milyen szabályozású pénz- vagy tőkepiaci szereplő.

A határterületek összekötésének vagy elválasztásának másik lehetséges módja az ügyletek hasonlóságának vagy különbségének a keresése. Mind a bank-, mind az értékpapírjog területén olyan általános és különös ügyletfajták is találhatóak, amelyek hasonlóságot mutatnak a kétfajta piacon.

A határterületek ügyletei közül általános jellegű polgári jogi ügyletek a megbízás, bizomány és kereskedés/adásvétel triásza. Ez mind a két piacon megtalálható: a bankügyletek között a bankügynöki tevékenység, a bizományosi és a kereskedelmi saját számlás tevékenység (valutaváltásban, valutával/devizával való ügyletelezésben stb.). Az értékpapír- vagy tőkepiaci ügyletek is erre a hármas ügyletfajtára épülnek: a megbízás, a bizomány és a kereskedés triaszára. Mind a két fenti területen (egyébként lassan a korábbi vastag falakat döngetve és néha már át-áttörve) és a biztosítási piacon is elkezdődik ennek a triásznak a kiépülése. Mind a három ügylet a magánjog klasszikusan szabályozott ügylete. Az ügyletek lebonyolításában, a felelősségi szabályokban általánosan véve egyik piac sem tér el a magánjog klasszikus szabályaitól. Ami speciális akár a bankpiacon, akár az értékpapír- vagy tőkepiacon az az eszköz, amire nézve megbízás, bizományi szerződés vagy kereskedési szerződés köttetik. A szerződés alanyai között, a szolgáltató és az ügyfél között különbség nincs (természetesen más egy banki szolgáltató és más egy – a mai jogi terminológiát használva – befektetési szolgáltató jogi leírása és szabályozása), de az ügyletek eszközei azok, amelyek a tényleges különbséget jelentik.

Az általános ügyleti szabályokon túlmenően az egyes különös ügyletek, így leginkább a hitelezés és a kölcsönnyújtás az, ami mind a két piacon jelen van, és bár időnként erősen különböző jellemzőkkel, de mégis uralkodó. Bár a klasszikus magánjogi szabályozás szerint a hitelezés alapvetően banki ügylet (a továbbiakban a hitelezést és kölcsönnyújtást egy kategóriával, nem túl precízen a hitelezés kategóriával jelöljük) mégis megtalálható mind a bank-, mind az értékpapírjog területén.

Ha az egyéb különös ügyletfajtákat tekintjük át mind a bankjog, mind az értékpapír- vagy tőkepiaci jog területén, akkor már nem annyira a hasonlóságok, hanem a különbségek kerülnek előtérbe. Ugyanakkor ez a megállapítás is csak így sommásan igaz, hiszen ha a részletekben elmerülünk – és mint tudjuk, az ördög mindig a részletekben bújik el –, akkor a klasszikus banki ügylet a pénzforgalom és a pénzforgalmi szolgáltatás, a mai modern nemzetközi gyakorlat által is meghatározott magyar gyakorlatban jelenlévő számlavezetés különböző formái már nagyon is kérdésessé válnak: vajon a bank- vagy az értékpapírjog egyes specialitásai, vagy esetleg mind a kettőben jelenlévő ügyletfajták?

A készpénzkímélő eszközök – magyarul a „plasztikok” vagy a különböző banki kártyák – szintén klasszikus banki eszközként indultak, banki ügylet alapján – mára már a befektetési szolgáltatók körében is elterjed a befektetési számlákhoz kapcsolódó kártyakibocsátás.

Tehát ezekre az ügyletekre sem lehet egyértelműen azt mondani, hogy elválasztó a bankjog és értékpapírjog határán és így kifejezetten az egyikhez, a bankjoghoz kapcsolódó ügyletek lennének.

6. Harmadik szakasz: a bankprivatizáció szabályozása

Az sem baj, ha a gyakorlat alapján szabályoz a jogalkotó – sőt, nagyon is jó lehet. Más kérdés, hogy a privatizációs gyerekbetegségek és mellékhatások figyelembevétele egyszerűségük, nem tömeges előfordulásuk miatt jök-e szabályozónak.

6.1. Az állam arcai/szerepei a nagybankok privatizációjában

Itt alapvetően az 1987-es kormányhatározattal létrehozott kétszintű bankrendszer kereskedelmi banki egyes szereplőinek sorsáról esik szó, nem a teljes intézményi körről – részben azért, mert az állam különböző arcai/szerepei az egymást követő nagybanki privatizációkban jelentek meg markánsan, részben pedig azért mert tanulmányomnak ez a része nem kíván részletes történeti áttekintést adni a magyar bankprivatizációról.

Az ÁVÜ (Állami Vagyonügynökség) – ÁV Rt. (Állami Vagyonkezelő) – ÁPV Rt. (Állami Privatizációs és Vagyonkezelő) – Á/NVK Zrt. (Állami/Nemzeti Vagyonkezelő) kontra az állam közvetlen tranzakciós részvétele a pénzügyminiszter képviseletében – ezeken, a jogi szabályozásukat tekintve közvetlennek tartott, állami részvételi formákon keresztül valósult meg a privatizációs ügyletek jelentős része. Az arányok eltértek – vagyis a Ptk. szerinti közvetlen állami részvétel (a pénzügyminiszter képviselte állam) és a piacgazdaság felé átmenetet mutató és arra nyitó gazdaságirányítási szabályozás létrehozta állami vagyonkezelő szervezet (ÁVÜ/ÁV/ÁPV/ÁVK/NVK) jogi helyzete nem fedte egymást.

A fenti két közvetlen állami szerepvállalás mellett megjelentek az államot közvetve képviselő és a privatizációs ügyletben szerződő félként fellépő egyéb intézmények: azok, ahol az állami tulajdon vagy az állami irányítás volt meghatározó olyannyira, hogy az állam megtestesítőjeként szerepelhettek. Ilyenek voltak például (a különbségeket és néha a különbségek abszurditását jelezvén) többségi vagy meghatározó állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek (először még állami vállalat, később állami tulajdonú gazdasági társaság formájában), az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerének két országos intézménye, valamint a közigazgatás klasszikus minisztériumi szereplői.

Kombinációk is voltak: az állami vagyonkezelő kizárólag állami tulajdonú társaságot bízott meg magánjogi szerződésben privatizáció lebonyolításával, és így ebből egy jogilag néha értelmezhetetlenül furcsa együttes eljárás kerekedett ki.

Akár az első, a közvetlen állami képviseletet jelentő szakaszban is tárgyalhatnám, de mégis itt, harmadik szintű állami résztvevőként jelölöm a helyi önkormányzatokat, amelyek az 1989-es átalakulási törvény alapján kaphattak ‘állami sapkát’ és váltak jogi szabályozásukat tekintve az állami vagyonkezelőhöz hasonlóvá. Ez a hasonló jogi jelleg onnan ered, hogy nem a Ptk. alapján, klasszikus magánjogi szabályozást követően lettek az állam képviseletében szerződéses felek, hanem a rendszerváltás

gazdasági szabályozói között, a múltbeli szabályok eltörlése és a jövőbeli szabályozás elindítása átmeneti idejéhez köthetően. A törvényileg hozzájuk rendelt vagyon eredete a tervgazdaság állami vállalataiban jött létre és gyarapodott (vagy fogyott) – annak gazdálkodásához nem kötődtek és a törvény sem gazdálkodást (eltekintve a törvény későbbi, már kifejezetten privatizációs és állami vagyonkezelésről szóló szakaszaitól) irányzott elő fő tevékenységként. A helyi önkormányzatok privatizációs ügyletek szereplőiként nem túl gyakran léptek fel – az átalakulási törvény kifejezett szabályozása ellenére. Amúgy is jelentéktelen szerepvállalásukat pedig az elhíresült „tocsikolási” botrány csak tovább csökkentette.

Eredetileg az átalakulási törvény alapvető koncepciója szerint (a korábban állami vállalatban felgyűlt vagyon állami tulajdonrészének nevesítése és létező állami szereplőkhöz osztása) az állami arc/szerepvállalások több síkja jöhetett volna létre...

Ehhez a témához kapcsolódóan sajnálkozó zárójeles megjegyzés a privatizáció 1990-es évek második felének történetéből az akkori időszak egyik nagy (ha nem a legnagyobb) összegű pere, amelyben lényegét tekintve az állam egyik ‘arca’ perelte a másikat – tulajdonképpen arról vitatkozva, hogy a valamelyik ‘arcot’ érintő perveszteséget az államháztartás melyik fejezetében könyveljék majd le.

Néhány nagybank privatizációjában az állam megjelenése – az időrendet is tartva – a következőképpen alakult:

Az első ténylegesen tárgyalt és szerződéssel zárt privatizáció a Magyar Külkereskedelmi Bank Rt (MKB) lánykérése és eladása volt. Az ügyletet (tulajdonképpen a későbbiek fényében az ügylet első szakaszát) az állami tulajdonost képviselve az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) vezénylete alatt kötötték meg – sikeresen 1993-ban.

Az értékpapírok forgalmának növelése, a tőzsde élénkítése volt az OTP első szakaszú privatizációjának a célja – az akkori (1994-es) Kelet-Európa bankjai közül az elsőnek a tőzsdére vitele – nagy kísérlet! Az eladó sokarcú állam sorában ott volt közvetlen tulajdonosi képviselőként a pénzügyminiszter, az Állami Vagyonkezelő Rt.-vé (ÁV) átalakult korábbi ÁVÜ, az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerének két országos intézménye, a kormányzati szektorból minisztérium(ok).

1995-ös nagyon rövid történet a Budapest Bank Rt. (BB) privatizációja; az állam képviseletében először a pénzügyminiszter, majd a későbbiek során – valamilyen, soha ki nem derült munkamegosztás szerint – az ÁV (és későbbi formaváltozásai) léptek fel. (Az állam arcváltozásai láttán sokszor a madách-i gondolat juthatott az ember eszébe...)

1996-os – a végjátékra egyszerűsödött – privatizáció-történet a Magyar Hitel Bank Rt.-é (MHB). Az állam képviseletében a pénzügyminiszter járt el. Ez az egy személyes állami arc köthető a privatizációt megelőző időszak bank és tulajdonosa közti megállapodáshoz: a tulajdonos a kockázatoktól kitisztított bankot és fiókrendszert adott el.

Egyéb – közvetett – állami arc megjelenése a Postabank Rt. 2003-as privatizációjához köthető: kizárólagos állami tulajdonú társaság (Magyar Posta Rt., mint „második-szintű” közvetett állami képviselő) járt el magánjogi szerződés alapján az eladó állam nevében (amit többnyire az ÁVK jelentett meg – bár az országgyűlés ad hoc bizottságától kezdve sok, az állam valamelyik arcához köthető szereplő fel-feltűnt a privatizáció során).

6.2. A bankprivatizációs modellek

Az első és rövid idő alatt (1993–1996) lefutott eljárások tipizálhatók, a későbbiek a joga kívüli erős szempontrendszer felerősödésével (különös figyelemmel a sokszori nekifutásra 2003-ban eladott Postabankra) már kevésbé.

6.2.1. Kereskedelmi partner privatizációja (MKB)

Nem véletlen, hogy a legkevésbé vitatott bankprivatizáció volt az első lépésben még nem 100%-os tulajdont vásárló Bayerische Landesbank által végrehajtott ügylet. Az eladó állam képviselőjében az Állami Vagyonkezelő Rt. járt el – egy személyben, ami (bár még a bankprivatizációk kezdetét írtuk) kifejezetten üdítő, szakmailag pedig egyértelmű volt.

A privatizáció tárgya jól ismert volt a vevő számára; tudta, mit vesz, milyen kockázatokkal és milyen értéken. A későbbi privatizációs „mumus”, az állami garancia-vállalás nem került elő.

6.2.2. Tőzsdei privatizáció (OTP I.)

Nagy kísérlet volt, az ismeretlenbe ugrás – a kelet-európai piacosodási és privatizációs folyamatokban a pénzügyi szektorban először fordult elő a tőzsdére vitel, mint az állami tulajdon eladásának eszközként való alkalmazása. Az ismeretlenbe való ugrást nemcsak egy korábban monopolhelyzetben (lakossági bankügyletek) lévő állami vállalat magánosítása jelentette, hanem annak a bankszektornak az akkori átvilágíthatatlansága és ismeretlensége – de ugyanakkor a külföldi befektetők érdeklődése egy tőzsdén lévő bank részvényei iránt is. Az ugrás – a privatizáció első lépése – jogi szempontból mindenképpen sikeres volt, és egy nagy tanulási folyamat eleje is, hiszen különböző részvényfajták kibocsátására került sor; gyakorlati jelentőséget kaptak, mert kézzel foghatóan megjelentek olyan, addig csak a jogszabályban szereplő fogalmak, mint a részvényesi képviselő (*nominee*), „információs memorandum” stb.

6.2.3. Pénzügyi befektetők kockázatmegosztó privatizációja (BB)

Talán a legvitatottabb privatizáció a nagybankok között. A legkézenfekvőbbnek tűnő magyarázat a „miért”-re: az ügylet történelmi „pillanatok” alatt, időben nagyon gyorsan zajlott, ami meghatározta az ügylet szerkezetét. Ebben a szerkezetben a vevő nem ismerte – és az idő rövidsége miatt nem is ismerhette – az ügylet tárgyát, átvilágításra nem volt mód/idő, ezért az ügylet után előbukkanó, de korábbról eredő problémákért a vevő az eladótól kártalanítást kért és kapott.

Más oldalról megközelítve a vitatott privatizációt: neheztelte az ügylet létrehozását és természetesen a tárgyalási pozíciókat, hogy az eladó egyszerre több sapkát viselt, vagyis mind az Állami Vagyonkezelő Rt., mind az eladó államot közvetlenül képviselő pénzügyminiszter az ügylet szereplője volt – ráadásul mindkét szereplő a maga költségvetési fejezetében akarta látni a privatizációs bevételt és akarta elkerülni a későbbi állami garancia-vállaláson alapuló kifizetéseket.

A vitatottságot erősítette, hogy ezt a privatizációt a többihez képest jobban elkísérték a jogon kívüli mozzanatok; sokszor a napisajtó szereplőjeként láttuk a közel sem jogi jellegű vitát. A napisajtó kétes figyelmét egyebek mellett az is okozhatta, hogy a rendszerváltás egyik nagy horderejű lépése, a politikai kárpótlás, valamint ahhoz kapcsolódóan és annak gazdasági megfelelőjeként megjelenő értékpapír, a kárpótlási jegy kezelésére kijelölt pénzügyi intézet volt a Budapest Bank, ez nagyon sok embert érintett és sokféle érdek mellett vagy ellenében járt el. A kárpótlási jegy kibocsátása és kezelése köré az évek során nagy összegű perek fonódtak – még az állam is perelte saját magát.

A vevői oldal is egyedien alakult a magyar bankpiacon: a szakmai befektető GE Capital mellett – kockázat megosztó céllal – pénzügyi befektetőként megjelent az akkoriban Magyarországon nagyon aktív szerepet játszó Európai Ujjáépítési és Fejlesztési Bank, az EBRD; ez a befektetői együttműködés néhány, az ügyletkor meghatározott évig tartott a külföldi partnerek között.

6.2.4. Egy szakmai befektető 100%-os tulajdonszerzése (MHB)

Az ügylet előkészítése részben átfedésben volt a Budapest Bank privatizációjával, és részben annak vitatottsága miatt is az eladó állam egy személyben lépett fel: közvetlen pénzügyminiszteri képviselőt jelent meg ebben a bankprivatizációban. Az állami garanciavállalás elkerülésére tudatos kormányzati döntés született: az ügylet lezártaig a bankból a nem behajtható vagy kétes követeléseket ki kell tenni, és így az ügylet tárgya a bank fiók- (akkoriban a legnagyobb magyar bankról beszéltünk), ügyfél- és termékrendszere lett – minden esetleg állami garanciavállalásra szoruló működési kockázat nélkül.

Az ügylet alanyi és tárgyi oldalának különbsége mellett ez volt az első 100%-ban szakmai befektető, a holland ABN AMRO Bank részére értékesített nagybank.

6.3. Komoly problémát okozó bankprivatizációs szabályozás: az állami garanciavállalás

Természetesen az állami garanciavállalás beépülése a privatizációs szerződésekkbe nem a bankprivatizációk sajátja – megtalálható már a korai szerződésektől kezdve, de mértéke, határai nagyon is eltérőek voltak (pl. szakszervezeti üdülő és üdülési feltételek fenntartása, foglalkoztatási feltételek fenntartása, ügyletet megelőző veszteségek eladóra visszahárítása stb.). A probléma jelzésül: a tervgazdasági szabályozók ismeretlensége a piaccgazdaságban és az azokból eredő kockázat lehetőségére olyan érvet jelentett a vevő számára, amit az eladó állam képviselői egyre gyakrabban elfogadtak. Az állami garanciák mértékére az egyes éves költségvetési törvények szolgálnak jó forrásul, hiszen az állami kötelezettségvállalások terepét jelentik.

7. Negyedik szakasz: az Európai Unió csatlakozás szabályozása

7.1. Az uniós csatlakozást megelőző jogharmonizáció

Az állami felügyeletek integrált vagy konszolidált fejlődésére a legszebb ívvel felrajzolható példa az európai uniós szabályozás példája a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásának területén. Az uniós alapelv ezen három iparág esetében a szabályozásban az volt, hogy az állam mindenféleképpen biztosítsa az engedélyező, felügyelő és szankcionáló szervezetek meglétét. Az uniós szabályozás – mint minden esetben, laza keretszabályozás – annyit ír elő, hogy az állami felügyelet szervezete mindenképpen illeszkedjen az adott tagállam állami szervezeteinek rendszerébe, az állami szervezeti struktúráján belül egy kontroll-funkcióval ellátott szervezet legyen, valamint illeszkedjen az adott tagállam állami szervezetében gyakorolt egyéb állami ellenőrzési funkciókhoz.

Ez az uniós alapelv az ún. minimál alapelv, tehát sem a bankpiacon sem az értékpapír- vagy tőkepiacon, sem a biztosítási piacon nem határoz meg semmilyen konkrét intézményt; az adott tagállam jogalkotásának feladata, hogy beillesse a szabályozott piacok ellenőrzésének állami szervezetét a saját állami kontrollrendszere keretei közé.

Az uniós állami felügyeleti szabályozás az első jogfejlődési időszakban a három szabályozott piac külön szervezetrendszerét alkotta meg; az általános uniós szabályozás és a különös, vagyis a szabályozott piacok (pénz-, tőke- és biztosítás) vonatkozásában hozott későbbi jogszabályok kezdtek az irányba mutatni, hogy a felügyeletek bizonyos tevékenységeket összehangolhatnak ezen a három területen. Az összehangolás eredménye és a továbblépés lehetősége már nemcsak a tevékenység együttvégezése vagy hasonló szabályozása volt, hanem a konszolidált szervezet, vagyis az összeolvadt szervezet megeremtése, amely magában foglalta mind a három terület (pénz, tőke és biztosítás) piacsabályozásában az állami felügyelet jelenlétét.

A magyar szabályozás alapvetően a rendszerváltást követően alakult ki az állami felügyelet létrehozása érdekében: a bankfelügyelet, az értékpapír felügyelet és a biztosítás felügyelet – bár hasonló jellegű szabályozásra törekedett a jogalkotó – egymástól különböző három szervezet volt, amely nem is egyszerre, hanem egymást követően alakult ki. Megalakulásukat követően a saját területükre vonatkozó jogszabályok szerint jártak el.

Működésüket később követte még a nyugdíjpénztárak és nyugdíjbiztosítók állami felügyeletének a kialakítása: 1993 és 1997 után, amikor létrejöttek a magán-nyugdíjpénztárak és az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak, a felügyeletük, a pénztárfelügyelet is létrejött és működni kezdett.

Magyarország uniós csatlakozását előkészítendő, az ún. uniós jogharmonizáció keretén belül a magyar jogalkotó az uniós szabályok megalkotását viszonylag hamar követte és létrehozta a konszolidált felügyeletet, amelyben az addig működő bankfelügyelet, értékpapír felügyelet, biztosítási felügyelet és pénztárfelügyelet szervezete összeolvadt. A viszonylag gyors szervezeti összeolvadás után – amelyet egy rövid, konszolidált felügyeletről szóló jogszabály segített elő – eltelt egy kis idő, amíg a

korábbi felügyeleti szervezeti egységei valamilyen módon összhangba kerültek és kialakult a konszolidált piacfelügyelet ezeken a területeken Magyarországon is.

A magyar szabályozásban az állami felügyelet egy, az 1990-es évek elején létrehozott különálló állami szervezet volt; hatásköri elhatárolódása az egyéb állami kontrollt jelentő állami szervektől nem történt meg. Természetesen az adott pénz-, tőke- és biztosítási piaci felügyelet, majd később a pénztárfelügyelet szervezeti leírását jogszabályban rögzítette a jogalkotó; ugyanakkor az ellenőrző funkciót ellátó állami szervezetek rendszerében „lőgtak” ezek a felügyeleti szervek – pontosan a hatásköri el nem határoltság miatt.

A legtöbb vita a bankfelügyeleti szervezetet érintette: ez az a terület, ahol a nemzetközi jogfejlődés alapján alapvetően kétfajta felügyeleti szervezeti rendszer is elképzelhető.

A kétfajta felügyeleti rendszer egyik formája a központi bankhoz kapcsolódó felügyelet és ezáltal a központi bank felügyeleti jellegének erősítése a kereskedelmi bankok felett. A másik lehetséges út egy külön szervezet létrehozása – erre került sor Magyarországon a korábban már említett pontos hatásköri elhatárolódások megtétele nélkül. A magyar központi bank ellenőrző szerepének csökkentése talán az 1990-es évek elején azért is volt egyfajta szempont, hiszen csak néhány évvel korábban – 1987-ben – alakult ki a kétszintű bankrendszer Magyarországon (a II. világháborút megelőzően természetesen már létezett a kétszintű bankrendszer). A kétszintű bankrendszer kialakítása a jegybank kereskedelmi bankolási jogosítványainak megszüntetését jelentette (mint ahogy ez minden normális piacgazdaságban történik). De néhány évvel ezután a hatalmas „ervágás” után a Magyar Nemzeti Bank, mint központi bank piacfelügyeleti szerepe nem tűnt a jogalkotó számára követendő útként. Sőt, pontosan az ellenkezője történt. A központi banknál nagyon kevés, jellegét tekintve inkább csak adminisztratív eljárásbeli, információ- és adatgyűjtésbeli jogosítványok maradtak a kereskedelmi bankok vonatkozásában. Kissé előreszaladva a bankszabályozás időrendjében: a mai hatályos jog szerint a konszolidált pénzügyi felügyeletet a központi bank látja el.

Az állami felügyelet szervezetének ez a fent említett és a bankpiacra jellemző kétirányú fejlődési lehetősége nem volt jelen az értékpapírpiacon/tőkepiacra; itt a felügyelet szervezetének létrehozása viszonylag kevesebb későbbi szervezetek közti konfliktussal járt. A tőzsde, mint speciális, autonóm tőkepiaci szereplő pedig semmilyen módon nem tekinthető az állami felügyelet körébe eső intézménynek.

A biztosítási jog csöndben, a maga módján, a nemzetközi gyakorlatot figyelembe véve fejlődött, és talán a legkevesebb megrázkódtatással indult el a tervgazdaságból a szabadpiac felé.

A Hitelintézeti törvény (Hpt.) 1996-os megalkotása jelentős jogharmonizációs lépés.

Ami belefért a törvénybe: az európai uniós szabályozás szerkezetét követő többé-kevésbé semleges kereskedelmi banki intézményrendszer-vázlat.

Ami kimaradt: az amúgy is gazda (értsd: szabályozás) nélküli fogyasztóvédelem a pénz világában – a jogalkotó kifejezett kivétele volt akkor.

De az európai uniós jogharmonizációban a banktörvény a szerkezeti megfelelése és a későbbi állandósága miatt jelentős jogalkotói lépés volt.

7.2. Az uniós csatlakozást követő jogharmonizáció

Idetartoznak a Hpt. módosított szabályai, amelyek a többszörös változtatás ellenére viszonylag stabil normaszöveget tartalmaznak már több mint tizenöt éve. A piacgazdasági hektikus szabályalkotásban ez a viszonylagos állandóság egyik területe.

A 2000-es évek eleji folyamatos és nagyarányú uniós szabályváltoztatás a banki irányelvekben nagyon megnehezítette annak követését a tagállamok szintjén.

Nagyléptékű és jelentős kockázatkezelés-központú szabályozást és intézményeket is harmonizálni kellett – ami a Bázeli I, II, III, az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere és egyéb, euro-kapcsolt szabályozás és intézmény megismerését, a jogharmonizációba való beépítés megvizsgálását és adaptálását jelentette.

Mindezen jogharmonizációs lépések – sajnos – egy állandósuló (vessző)futást jelentenek az idővel; folyamatos jogalkotási késedelem és a magyarrá időnként rosszul fordított normák gyakorlati „utolérhetetlensége” rendkívül megnehezíti a csatlakozást követő jogharmonizációt. Ennek egyik természetes oka az uniós irányelvek jogi jellegében van; a másik a pénzügyi válság kezelésének eltérő értelmezésében.

8. Ötödik szakasz: a pénzügyi világválság nyomán a szabálytalan szabályozás esetei

Elemzésre még alkalmatlan szakasz, de a szabályozó állam által használt eszközök jórészt bemutatathatók, még ha nem tipizálhatók is. Az így előálló kép erőteljes állami beavatkozást mutat a szabályozásban. Ez a nagyon is különös, vagyis szabálytalan szabályozás megjelenik az állam közjogi (adózási, intézményi, keretszabály szűkítő) és magánjogi (szerződési feltételek) viszonyaiba való belenyúlásban – nem egyforma súllyal, nem is arányosan, de nagyon határozottan.

Az erős állami szabályozás mellett elkerülhetetlen a nemzetközi szervezetekben viselt tagállami tagságból eredő jogi kérdések vizsgálata.

Ehhez kapcsolódik a *soft law* eredményezte problémák kezelése a nemzetközi pénzügyi intézmények vonatkozásában.

A szabályozás formái nagyon eltérőek – eredményük nem megítélhető; a folyamatok legfeljebb csak példaként említhetők. Ezeken a területeken közgazdasági elemzéseket már találhatunk – szélsőségesen eltérő vélemények fogalmazódnak meg és csapnak össze.⁵

Az állami közvetlen beavatkozás egyedi példáit mutatja pl. néhány korai amerikai szabályozás (pl. a bankvezetői prémiumok megadóztatása), amely nem volt hatásos.

A válság nyomán felmerülő visszaállamosítási–privatizálási körhinta ügyletek problémája az uniós tagállami körben felmerülő folyamat.

⁵ Botos Katalin foglalkozik saját véleményének kifejtésével együtt a legújabb amerikai álláspontok bemutatásával, ld. Botos i. m.

Az uniós különös kérdések körébe tartoznak a kelet-európai tagállamok esetei: az ottani bankok jelentős részének többségi tulajdonosai más uniós országok bankjai. Ezekben az esetekben a részletes, magánjogi szabályozásban belenyúló állami szabályozás és/vagy a tulajdont érintő állami szabályozás (reprivatizáció) dominál.

A magyar szabályozás kérdő- és felkiáltójelekkel teli. Az állam a szabályozásban egy mára már magánosodott szektorban az uniós szabályok állami beavatkozást korlátozó keretei között keresi a válságból kivezető utakat?

9. Összegzés: miért szabálytalan a bankszabályozás?

Szabálytalan, mert a kelet-európai változások generálta szabálytalan eredeti tőkefelhalmozás eseteiről beszélünk.

Megváltozott az állam szabályozó szerepe még a tervgazdaság hasonló terepéről indult országok esetében is: más a kelet-európai és a kínai útkeresés, és részben más a kelet-európai államok át- illetve újjáalakulásának szabályozási filozófiája.

Ugyanakkor a kelet-európai kísérleteket az átalakulás szabályozására a kor nemzetközi piacaiba és szabályozásába ágyazva kell vizsgálni, amely vizsgálat – még a láttelel is – csak a leírás szintjén maradhat; az elemzés ideje távolabb van. Szabálytalan, mert átalakultak/átalakulóban vannak az egyes jogágak. A jogágak határai változnak.

Nagy léptékű a szabályozott iparágak és a versenyjog viszonyának egymásra hatása – a pénz világában különös tekintettel a fogyasztóvédelemre. (Nem véletlen, hogy az első fogyasztóvédelmet is figyelembevevő felügyeleti évben – 2010 – a felügyeleti határozatok száma 197 csak a hitelintézetek vonatkozásában, míg a Gazdasági Versenyhivatalnál 2008–2010 között fogyasztók megtévesztésével kapcsolatban 8 ügyben született határozat.) Kevesebb haladást vélek felfedezni a piacosság útján a szabályozott iparágak és az alapügyletek joga, a magánjog viszonyának alakulásában.

Markáns elemek figyelhetők meg a szabályozott iparágak és a szabályozás joga, a közjog viszonyában – hogy a szabályozás iránya egy piacgazdaság felé haladásban hogyan értékelhető: a jövő kérdése.

Még láttelel szintjén is nehezen látható a magyar és az európai uniós szabályok ütközésének, az állami beavatkozási szabályok megítélése és hatásai. Szabálytalan, mert szabálytalan az állam szerepvállalása.

Ezen a területen szinte csak a kérdéseket sorolhatjuk. Milyen jogi helyzetben szabályoz? A tulajdonos és/vagy kezelő tiszta jogi elhatárolása máig vitatott.

Hogyan és melyik (közvetlen, közvetett) formájában szerepel, vagyis ügyletel? Kinél van az erre vonatkozó döntés joga – az eltérő jogágakban megjelenő szervezetek hogyan viszonyulnak egymáshoz; vagyis hiányoznak a jogütközéseket feloldó (legalább utaló) szabályok. Se ide, se oda – vagy mindenhova besorolható?

Milyen szerepvállalása az államnak a mostanában előtérbe került (de korábban elfelejtett) fogyasztóvédelem? El kell dönten: előzmények híján a tervgazdaságból piacgazdaságba való átmenetben az állam milyen mértékben, milyen mélységben lép be a piacra a fogyasztók védelmében? Az állami szerepvállalás nem azonos az állami szabályozással.