

Vélemény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által nyilvános vitára bocsátott „Javaslat a biztosító egyesületek szabályozásának átalakítására” című vitaanyaghoz

(Gálffy Alice és dr. Máhig Attila ügyvezetők, TIR Biztosító Egyesület)

Motto: „Temetni jöttem Caesart, nem dicsérni,
A rossz, mit ember tesz, túléli őt;
A jó gyakorta sírba száll vele.”
(W. Shakespeare: Julius Caesar)

Előjáróban külön elismerésünket és köszönetünket szeretnénk kifejezni a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete azon kezdeményezéséért, hogy még a szabályozás megalkotása előtt ismerteti minden érintett féllel a feltárt problémakört, és nyilvános vitaanyagot állított össze a biztosító egyesületi formát érintő szabályozási elképzeléseinek kialakításához.

A vitaanyag konklúziója, hogy amennyiben egy biztosító egyesület tőkeigényét saját erőforrásaiból nem tudja kielégíteni, akkor mivel a tőkepiacokhoz –az egyesületi szervezeti forma miatt– csak nagyon korlátozottan (a vitaanyag logikáját követve sehogy sem) tud elérni, így külső forrás bevonása nem lehetséges számára, az menthetetlenül összeomlik.

Ezt a logikát támasztja alá az anyag „végső garantőr” szerinti osztályozása is, és ebből eredeztetni megoldási javaslatát, amely a fenti feltevésből kiindulva, valamint bevezetve a kölcsönösségi biztosító szervezeti formát a jelenleg egyesületként működő biztosítókat két csoportra bontja, a „nagy” biztosítóknak szövetkezetté, vagy részvénytársasággá, a „kis” biztosító egyesületeknek pedig kölcsönösségi biztosítóvá válását javasolva.

A vitaanyag érvelése és logikája mentén a megoldásként kínált alternatívák kétségkívül feloldhatják a megfogalmazott problémát.

Az egyesületek biztosítástörténeti szerepét nem szükséges külön hangsúlyozni, a fejlődésük során igen különböző méretű és szerepkörű szervezetek alakultak ebben a formában. A teljesség igénye nélkül megemlíthető példa a portugál halászok kicsiny biztosító egyesülete, az atomerőművi nukleáris kockázatok biztosítására alakult egyesületek (egyiküknek, az EMANI-nak a Paksi Atomerőmű részvénytársaság is tagja), illetve nagyság szempontjából európai viszonylatban kiemelt jelentőségű az 1960-ban alakult francia MACIF (mintegy 14 millió szerződéssel, 7800 foglalkoztatottal és 4,3 millió taggal), vagy a finn Tapiola (2700 alkalmazottal).

Közép- és Kelet-Európa államaiban a biztosító egyesületi működési modell bár jelentős múltra tekint vissza, a második világháborút követő szocialista rendszer által kialakított keretek között a biztosító egyesületek szerepe marginalizálódott, csak a rendszerváltás utánra tehető a modell újraéledése a civil kezdeményezések erősödésével párhuzamosan.

Európai Unió szintjén az European Economic and Social Committee (EESC) által 2005-ben kiadott „The Social Economy in the European Union” című jelentése a szektor fontosságát és létjogosultságát bizonyítja és támogatandónak ítéli. A magyarországi helyzet részletes elemzését a NOSZA (Nonprofit Szektor Analízis Egyesület) készített tanulmány elemzi részletesen (nem a biztosítókra specifikusan). Mind a két hivatkozott dokumentum alapot ad arra, hogy a teljes nonprofit szektor magyarországi szabályozását újragondoljuk, ebben is támogatva –kiterjesztően- a vitairat szerzőjének felvetését. (Megjegyzem, hogy az ICMIF –International Cooperative and Mutual Insurance Federation– néhány éve az orosz parlamenttel, számára és vele együttműködve dolgozta ki a kölcsönösségi biztosító egyesületekre vonatkozó szabályozást, mely hasznosítható

lenne a magyar szabályrendszer kialakításához is, és ilyen irányú igény esetén szívesen közreműködünk a kapcsolatfelvételen.)

Fentiek alapján is egyetértünk a vitairat arra irányuló felvetésével, hogy a nonprofit szektor működését és azon belül is a biztosító egyesületek működési kereteinek szabályozását érdemes és szükséges újragondolni. Tekintve, hogy a Ptk. reformja érinti az egyesületek szabályozását is, érdemes lehet a készülő polgári jogi szabályokat figyelembe venni az egyesületek részalmazát alkotó biztosító egyesületekre vonatkozó szabályrendszer kialakításakor.

A nonprofit biztosítók Európában a teljes biztosítási piac mintegy 25%-át birtokolták 2008-ban (Swiss Re adatok alapján), tehát az európai piac jelentős szegmensének tekinthetőek (az Európai Unió egyes tagállamaiban meglehetősen különböző szabályozások születtek a nonprofit biztosítókra vonatkozóan, így a szereplők működési formája szerinti részletesebb bontás félrevezető lenne).

A magyar biztosítási egyesületek megerősödését nagyban nehezíti a piaci környezet, melyben működnek. Relative fiatal koruk ellenére sikereket értek el egy olyan piacon, ahol versenytársaik a „nyugati” polgári demokráciákban, lényegesen nagyobb honi piacokon hosszú évek alatt felnőtt, sok esetben multinacionálissá vált biztosítók, melyek természetesen ellenérdekeltek a magyar piac magyar tulajdonú szereplőinek megerősödésében, és jól megfigyelhetően ennek megfelelően tették, teszik lépéseiket is. Külön kiemelendő a felügyelő hatóság szerepe ebben a kérdéskörben. Továbbra is bízom abban, hogy a mégoly erős külső nyomásnak is ellenállva, a nemzeti érdekek szem előtt tartásával folytatja tevékenységét.

A részvénytársaság (valódi profitérdekelte tulajdonosokkal) és az egyesület (non-profit) közötti különbségek közül talán a legfontosabb, hogy a részvénytársaság a mielőbbi profit realizálásában, a profit maximalizálásában érdekelt (az azonnali profit realizálása és a későbbi remélt nagyobb eredmény elérése között gyakran feszülő ellentét feloldását célzó, azonban jellemzően csak kétes sikerrel kecsegtető megoldási kísérletek száma jelentős és a siker esélye a válság hatására csak tovább csökken), hiszen a tulajdonos ebben érdekelt, a vállalkozást ezért hozta létre. Ez biztosítóintézet esetében különös veszéllyel jár, hiszen jellemzően a díjak előbb folynak be, mint a károk/szolgáltatások kifizetésre kerülnének, így egy (remélhetőleg csak teoretikusan létező) hazardőr tulajdonos és az ő igényeit kiszolgáló management könnyen a „fogd a pénzt és fuss” megoldást választhatja. (A fenti okfejtés természetesen nem azt célozza, hogy a részvénytársasági forma létjogosultságát megkérdőjelezzem, hiszen nem igényel külön igazolást a jól és korrekt piaci magatartást tanúsító Rt.-k léte, de nem csak elvi szinten az Rt.-k esetében is felmerül a hazardírozó vezetés nem elhanyagolható mértékű esélye. Részben ennek kivédésére szolgál a biztosító működési feltételeként szabott szolvencia-kritériumok és az annak való megfelelést ellenőrző felügyelő hatóság, mely ilyen eset gyanújának felmerültekor erős beavatkozási jogosítványokkal bír.

A részvénytársaság esetében kijelenthető, hogy a biztosító a tulajdonos érdekeit minden esetben az ügyfél/ügyfelek érdekei elé helyezi.

Egyesületek esetében az ügyfelek a szervezeti formából adódóan a „tulajdonossal” egybeesnek, ugyanazok. Ennek eredményeként a stratégiai és az operatív döntések meghozatalakor a managementnek nem két különböző érdekű fél igényeit kell kielégíteni, ebből adódóan is az ügyfelek érdekei dominálnak a működés során. (Az eddigi egyetlen (!) eset kivételével, amely információim szerint a részvénytársasággá válás kapcsán következett be.)

Az egyesület vezetőire nem nehezedik a maximális profit (osztalék illetve részvény-árfolyam emelkedés) elérésének tulajdonosi nyomása, hosszabb távú stratégia valósítható meg és az ügyfelek igényei közvetlenebbül jelentkeznek. Az ügyfelek, mint egyben a legfőbb döntéshozó szerv tagjai közvetlenül befolyásolják a management működését, így az ő igényeik kielégítése közvetlenül számon kérhető. Ez nagyobb fokú morális kötelezettséget is eredményez az egyesület operatív működésében. Eszerint működik egyesületünk, a TIR

Biztosító Egyesület, mely már 17. éve állja meg a helyét a biztosítási piacon –tagjainak bizalmát élvezve, a működést akadályozó, olykor sokak által túlzottan tartott szigorral meghozott és aránytalan döntésekkel tűzdelt időszakok ellenére–.

Álláspontunk szerint a törésvonal nem a szervezeti forma mentén, hanem a működési kontrollok és felelőségi körök átlátható és hézagmentesen szabályozott módja körül keresendő. Így a szakmai befektető és a laikus (tisztán pénzügyi) befektető közötti különbség ragadható meg, hiszen a szakmai befektető rendelkezik már kialakított rendszerekkel és megfelelő minőségű szakmai ismeretekkel a kontroll gyakorlására, míg a laikus nem feltétlenül tudja (jó esetben) meglévő kontrolljogait kielégítő mértékben gyakorolni (Governance issues).

Jogos felvetése a vitaanyagnak az egyesületi tagok tudatosságának kérdése, a tudatosság fokozásának megvalósítása fontos célkitűzés lehet, melyet jogszabályi háttér is támogathat. Mivel biztosító egyesületek esetében ez kötelezettségeket is ró(hat) az egyesületi tagokra, melyek nem minden esetben tudatosulnak, célszerűen a biztosítási törvényben szabályozhatóak a tudatosság megteremtését szolgáló előírások. Erre létező megoldások vannak Európában, melyek tanulmányozása, a helyi piacokon szerzett tapasztalatok értékelése után alakítható ki egy korszerű magyar szabályrendszer.

Véleményünk szerint a „végső garantőr” problematikája valóban –és az utóbbi időben tapasztalt pénzügyi válság nyomán akuttá is váló– lényegi kérdés. Ide jól illeszkedik az Európai Bizottságnak a fogyasztóvédelem növelését és a pénzügyi szolgáltatások iránti fogyasztói bizalom erősítését célzó javaslatcsomagja és ezen belül is a témához kapcsolódó, jelenleg is nyitott nyilvános vitára bocsátott „White Paper on Insurance Guarantee Schemes” dokumentuma. A White Paper előzménynek tekinthető a Bizottság felkérésére készített OXERA jelentés (Insurance guarantee schemes in the EU: Comparative Analysis of Existing Schemes, Analysis of Problems and Evaluation of Options). Ez a jelentés többek között azt a konkrét felmérésekre alapuló megállapítást teszi, hogy az USA-ban bevezetett garanciaalapok következtében a részvénytársasági formában működő vállalatok kockázatosabb működés irányába tolódtak el, míg az egyesületek (mutual) esetében ilyen irányú változás nem volt megfigyelhető (114. old.), ami némileg ellentmond a vitaanyagban érvként felhozottakkal.

Az egyesületi forma tagadhatatlan hátránya, hogy külső forrás bevonására csak erősen korlátozott eszközei vannak, míg egy részvénytársaság a tőkepiacról „könnyebben” tud forráshoz jutni. (Magyar viszonylatban jellemzően az anyacég által juttatott forrás formájában –pl. alárendelt kölcsöntőke, pénzügyi viszontbiztosítás-.)

A vitaanyag lényegi szempontja a biztosító egyesületek működésében érzékelt és rendszerszerű hibának értékelt tőkemegfelelési kérdés, vagyis hogy az egyesületi modell képes-e a vállalt kötelezettségek teljesítését biztosítani. Ez a kérdés a teljes biztosítási szektor szabályozásába illeszkedően a Szolvencia II irányelv (Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve) bevezetéséhez kapcsolódik.

Az irányelv kimondja:

- „a szerződések védelmének előfeltétele, hogy a biztosítók vagy viszontbiztosítók számára Európai Unió-szerte hatékony tőkeallokációt eredményező, eredményes szavatoló-tőke-szükségleteket írjanak elő. A piaci fejlemények tükrében a jelenlegi rendszer már nem megfelelő. Ezért új szabályozási keret bevezetése szükséges”,
- „A Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szövetsége, a Nemzetközi Számviteli Standard Testület és a Nemzetközi Aktuárius Szövetség által a kockázatkezelés terén elért legújabb eredményekkel, valamint más pénzügyi ágazatok alakulásával összhangban olyan gazdasági kockázat-alapú megközelítést kell bevezetni, amely a biztosítókat vagy viszontbiztosítókat kockázataik megfelelő mérésére és kezelésére ösztönzi. Az eszközök és a források – beleértve a biztosítástechnikai tartalékokat – értékelésére vonatkozó különleges szabályok bevezetése révén növelni kell a harmonizációt”,

- „A biztosítási és viszontbiztosítási szabályozás és felügyelet fő célja a szerződők és a kedvezményezettek megfelelő védelme. A kedvezményezett kifejezés minden olyan természetes és jogi személyre kiterjed, aki vagy amely biztosítási szerződés alapján jogokkal rendelkezik. A pénzügyi stabilitás, valamint a tisztességes és stabil piacok is a biztosítási és viszontbiztosítási szabályozás és felügyelet céljai közé tartoznak, amelyeket szintén figyelembe kell venni, de amelyek nem áthatják alá a fő célkitűzést.”
- „Az ezen irányelvben meghatározott szolvenciarendszer várhatóan nagyobb védelmet eredményez a szerződők számára. Az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a felügyeleti hatóságoknak az ezen irányelvben meghatározott kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges erőforrásokat. Ez felölel minden szükséges kapacitást, beleértve a pénzügyi és emberi erőforrásokat is.”

Értelmezésünk szerint az irányelv célja és a vitaanyag szándéka egybeesik, de megoldási javaslata lényegesen eltér. Míg az irányelv az egyedi intézmények kockázatai felmérése alapján szab meg ténylegesen rendelkezésre álló tőkére vonatkozó elvárásokat, addig a vitaanyag logikája arra alapoz, hogy ez a tőke hirtelen lecsökkenhet, és egyesület esetében nincs gyakorlatban alkalmazható megoldás a pótlására. A Szolvencia II irányelv fontos eleme az átláthatóság megkövetelése, amely az esetleges problémák gyors felismerését szolgálja.

Az irányelv 5 Mio EUR bruttó díjbevételben határozza meg azt a szintet, ami felett szabályai alkalmazandóak. Ez mintegy 1,5 Mrd Ft-al egyenértékű, így kérdéses, hogy egy ekkora maximált méret alatti biztosító zavarai valóban rendszerszintű problémát jelentenek-e.

A vitaanyag feltételezi, hogy a profitorientált tulajdonos minden esetben menteni kívánja korábban eszközölt befektetéseit, végső esetben eladja a társaságot, így a szolgáltatási kötelezettségét a biztosító teljesíteni tudja. Erre Magyarországon már volt konkrét példa is, így ez a megközelítés megalapozottnak látszik, bár több külföldi példa is igazolja, hogy előfordult már ennek az ellenkezője is, így a vitaanyag ezen alaptétele nem feltétlenül helytálló. Arra természetesen van mód (és ez igaz biztosító egyesületekre is), hogy a biztosítási állomány részét, vagy egészét értékesítse a biztosító. Ennek az állománynak akkor van pozitív értéke, ha az állomány további műveléséből származó bevételek jelenértéke meghaladja a szolgáltatások nyújtásából és a felmerülő költségekből származó kiadások jelenértékét. Ha ez nem áll fenn, hanem jelentősen negatív az állomány értéke, akkor mind részvénytársaság, mind egyesület esetében további források bevonásának lehetősége erősen kétséges, hiszen minden további befektetés csak „kidobott pénzként” értékelhető. Ilyen esetben nem várható el racionális és haszonelvű befektetőtől, hogy akár részvénytársaságba is további összegeket fektessen. (Hacsak a vitaanyagban nagyon helyénvalóan felvetett reputációs –amely nem csak a piac egésze, de egyes szereplője esetén is működhet- kérdéskört figyelembe véve nem merül fel ezt alátámasztó erős érv.)

Szempontrendszerét tekintve a vitaanyag kiemeli a harmadik személyekkel szembeni helytállási kötelezettséget és ezt különösen súlyos problémák forrásaként értékeli. Értelemszerűen itt a felelősségbiztosítások értelmezhetőek, de élet- és vagyónbiztosítás esetében is felmerülhet ha pl. hitel fedezeteként szolgál a biztosítás. Felelősségbiztosítások körében csak a kötelező gépjármű felelősség-biztosítás ad lehetőséget közvetlen igényérvényesítésre, az összes többi mögöttes felelősségi fedezet, így egyesület által nyújtott fedezet esetében is a biztosítottól követeli első körben a kár megtérítését a károsult. A szolgáltatás csökkentése adott esetben itt is működhet véleményem szerint, hiszen a károsult kára megtérül a biztosítottól, a biztosított viszont részlegesen jut csak a pénzéhez. (Nem elhallgatható a felelősségbiztosítások tárgyalásakor az üzletág azon sajátossága, hogy sok esetben a felelősségbiztosítás egyfajta garanciális elemként szerepel a biztosított és az ő megbízója közötti kapcsolatban. Erre megoldást azonban –laikusnak tekinthető felek esetében- csak a biztosítói garanciaalap nyújthat.)

Kötelező gépjármű felelősség-biztosítás esetén a nemrégiben felállt garanciaalap szolgál „végső garantörként”, így emiatt a harmadik fél kártalanítása biztosítottnak tekinthető. A garanciaalap feltöltésének szabályai lefektetésre kerültek, ezek minden KGFB-t művelő biztosítóra érvényesek. Az eddigiekben nem találok olyan felvetéssel, hogy a résztvevő biztosító egyesület kockázataira tekintettel más elbírálás alá kellene esnie, így ez értékelhető úgy is, hogy a részvénytársasági formában működő biztosítók sem látták eltérő kockázatúnak a biztosító egyesület működését.

Amennyiben –és ez a nem túl távoli jövőben várható- általános garanciaalap kerül felállításra (az EU törekvéseit figyelembe véve), úgy a vitaanyag „végső garantör” megteremtésére vonatkozó megalapozott igénye kielégítést nyer és a kérdés megoldásra kerül. Ennek a lehetőségnek a figyelembevétele szerintünk nem elhanyagolható, hiszen egy küszöbön álló megoldás (Garanciaalap és Szolvencia II) előtt átmeneti megoldást nyújt a problémával érintettek szűk körére korlátozódva.

Természetesen továbbra is fennálló kérdés az egyesületi formából adódó tőkéhez jutási nehézség, valamint az egyesületi tagság tudatosságának erősítése.

Tőkéhez a magyar szabályozás szerint működő egyesületek korlátozott módon juthatnak:

- Pótbefizetés
- Alárendelt kölcsöntőke
- Vagyonelem értékesítése
- Működésből származó eredmény
- Kötvénykibocsátás

A vitaanyag nagyon helyesen értékeli a pótbefizetés és az alárendelt kölcsöntőke által nyújtott elvi lehetőségek gyakorlati megvalósításának nehézségeit, bár kétségtelenül nem lehetetlen alternatívák ezek. Mivel az Európai Unióban működő biztosító egyesületek jelentősen eltérő helyi szabályozások alatt működnek, csak kiragadott példaként említeném a francia szabályozást. E szerint a pótlólagos befizetési kötelezettség mértéke felülről korlátos, elrendelése az egyesület igazgatótanácsának hatásköre, kiterjedhet minden tagra, vagy a tagok egy jól meghatározott körére és azokra a tagokra is érvényes, mely tagok időközben kiléptek már az egyesületből, de a befizetés elrendeléséről szóló döntést megelőző biztosítási időszakban az egyesület biztosítottai voltak.

A francia jogrendben biztosító egyesületek vonatkozásában több lehetőség is nyílik pótlólagos forrás bevonására (pl. dividend right certificates, tagi számla, a jövőbeni remélt eredmény ellenében kibocsátott kötvény, stb.). Ennek a lehetőségnek a bevezetése a magyar szabályozásba, vagy esetleg ezt kibővítve más alkalmas eszközökkel (pl. biztosító egyesületek és bárki más által is szabadon finanszírozható alap felállítása a biztosító egyesületek időleges tőkepótlásának biztosítására, ahonnan megfelelő kamat ellenében „kockázatalbírálás” után a biztosító egyesület tőkéhez juthat) segítséget jelenthet.

Elvi alapon felvethető az egy tag – egy szavazat szigorú rendszerének feloldása a vagyoni hozzájárulás mértékének megfelelő cenzussal, így téve vonzóbbá az egyesület számára juttatandó vagyoni hozzájárulást, illetve tagi kölcsön fogalmának olyan bevezetése, amely kölcsön a kamataival együtt az egyesület felszámolása esetén a fennmaradó vagyonból visszajár a kölcsönadó tag számára.

Az egyesületek (csakúgy mint a részvénytársaságok) esetében a rendelkezésre álló szavatoló tőke elegendő kell, hogy legyen azon kötelezettségek teljesítésére amelyekre a tartalékok már nem nyújtanak fedezetet. Ennek a kritériumnak való megfelelés alapvető követelmény a biztosító működéséhez. A szavatoló tőke mértékére vonatkozó előírások változása éppen a fogyasztók biztonságának növelését szolgálja. Nehezen indokolható, hogy a biztosítóintézetek szervezeti formája alapján eleve kizáró előírások szülessenek, hiszen ez a rendszer működési alapjait kérdőjelezi meg.

Összefoglalóan:

A biztosítási piac fogyasztóinak biztonságát szolgáló „végső garantőr” megalkotása folyamatban van EU szinten a biztosítási garancialap formájában. Az alap feltöltését szabályozva figyelembe vehető a biztosító szervezeti formájából adódó nagyobb működési kockázat kérdése, amennyiben ez a kockázatkülönbség mérhető és igazolható.

A működési kockázatok felmérését (is) szolgálja a Szolvencia II rezsim bevezetése, amely ezeket a kérdéseket is kezeli.

Kiemelt szerepet kellene kapnia –nem csak egyesületekre korlátozódva– a működés átláthatóságának és ez alapján a laikus befektetőt is kényszerítő kontroll-, valamint felelősségi viszonyok megteremtésének, a „governance issues” tisztázásának, szabályozásának.

Az egyesületek működésének szabályozása valóban újragondolásra szorul, de az új szabályozásnak javaslatunk alapján a támogatás és nem a tiltás céljával kellene megvalósulni (esetleg az EU-n belüli országok szabályrendjét és tapasztalatait is figyelembe véve, mintaként felhasználva).

A szövetkezeti forma működésével kapcsolatban tapasztalatokkal nem rendelkezünk, de vélhetően okkal nem jött létre ilyen biztosítói forma hazánkban.

Álláspontunk szerint a biztosító egyesületi forma szabályainak kialakítására a Polgári Törvénykönyv módosuló előírásai és az Egyesülési jogról szóló Törvény szabályzásának figyelembe vételével a Biztosítási Törvény kiegészítése adhat módot.

Budapest, 2010. szeptember 14.