

Szász Károly
elnök úr részére

Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

Budapest
Krisztina krt. 39.
1013

Tárgy: biztosító egyesületek szabályozása

Tisztelt Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete!

Alulírott biztosító egyesületek („Egyesületek”) a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete („Felügyelet”) által 2010. augusztus 10-én közzétett - a biztosító egyesületek szabályozásának átalakításáról szóló - vitaanyagával („Vitaanyag”) kapcsolatos álláspontunkat az alábbiakban foglaljuk össze.

1. Általános észrevételek

- (a) Örömmel fogadjuk a Felügyelet Vitaanyagban foglalt kezdeményezését a biztosító egyesületek szabályozásának felülvizsgálatával kapcsolatban, ugyanakkor egyetértünk a Vitaanyag azon megállapításával, hogy a biztosító egyesületi szektor jelenleg stabil, így a szabályozás felülvizsgálatának elsősorban a hosszú távú veszélyek vizsgálatát, felismerését és a jelenlegi szabályozás e felülvizsgálat eredményeként feltárt hiányosságainak kiküszöbölését kell céloznia.
- (b) Álláspontunk szerint a nyilvános vitának azt kell szolgálnia, hogy a szabályozás felülvizsgálata révén a biztosító egyesületekre — a harmadik személyek (külsősök, ügyfelek, károsultak, adófizetők) védelmének elsődleges biztosítása mellett — egy biztonságos, működési kockázatokat minimalizáló szabályozási környezet alakuljon ki mind a fizetéseketelenségi helyzet hatékony megelőzése, mind annak kezelése érdekében.
- (c) A probléma és a szabályozandó kérdések helyes meghatározása végett első körben szükséges tisztázni azokat a legfőbb célokat, melyeket a szabályozás bármilyen átalakítása révén a Felügyelet el kíván érni (pl. veszteségek hatékony kezelése, fizetéseketelenség elkerülése, fizetéseketelen helyzet megfelelő szabályozása, harmadik személyek részére biztosított garanciális szabályok megteremtése). Ezt követően első lépésként azt kell megvizsgálni, hogy a „problémás területek” szabályozási hiányosságai orvosolhatók-e a

biztosító egyesületekre irányadó szabályok keretein belül. És végül csak abban az esetben, ha a vizsgálat eredményeként az kerül megállapításra, hogy a biztosító egyesületek működésével kapcsolatos kockázatok csak szervezeti formát érintő változások révén oldhatók fel, szükséges megvizsgálni a szervezeti átalakítás lehetséges irányait.

- (d) Helytelennek – de legalábbis elhamarkodottnak - tartjuk tehát a Vitaanyag azon előfeltételezését, hogy a probléma a biztosító egyesületek szervezeti formájában rejlik és ezért az egyedüli lehetséges megoldás a biztosító egyesület, mint szervezeti forma megszüntetése. A szervezeti forma, mint aggály csak akkor merülhet fel egyáltalán, ha a szabályozni kívánt célok a szervezeti forma keretein belül nem valósíthatók meg.
- (e) A fent említett óvatos és megfontolt megközelítés véleményünk szerint azért is elengedhetetlen, mert egy Magyarországon több mint másfél évszázados történelmi hagyományokkal rendelkező, s az EU számos tagállamában jelentős tradíciókkal és piaci részesedéssel rendelkező biztosítói szervezeti forma előreláthatóan jelentős költségekkel és „felfordulással” járó megszüntetéséhez nagyon nyomós okok kellenek, s legelsősorban is annak alapos és átfogó vizsgálatokkal alátámasztott igazolása, hogy a cél kizárólag ezzel az egyetlen eszközzel érhető el.

2. Részletes észrevételek

(a) A „végső garantőr” koncepciója

A Vitaanyag kiinduló pontja az, hogy a piaci alapon működő biztosítókkal szemben a non-profit jelleggel működő biztosító egyesületek mögül hiányzik a „végső garantőr”. Úgy gondoljuk, hogy helyes az a szembeállítás, amely szerint a részvénytársasági formában működő biztosítók piaci alapon és valódi tulajdonosokkal működnek, ezzel szemben a biztosító egyesületeknek nincsenek valódi tulajdonosai, és működése alapvetően non-profit jellegű.¹

Megalapozatlannak tartjuk azonban azt az állítást, amely szerint az üzleti alapon működő biztosítók esetében a tulajdonosok „végső garantőrnek” tekinthetők, akik a veszteséges működés következtében elveszített tőkét szükségszerűen pótolják. Ez az állítás sem jogilag, sem tényszerűen nem helytálló.

Jogilag a helyzet egyértelmű: a részvényesek felelőssége az általuk teljesített (illetve vállalt) tőkehozzájárulás mértékére korlátozódik. A pénzügyi intézmények számára megfogalmazott tőkekövetelmények kizárólag magát az intézményt, nem pedig annak tulajdonosait kötik. Semmi nem zárja ki azt, hogy a részvénytársasági formában működő pénzügyi intézmény fizetésektelenné váljék, és ebben az esetben „veszteségeit külsősök, ügyfelek, károsultak, illetve az adófizetők” (Vitaanyag 2. oldal) kell, hogy viseljék. Közismert példa az AIG esete, amelyet az USA kormányának az adófizetők pénzéből kellett megmentenie. Részvénytársaság esetében

¹ Azzal is egyetértünk, hogy a szövetkezeti formában működő biztosítók valahol a kettő között helyezkednek el, és ebből szintén fakadnak problémák, amelyet a jogalkotásnak kezelnie kell.

is bekövetkezhet az a helyzet, hogy – nagymértékű tőkevesztés következtében – a tulajdonosok érdektelenné válnak a társaság további működtetésében.

Véleményünk szerint tehát a szabályozást nem lehet a „végső garantőr” koncepciójára alapozni.

(b) A tulajdonos nélküliség

Nem értünk egyet a „formális/jogi” és „tényleges/szociológiai” tulajdonos szembeállításával (Vitaanyag 9. oldal). Annak ugyanis, hogy valaki tényleges tulajdonosnak minősüljön, éppen jogi feltételei vannak, tényleges tulajdonosnak az tekinthető, akit megilletnek a klasszikus tulajdonosi jogosítványok. A biztosító egyesületek tagjai azért nem tekinthetők tényleges tulajdonosoknak, mert nem rendelkeznek alapvető tulajdonosi jogosítványokkal: nem részesednek a biztosító működésének eredményéből, döntési joguk nem igazodik a tőkehozzájárulásuk mértékéhez és tagsági joguk nem átruházható.

(c) Érdekellentét a tulajdonosok és a menedzsment között

A tulajdonosok és a menedzsment között valóban fennállhat érdekellentét, azonban nem helytálló az a megállapítás, hogy ez az érdekellentét az egyesületek esetében erősebb, mint a társaságoknál (Vitaanyag 9. oldal). Éppen ellenkezőleg, az előzőekben tárgyalt tulajdonosnélkülségből az következik, hogy az egyesületek esetében ez a konfliktus kevésbé merül fel. A társaságokra vonatkozó szabályozás egy jelentős része éppen a tulajdonosoknak a menedzsment feletti ellenőrzési jogaira irányul, és a valódi tulajdonosokkal rendelkező társaságok esetében a tulajdonosoknak érdeke is a menedzsment feletti kontroll gyakorlása. Az egyesületek esetében problémaként jelentkezhet az, hogy a tagok nem rendelkeznek tulajdonosi érdekeltséggel, ezért a menedzsment felett gyenge kontroll érvényesül, ez azonban nem az egyesületek kizárólagos jellemzője, hasonló helyzet alakulhat ki a társaságok esetében is, ha a társaságot sok kis részvényes alkotja, mert ilyen esetben a tulajdonosi érdekeltség és az érdekérvényesítő képesség jelentősen csökken.

Megjegyezzük, hogy a Vitaanyagban felvázolt átalakulás a „nagy egyesületek” esetében éppen olyan – nagyszámú kisméretű részvényessel rendelkező – társaságok létrejöttét eredményezné, melyben a menedzsment feletti kontrollal szemben felhozott aggályok éppúgy fennmaradnának.

(d) Az eddigi egyetlen biztosítói csőd tanulságainak levonása

Álláspontunk szerint csak abban az esetben hozható megalapozott döntés a szabályozás szükséges változásairól, ha a hazai biztosítási piac eddigi egyetlen biztosítói „csődjének”, a MÁV ÁBE vagyonszámolási eljárás alá kerülésének okai feltárára kerülnek és azokat megvizsgáljuk abból a szempontból, hogy azok mennyiben függenek össze az egyesületi formával. Úgy is feltehetnénk a kérdést, hogy a MÁV ÁBE „csődje” azért következett-e be, mert egyesületi formában működött és vajon kizárható-e, hogy egy hasonló körülmények között működő részvénytársaság esetében ugyanez a helyzet következik be?

A Vitaanyag ebben az összefüggésben csupán azt említi, hogy a tagok nem szavazták meg a pótbefizetést, ennél azonban véleményünk szerint jóval meghatározóbb

szerepet játszottak olyan körülmények, melyek teljesen függetlenek az egyesületi formától (így például a sikertelen állományátruházás, a gyenge nyilvántartási rendszer és a biztosító számára előnytelen szerződésekkel elszenvedett veszteségek).

Ez a vizsgálat azért sem nélkülözhető, mert az egyesületi szektorban több példa is volt az elmúlt években arra, hogy megkezdődött egy pénzügyileg kritikus helyzet kialakulása, ezek azonban, nem utolsósorban a határozott felügyeleti fellépés következtében, rendre megoldódtak, természetesen cáfolva azt, hogy egy biztosító egyesület pénzügyi zavara szükségszerűen vezet annak megszűnéséhez.

(e) A szabályozás lehetséges hatóköre

A biztosító egyesületi forma megszüntetése, amellet, hogy a biztosításra vonatkozó EU irányelvek Magyarország tekintetében való módosítását igényli, csupán azzal a hatással járna, hogy magyarországi székhelyű biztosító nem működhetne egyesületként. Emellett azonban továbbra is lehetséges lenne más EU tagállamban működő biztosító egyesületek megjelenése Magyarországon határon átnyúló szolgáltatás vagy fióktelep formájában, ráadásul mérettől és művelni kívánt biztosítási ágazattól függetlenül. Szomszédos EU tagállamok esetén ugyanakkor – természetesen az adott EU tagállam biztosító egyesületi szabályozásának függvényében - könnyen megszervezhető a magyar ügyfelek tagként való belépése is.

A Vitaanyag logikájából következően nyilván ezek is hazai biztosító egyesületekhez hasonló kockázatokat hordoznak, jelenlétük mégsem lenne korlátozható. Ennek következtében a biztosító egyesület magyar jogból való kiiktatásával sem szűnne meg a Vitaanyag által kezelni kívánt kockázat.

(f) Az egyesületi forma megszüntetése és az egyesülési jog kapcsolata

Véleményünk szerint - a működő egyesületek tekintetében - súlyos alkotmányossági aggályokat is felvethet az egyesületi forma esetleges megszüntetése, mivel ez sértheti az egyesületi tagok - alkotmányos alapjognak minősülő - egyesülési jogát. Ez a kérdést feltétlenül szükséges behatóbban megvizsgálni bármilyen, a szervezeti formát érintő döntés előtt.

(g) A „garantőri sémák”

A Vitaanyag számos úgynevezett „garantőri sémát” vázol fel. Ezek közül az ügyféltől elváló tulajdonost tartja igazán jó megoldásnak, a további általa említett lehetséges garantőröket ugyanakkor meggyőző érvelés nélkül, egy-egy félmondattal intézi el alkamatlanként. Ezzel szemben véleményünk szerint több olyan megoldás is van a garantőri sémák között, melyek alkalmasak lehetnek a kitűzött cél elérésére, ezek részletesebb vizsgálata nélkül nem hozható megalapozott döntés ezek alkamatlanságáról és mellőzéséről.

E körben kiemeljük a következőket:

- (i) A már létező kötelező gépjármű felelősségbiztosítási („**KGFB**”) garancia alap mellett várhatóan néhány éves távlatban EU norma fogja kötelezni valamennyi tagállamot, így Magyarországot is, egy szélesebb hatókörű garancia-alap létrehozására. A KGFB esetén tehát már most léteznek, egyes további

biztosítási ágazatok esetén pedig belátható időn belül létrejönnek olyan pénzügyi források, melyek „végső garantörként” megakadályozzák, hogy egy biztosító egyesület pénzügyi krízishelyzete a biztosítottak és a károsultak károsodásával járjon.

A Vitaanyag a garanciaalapot, mint lehetséges garantőrt azért veti el, mert szerinte jelentős morális kockázattal jár és az egyesületek hozzájárulása nem az igénybevétel valószínűségével arányos.

Ami a morális kockázatot illeti, az véleményünk szerint egyáltalán nem egyesület-specifikus, hiszen – a reputációs kockázatot is mérlegelő jelentős tőkeerővel és bevezetett névvel rendelkező tulajdonosokat, így például a Magyarországon is jelenlévő nemzetközi pénzügyi csoportokat illetve biztosítókat kivéve - egy társaság esetében ugyanúgy fennállhat a hazardőr magatartás veszélye.

Ami a második érvet illeti, a Vitaanyag azt semmilyen tényrel nem támasztja alá, a hazai biztosítási piac tapasztalataiból ugyanakkor bizonyosan nem következik az, hogy a biztosító egyesületek gyakrabban kerülnek csődhelyzetbe, mint a biztosító részvénytársaságok (hacsak azt nem tekintjük általánosítható tapasztalatnak, hogy a magyar biztosítási szektor eddigi egyetlen csődhelyzete egy biztosító egyesületnél következett be). A nemzetközi tapasztalat ennek éppen az ellenkezőjét mutatja, például az EU Bizottság felkérésére készített ún. OXERA jelentés (Insurance guarantee schemes in the EU: Comparative Analysis of Existing Schemes, Analysis of Problems and Evaluation of Options) 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.).

- (ii) A pótbefizetés és a szolgáltatáscsökkentés lehetősége, azzal együtt, hogy az ezekre vonatkozó szabályok finomítása, differenciálása ésszerű lehet, szintén rendelkezésre álló eszközök, melyek figyelmen kívül hagyását a Vitaanyag kevésbé meggyőző érvekkel indokolja.

Azt, hogy a pótbefizetési kötelezettség üzleti szempontból kezelhető-e az egyesületek számára, véleményünk szerint maguknak az egyesületeknek kell eldöntenie, az, hogy a Felügyelet szerint a pótbefizetési kötelezettség üzletileg nem előnyös az egyesületeknek, nem szolgálhat érvül az egyesületi forma megszüntetése mellett.

A pótbefizetési kötelezettségből származó követelések behajtása ugyan valóban költségekkel jár, de a Vitaanyag sem tagadja, hogy az lehetséges. Amennyiben egyértelmű a tagok számára, hogy a kötelezettség alól nem mentesülhetnek, a behajtás egyszerű adminisztratív feladattá válik, az egyesület határozott fellépése pedig képes a beszedés elhúzódásának megakadályozására.

Megjegyezzük, hogy a pótbefizetési szabályok megfelelő alakításával kezelhető a Vitaanyag által hangsúlyosan említett menekülési készlet. Egy

lehetséges példaként említjük a francia szabályozást, mely szerint – egyebek mellett - a pótlólagos befizetési kötelezettség 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.

Végül kiemeljük, hogy értelmezésünk szerint maga a Vitaanyag is működőképesnek tartja a „lenyeljük a veszteséget” elnevezésű garantóri sémát az egyesületek bizonyos körében, ehhez képest nem világos számunkra, hogy miért jut arra a következtetésre a Vitaanyag, hogy még ezek esetében sem megfelelő az egyesületi forma?

Bár a Vitaanyag által használt értelemben nem alkalmazható garantóri sémaként, mégis azt gondoljuk, hogy a Vitaanyag méltatlanul mellőzi az állomány-átruházás intézményét, mint olyan eszközt, amely – a gyakorlatban is bizonyított módon - alkalmas a pénzügyi nehézségekkel küzdő egyesületek megmentésére. Egy sikeres – akár 0 Ft-os értéken történő - állomány-átruházás esetén ugyanis helyreáll a biztosító egyesület gazdálkodása, a biztosítottak és a károsultak érdekei pedig nem sérülnek.

(h) Az egyesület, mint „fordítási hiba”

A Vitaanyag a biztosító egyesületi szabályozás egyik alapvető hibájaként rója fel, hogy az az egyesülési törvényen alapszik, s ahhoz képest állapít meg speciális szabályokat, amit a hasonló szervezetekre használt „mutual” kifejezés téves magyar átültetésre vezet vissza.

Magunk sem vitatjuk, hogy a speciális szabályok alapos átgondolásra és módosításra szorulnak, azonban véleményünk szerint ehhez nem szükséges az egyesületi forma megszüntetése és új, a magyar jogban nem létező új szervezeti típus bevezetése.

- (i) A Vitaanyag megkérdőjelezhetőnek véli azt, hogy a biztosító egyesületek háttérszabálya az egyesülési törvény, de ezt – vagyis, hogy ez problémákat okoz/hat, semmilyen konkrét indokkal illetve érvel nem támasztja alá.
- (ii) A biztosító egyesület egyesületi minősége abban az esetben lenne megkérdőjelezhető, ha biztosítási tevékenységét nem csak tagjai részére, illetve nyereségre törekedve végezné. Ezzel szemben a biztosító egyesület célja tagjai részére biztosítási fedezet nyújtása nyereségérdekeltség nélkül, s tagjai tevékenységét e célja elérésére szervezi meg.
- (iii) Az egyesülési törvény szabályai önmagukban valóban nem kielégítőek, de azok célja nem is valamennyi, az egyesülési jog alapján létrehozható szervezet szabályainak teljes körű rendezése. Az új Polgári Törvénykönyv szabályai várhatóan az eddigieknél jóval részletesebben fogják rendezni az egyesületek működési szabályait, s természetesen továbbra is lehetséges (sőt elengedhetetlen) lesz a biztosító egyesületekre vonatkozó speciális szabályok megalkotása, illetve fenntartása, akár a Bit.-ben, akár külön jogszabályban. E speciális szabályok keretében lehet orvosolni a Vitaanyag által felvetett azon

problémát is, hogy „a tulajdonosokkal bíró intézmények mintájára szabályozták a biztosító egyesületeket”.

- (iv) A Vitaanyag maga is említi, hogy a magyarhoz hasonlóan más országokban (pl. Franciaországban) is működnek az egyesülési jog alapján létrehozott biztosító egyesületek, ebből nyilván nem az következik, hogy a magyar szabályozásnak ezzel ellentétes úton kell járnia, hanem éppen ellenkezőleg az, hogy meg kell vizsgálni, milyen különbségek vannak például a magyar és a francia szabályozás között, s ezekből mely szabályozási megoldások átvételével lehetne a magyar szabályozást is hasonlóan sikeressé tenni.

(i) *A megszűnés problémái*

A Vitaanyag említi a biztosító egyesületek problémái között azt, hogy a felszámolás nincs szabályozva. Ez azonban tárgyi tévedés, mivel a Bit. 217. és 219/A. §-ai alapján a Csődtörvény szabályait a biztosító egyesületekre is alkalmazni kell, más kérdés, hogy a jelenlegi szabályozás korántsem tekinthető tökéletes megoldásnak. Megjegyzendő az is, hogy emellett a Bit. 26. §-a továbbra is tartalmazza azt a jogértelmezési nehézségeket okozó szabályt, mely szerint a biztosító egyesület megszűnik abban az esetben is, ha a Felügyelet az alapítási vagy tevékenységi engedélyét visszavonja, továbbá az is kétségtelen, hogy a biztosítók felszámolási szabályai az egyesületi problematikától függetlenül is felülvizsgálatra szorulnának (lásd pl. a kielégítési sorrend nehezen értelmezhető szabályait, az eljárás megindításának lehetőségeit és az arra jogosult szervezet megjelölését).

3. Javaslat

Véleményünk szerint a nyilvános vitának azt kell céloznia, hogy a biztosító egyesületek tekintetében egy olyan koherens szabályozás alakuljon ki, mely a harmadik személyek (külsősök, ügyfelek, károsultak, adófizetők) védelmének elsődleges biztosítása mellett:

- (a) megfelelő garanciákat nyújt az átlátható, ellenőrizhető működésre, illetve az esetleges veszteségek kezelésére, valamint fizetésképtelenségi helyzet elkerülésére;
- (b) fizetésképtelenségi helyzet bekövetkezése esetén minimalizálja a hitelezők és harmadik személyek veszteségét és egyértelmű, átlátható eljárási szabályokat nyújt a biztosító egyesület felszámolása esetére.

Ez a munka, s ennyiben feltétlenül egyetértünk a Vitaanyagban foglaltakkal, a Bit. 1995-ös megszületése óta fennálló szabályozási adósságot törlesztene. Véleményünk szerint azonban ezt csak egy többlépcsős, széleskörű szakmai egyeztetés mellett zajló folyamat eredményeként lehet kellő megalapozottsággal elvégezni, melynek kiindulópontja a problémák részletes és mélyreható elemzésen alapuló feltárása, az ebből következő szabályozási célok kijelölése.

A magunk részéről azt javasoljuk, hogy mindenekelőtt a szabályozás szempontjából kritikus területeket azonosítsuk s ezt követően e területek vizsgálatára, megvitatására alakuljanak a Felügyelet és az érintett biztosító képviselőinek részvételével munkacsoportok, melyek vizsgálatának eredményeként kerülnének kialakításra a

szabályozás elvei, majd részletszabályai. Ilyen külön vizsgálandó területek véleményünk szerint, a teljesség igénye nélkül, a biztosító egyesület szervezetének és működésének szabályai, a megszűnésre vonatkozó szabályok és természetesen a pénzügyi nehézségek kezelésének lehetséges módjai. A vizsgálat során véleményünk szerint különös figyelmet szükséges fordítani a más államokban sikeresen működő szabályozási modellekre, az azokból a megújuló magyar szabályozás tekintetében levonható tapasztalatokra.

Budapest, 2010. szeptember 30.

Tóth László s.k.
ügyvezető igazgató
Volán Biztosító Egyesület

Márkus Judit s.k.
ügyvezető igazgató
**KÖT Takarékszövetkezetek Kölcsönös
Biztosító Egyesülete**

dr. Zámbó Ákos s.k.
vezérigazgató
Közlekedési Biztosító Egyesület

Simon Csilla s.k.
ügyvezető elnök
DIMENZIÓ Biztosító Egyesület

Gállfy Alice s.k.
vezérigazgató
TIR Biztosító Egyesület

dr. Bata Zoltán s.k.
vezető jogtanácsos