

Szép karácsonyt és békés, boldog új esztendőt kívánunk minden kedves olvasónknak!



BANK & TŐZSDE

FÜGGETLEN PÉNZÜGYI,
ÜZLETI ÉS GAZDASÁGI HAVILAP

X. évf. 2002. december (49–52. hét) Ára: 2000 Ft

Évzáró körkérdésünk

Visszaesés fellendüléssel?

A pár nap múlva véget érő esztendő fordulatokban gazdag és ellentmondásokkal terhes minősítést érdemel. Recesszió a világgazdaságban, választási fejlemények, egyensúlyi problémák a hazaiában. Az a sokk, amely 2001. szeptember 11-én érte a világot, számos egymással összefüggő és ezt az évet is meghatározó folyamatot indított el világszerte. Ugyanakkor a magyar kereskedelmi banki szektor hitelezési aktivitása változatlanul élénk volt. A tőzsdei termékek ebben az évben több örömet szereztek a befektetőknek, hiszen november végéig a BUX több mint 11 százalékos hozamot termelt – ezeket a megállapításokat válogatuk ki abból a „gyűjteményből”,

amelyet a lapunk szokásos év végi körkérdésére adott válaszok képviselnek.

Miként egy éve ilyenkor, a pénzügyi szektor különböző posztjain tevékenykedő topmenedzserek, specialisták és kutatók berkeiben érdeklődve ezúttal is azt kérdeztük: mely folyamatok voltak a meghatározók az elmúlt évben, és vajon melyek lesznek azok a következőben? S minthogy a piacgazdaság jegyeit mind markánsabban magán viselő szektor nagyobbik felét egy ideje a nagy leépítések is jellemzik, megint véleményeket gyűjtöttünk arról: vajon a személyes boldogulás útján milyen év vár a szakma képviselőire?

(Összeállításunk a 23–28. oldalon)

A tartalomról

Csalóka osztalékhozamok – Évtizedes összehasonlításban alacsony szinten vannak a tengerentúli osztalékhozamok. Klasszikus tankönyvekre épülő megközelítéssel a részvénytársaságok túlértékeltségére is következtethetnénk, ám ehhez napjaink túlszofisztikált befektetési környezetében – a megfelelő értékelés érdekében – indokolt néhány korrekciós tényezőt is figyelembe venni. (7–8. oldal)

Piaci összefoglalók – Izgalmas évet zárt a tőkepiac. A honi eseményeket alapvetően a forint erősödése határozta meg, ám a pénzügyi szektor életét nagyban befolyásolta a makrogazdasági egyensúlymutatók felborulása is. A honi részvénytársaság ennek ellenére is jobban teljesített, mint a fejlett piacok – igaz, ezt a teljesítményt pusztán stagnálással érte el. (12–22. oldal)

Pénzügyek & jog (Kormány, kezesség, garancia) – Szerzőnk összefoglalja az állami kezességvállalás érvényességének és érvényesíthetőségének jogszabályi hátterét. A téma aktualitását az adja, hogy miközben az állam gazdasági – és ezzel összefüggésben kezességvállalási – aktivitása az elmúlt években rég nem látott mértékben fokozódott, a kezességvállalásról szóló, a bankok számára nyilvánvalóan kiemelt fontosságúnak ígérkező jogszabály még ma is csak készülődésben van. (43–45. oldal)

Márvány helyett gránit

Interjú Kisbenedek Péterrel,
az Erste Bank vezérigazgatójával

A lakossági bankszolgáltatások mind nehezebb versenyterepé váló piacán az osztrák Erste Bank leányintézménye a későn érkezők, ám nagy ugrást hirdető csoportjának tagjaként az elmúlt időszakban felzárkózott a piaci átlagot meghaladó ütemű növekedést produkáló bankok közé – az év első felében másfélszeresére növelte hitelportfólióját. A hazai bankkonsolidációk keretében sok milliárd



forintos állami tőkeinjekciókkal támogatott, a 90-es évtized derekára mégis a tőnk szélére jutó egykori Agrobank, valamint a valamivel sikeresebb Mezőbank egyesítésével és újabb állami tőketámogatással összehozott, majd az osztrák Erste-csoportnak eladott intézményt több éven

át láthatóan lefoglalták az átalakítás feladatai. A 2000 őszén megújított

Folytatás az 5. oldalon

Bank & Tőzsde – havi mutatók (XI. 18.–XII. 6.)

	Záróérték XII. 6.	Havi változás Érték	Százalék
Dow Jones Industrial Average (pont)	8573	87.00	1.03
Euró-dollár árfolyam (USD)	1.0077	0.00	-0.07
Brent-olaj hordónként (USD)	25.60	2.40	10.34
A Budapesti Értéktőzsde Indexe (pont)	7842	241.29	3.17
A forint árfolyama a sávban (%)	14.40	0.44	3.15
Euró-forint árfolyam (Ft)	236.35	-1.00	-0.42
Dollár-forint árfolyam (Ft)	234.83	-0.52	-0.22
Egyéves AKK-referenciahozam (%)	7.76	-1.43	-15.56
Folyó fizetési mérleg, aug. (M EUR)	-264.00	87.00	-24.79
Fogyasztói árindex, szept. (év/év, %)	4.9	0.3	6.5
Ipari termelés, aug. (év/év, %)	3.3	4.2	-466.7
Államháztartási hiány, szept. (Mrd Ft)	-154.5	-108.9	238.8

Forrás: Bank & Tőzsde-gyűjtés

Felügyelők a háromnegyedévről

Spekulációs hatásokkal

A 2002. szeptember utolsó napjával lezáruló háromnegyedéves időszakban a kereskedelmi bankok nyeresége reálértékben is nőtt – igaz, a bankrendszer nyereségszámait a Magyar Fejlesztési Bank olyannyira rontja, hogy a forintban számolt összesített profit csupán a fele lett a 2001. szeptember végének. A biztosítótársaságok lendülete kitartott, díjbevételek és nyereségük növekedése reálértékben is impozáns.

A nyugdíjpénztári szektort stabil, de lassúbb növekedés, az egészségpénztári kört pedig a megelőző negyedévek tendenciájába illeszkedő gyors növekedés jellemezte. A pénzügyi szektor alrendszerei biztonságosan működtek. A szektor által kezelt 15 179 milliárd forintos eszközállományban tovább nőtt a pénzügyi csoportok súlya.

(Összeállításunk a 43–52. oldalon)

ISSN 00-1216-8122



www.bankestozsde.hu

Kormány, kezesség, garancia

A központi költségvetés terhére vállalt bizonyos tárgyévén túli fizetési kötelezettségek vállalása a finanszírozhatóságuk, végső soron Országgyűlés által meghozandó törvénnyel való „fedezettségük” feltételezése miatt kockázatot hordozhat az adott kötelezettségvállalás érvényesíthetősége tekintetében – állapítja meg szerzőnk, a Martonyi és Kajtár Baker & McKenzie Ügyvédi Iroda finanszírozási és szabályozási kérdésekre szakosodott ügyvédje, aki arra vállalkozik, hogy összefoglalja az állami kezességvállalás érvényességének és érvényesíthetőségének jogszabályi hátterét. Az elemzés nagymértékben támaszkodik az elmúlt időszakban állami kezességvállalással megvalósuló „nagyberuházások” – az új Nemzeti Aréna vagy a Magyar Fejlesztési Bank garanciájához társított állami kezességvállalással megvalósuló gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséhez nyújtott konzorciális hitel – kapcsán a finanszírozók jogi képviselőjeként szerzett tapasztalatokra. A téma aktualitását az adja, hogy miközben az állam gazdasági és ezzel összefüggésben kezességvállalási aktivitása az elmúlt években rég nem látott mértékben erősödött fel, a kezességvállalásról szóló, a bankok számára nyilvánvalóan kitüntetett fontosságúnak ígérkező jogszabály még ma is csak készülében van. Ugyanakkor a 2003. évi költségvetésről szóló törvény a központi költségvetés számára lehetővé kívánja tenni számos kereskedelmi hitelhez kapcsolódó – jogszabályon alapuló és egyedi – kezességátvállalását. Ezzel az állam – az államadósság meghatározására vonatkozó európai számviteli szabályozást tiszteletben tartva – a kezességgel fedezett hitelviszonyok egy részét közvetlen állami adóssággként és ezért az érvényesítés tekintetében problémamentesebb módon vállalná át.

Magyarországon a 90-es évek közepétől felgyorsuló piaci, intézményi és jogszabályi változások lehetővé tették a hagyományos és a projektfinanszírozási ügyletekben olyan komplex üzleti és jogi struktúrák kiterjedt alkalmazását, amelyek addig csak eseti jelleggel vagy speciális körben (exportfinanszírozás) fordultak elő.

Kiemelést érdemel ezek sorából az, amelyik az állam – finanszírozóként vagy biztosíték nyújtójaként történő – szerepvállalását lehetővé tevő jogi technikákhoz kapcsolódik az infrastrukturális és egyéb hasonló célú finanszírozási ügyletekben. Bár az állam részvétele a gazdaságban egyre fontosabb – mind a kockázatok csökkentése vagy megosztása, mind a másodlagos befektetésösztönző hatások folytán –, az új állami feladatok jogi feltételrendszerének kimunkálása a polgári, a verseny- és a közgazdasági jogban még várat magára.

A gyakorlatban a rendelkezésre álló állami pénzügyi támogatási formák közül a részleges vagy teljes állami kezességvállalással megvalósuló ügyletek vetettek fel számos olyan kérdést, amelynek kapcsán megfelelő jogszabályi útmutatás hiányában az adott állami kezességvállalás jogosultjainak – legtöbbször bankoknak – kellett önálló válaszkeresésre vállalkozniuk. Azonban a nyitott kérdésekre adott válasz – főként a beruházó(k) vagy a finanszírozó(k) szempontjából – gyakran az adott ügyletbeli részvétel lehetőségét vagy annak formáját is eldöntötte, nem utolsósorban az ilyen ügyletek kockázatának az állami kockázattal történő azonosítása miatt.

Mivel ennek az írásnak közvetlenül nem tárgya az állásfoglalás az állam jogalanyiságának és szerződéskötési képességének korlátozhatóságával kapcsolatos vitában, a következőkben a Legfelsőbb Bíróság egyedi ügyekben hozott ítéleteiben megerősített álláspontot tekintem irányadónak. Nem kétséges, hogy a vagyoni jogviszonyokban önálló félként fellépő állam, valamint az adott ügylettől függően a vonatkozó jogszabályokban megjelölt képviselő szervek vagy személyek jogképességének és szerződéskötési képességének egyértelmű és jogszabályon alapuló tisztázása alapvető jelentőséggel bír a szóban forgó finanszírozási ügyletekben.

Az állam által vállalt kezességi kötelezettség formai szempontból keletkezhet egy – alaki és tartalmi előfeltételeknek megfelelő – kezességi szerződés

megkötésével vagy adott jogszabály alapján. Az alapkérdés természetesen mindig az állammal (illetve képviselőjével) kötött kezességi szerződés vagy a létrejött jogszabályi alapú kezesség érvényességének vizsgálata lesz. Mivel az érvényesség fogalmát a hatályos jog önállóan nem határozza meg, a gyakorlatban a vizsgálat az érvénytelenség jogkövetkezményével járó semmisség és a megtámadhatóság fogalmából indul ki. A vizsgálat szempontjából jelentőséggel bír, hogy a vonatkozó bírósági gyakorlat szerint a semmisség (például a szerződés jogszabályba ütközésének bizonyos esetei) jogkövetkezményének alkalmazása tekintetében nincs jelentősége a semmisségi ok bekövetkezéséhez kapcsolódó felróhatóságnak.

Állam és polgári jogviszony

Az állam mint jogalany. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) alapján az állam mint vagyoni jogviszonyok alanya jogi személynek minősül. Amennyiben viszont bizonyos feltételekkel vagyoni jogviszonyok alanyának tekinthető (az elméleti jogtudományban az állami szuverenitásról szóló elméleteit is figyelembe véve – relatív immunitás), az államot már nem illeti meg korlátlan autonómia, esetleg állami immunitás, és ennek megfelelően polgári jogi jogviszonyokat csak az államra, valamint az adott jogviszonyra vonatkozó jogszabályokat követve hozhat létre.

Az állam és a közpénzek. Az államháztartásról szóló (1992. évi XXXVIII.) törvény (Áht.) szabályozza a költségvetéssel és a kincstári vagyonnal történő gazdálkodást, vagyis az állam működésének garanciális és pénzügyi kereteit. A hatályos jogszabályok fényében, valamint a vonatkozó bírósági értelmezések szerint az államot nem illeti meg teljes körű rendelkezési jogosultság a közpénzek felhasználása és a közpénzekkel kapcsolatban vállalt kötelezettségek tekintetében, ami vonatkozik a költségvetést terhelő olyan kötelezettségvállalásokra is, mint az állami kezességvállalások a polgári jogi jogviszonyokban. A sajátos feladatmegosztás alapján a központi költségvetés előkészítése közigazgatási hatáskörbe tartozik, törvénybe iktatása az Országgyűlés alkotmányjogi-közhatalmi feladata, míg a költségvetési előirányzat „elköltése” a fejezettel gazdálkodó költségvetési szerv jogosultsága.

Tárgyévi és hosszú távú fizetési kötelezettségek. Az Áht. értelmében az államháztartás valamennyi alrendszerében (a központi költségvetésben is) az állami feladatok ellátásához kötődő gazdálkodás alapja az éves költségvetés. A költségvetési gazdálkodás (ha törvény másképpen nem rendelkezik) a bevételi előirányzatok teljesítésének kötelezettsége mellett a kiadási előirányzatok felhasználásának jogosultságát (de nem kötelezettségét) jelenti. A központi költségvetésről az Országgyűlés törvényt alkot, ebben hatalmazza fel a kormányt a költségvetési kiadások teljesítésére. Általános szabályként a költségvetés végrehajtása kapcsán tárgyévi fizetési kötelezettség csak a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig vállalható, a tárgyévi kifizetéséig az összeghatárig teljesíthető (Áht. 12/A paragrafus).

Az Áht. mintegy belső tervezési szabályként azt is előírja, hogy az államháztartás alrendszereiben tárgyéven túli fizetési kötelezettség – kivéve a jogszabályon, bírósági, illetve államigazgatási jogerős döntéssel alapuló kötelezettségeket, valamint az Áht.-ban foglalt kezességvállalásokat – csak olyan mértékben vállalható, amely a kötelezettség elvállalásakor ismert feltételek közepette az esedékesség időpontjában a rendeltetésszerű működés veszélyeztetése nélkül finanszírozható.

Az irányadó legfelsőbb bírósági értelmezés szerint – bár az egyedi ügyekben hozott bírósági határozatoknak nincs általánosan kötelező erejük –, költségvetési szerv csak a jogszabályok által meghatározott körben és mértékig köthet olyan polgári jogi szerződéseket, amelyek végső soron az államot kötelezik. Ennek megfelelően az állam polgári jogi jogképességének korlátaival kapcsolatos elméleti vitára a vonatkozó esetjog sajátos választ kínál azal, hogy az állam által vállalható polgári jogi kötelezettségek érvényességének korlátait a vállalt kötelezettségek közjogi hatásában keresi. A jogalkalmazás megkönnyítése és a befektetői döntések megalapozottsága érdekében azonban egyre szükségesebbnek látszik a mögöttes jogszabályi környezet egyértelműsítése.

Egyedi kezességvállalás

Jogszabályi követelmények. Az általánosan elfogadott álláspont szerint az állam kezesség vállalásával közvetlenül polgári jogi jogviszonyba lép. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben az állami kezességvállalásra vonatkozó jogszabályi követelmények maradéktalanul teljesülnek, akkor az államot érvényes polgári jogi szerződés köti – vagy egyedi kezesség révén (a Ptk. által szabályozott kezességi szerződés formájában), vagy jogszabályon alapuló –, és érvényes polgári jogi kötelelem jön létre. Amennyiben a kezesség vállalása (a szükséges előfeltételek hiánya miatt) jogszabályba ütközik, az hatással lehet az állami kezesség érvényességére. Bár ez a gyakorlatban – nem kis mértékben az állam jogképességének értelmezési nehézségei miatt – számos bonyodalmat okoz, a vonatkozó jogszabályi követelmények pontos felmérését és betartásukat nem lehet az állam belső ügyének tekinteni.

Ebből az elvből kiindulva röviden összefoglalom az érvényes egyedi állami kezességvállalás szempontjából relevánsnak tekinthető különböző jogszabályi követelményeket.

Államháztartási törvény

Felhatalmazás. Az Áht. 33. paragrafusa alapján az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt, hogy a központi költségvetés terhére, a költségvetési törvényben meghatározott mértéken belül, meghatáro-

zott célokra, egyedi esetben kezességet vállaljon. A kezesség vállalását az arra az évre vonatkozó költségvetési törvényben rögzített mérték terhére kell elszámolni, amely évben az egyedi kezesség alapjául szolgáló kormányhatározatot kihirdették. Az általános felhatalmazás meglétét és körét a gyakorlatban érvényességi feltételnek tekinthetjük.

Előirányzatok. Az eseti kezességek alapján várható fizetési kötelezettségek (a kezesség beváltásának) fedezetére az Országgyűlés a tárgyévi, vagyis a beváltás évére vonatkozó költségvetési törvényben (az aktuális költségvetési törvényben együttes, vagyis nem az egyes egyedi kezességek szerint lebontott) előirányzatot hagy jóvá. Ezzel összefüggésben a kormány köteles a kezességvállalásai alapján várhatóan esedékessé váló fizetési kötelezettségeit összesítve – az esedékessé válás valószínűsége szerint is bemutatva – előterjeszteni, tájékoztatásul a költségvetési törvényjavaslat indokolásában.

Hangsúlyozandó, hogy az állami kezesség jogi megítélésékor lényegében két különböző költségvetési előirányzatot kell figyelembe venni. Az egyedi kezességvállalásra irányadó előirányzatot (a kezességvállalás évében a költségvetési törvényben foglalt keretösszegre tekintettel), amely a kezesség érvényes létrejöttének vizsgálata tekintetében bír jelentőséggel, valamint a beváltás évében az ilyen célra jóváhagyott költségvetési előirányzatot (amely az eddigi gyakorlat szerint szintén előzetes becslés alapján tervezett keretösszeg, és a tényleges érvényesíthetőség megítélését tekintve fontos).

Indokoltság. Készíftető kezességet, amely a hagyományos sortartó kezességnél lényegesen szigorúbb kötelelem, a kormány csak kivételesen indokolt esetben vállalhat. A kivételes indokoltság fogalmát azonban az Áht. nem határozza meg. A gyakorlatban ezért csak az indoklás megléte tekinthető az érvényesség objektív módon is ellenőrizhető előfeltételének, a kivételesség megalapozottsága tekintetében a jogosultak kénytelenek annak megfelelő voltában bízni, illetve későbbi megítélésére hagyatkozni.

A kormány határozata. Az Áht. (42. paragrafus) szerint a kormány a költségvetési törvényben meghatározott célokra szolgáló, illetve az ott rögzített mértékű kezességvállalásról nyilvános határozatban dönt, amelyben rendelkezik a kezességvállalás indokáról, mértékéről vagy összegéről, feltételeiről, típusáról és a típus megválasztásának indokáról, valamint amelyben megnevezi a hitelfelvetőt (a fizetésre kötelezettet). A határozatban rögzített tartalmi feltételek megléte a gyakorlatban szintén a vállalt kezesség érvényességi előfeltételének tekinthető. Megjegyzendő azonban itt is, hogy egyes előírások – különösen az indoklás és a feltételek leírása – olyan subjektív elemeket hordoznak, és annyira szabályozatlanok, hogy a gyakorlatban ezek formális meglétét tekintik érvényességi előfeltételnek.

A kormánynak a kezességvállalásról szóló határozatában a kezesség körülményeinek figyelembevételével, beváltásának valószínűségére tekintettel, rendelkeznie kell arról is, hogy a kezesség útján szerzett pénzeszközökből végrehajtott beszerzésekre a közbeszerzésekről szóló törvény szabályait kell-e alkalmazni.

Kezességi megállapodás. A mindezeknek megfelelő kormányhatározat alapján a kezességi megállapodást a kormány nevében a pénzügyminiszter írja alá (és azt utólag elküldi az Állami Számvevőszéknek). Természetesen a pénzügyminiszteri aláírást érvényességi feltételnek tekinthetjük. Bár nem érvényességi kérdés, a kezesi kötelezettség terjedelmének egyértelműsítése és a kezes pontos informá-

lása érdekében az alapkötelmet tartalmazó teljes dokumentáció (hitelszerződés) mellékletként történő csatolása mind a jogosult, mind a kezes érdekében javasolt. Az összetettebb ügyletekben a kezesi megállapodások a jogosultak érdekeinek védelme érdekében – gyakran komoly közigazgatási ellenérzést kiváltva – számos kiegészítő és értelmező jellegű rendelkezést tartalmaznak. Ezek egy része adminisztratív jellegű egyeztetések eredménye (kifogásolási időszak, értesítések rendje), néhány pedig az érvényesítés elősegítése érdekében fogalmaz meg a jogszabályok által egyébként nem rendezett szabályokat (részletes kamatszámítás, biztosítéki ügynök), bízva azok figyelembevételében a kezesség beváltása során.

Költségvetési törvény

Kezességi keret. A Magyar Köztársaság adott évi költségvetéséről rendelkező törvény, valamint az azt esetleg módosító zárszámadási törvények határozzák meg a kormány által az állam nevében az adott évben újonnan elvállalható egyedi kezességek együttes összegét. Ezen felül csak a költségvetési törvényben külön meghatározott célokra, illetve az Országgyűlés külön hozzájárulásával vállalható egyedi kezesség.

Megjegyezzük, hogy a vonatkozó jogszabályok eltérő rendelkezései miatt nem egyértelmű: a keret kimerítése szempontjából a kezességvállalásról rendelkező kormányhatározat kelte vagy a kezességi szerződés aláírásának napja a releváns időpont. A rendelkezésre álló keret pontos számítása szempontjából mindkét megoldásnak van hátránya. Egyrészt polgári jogi szempontból a vonatkozó kormányhatározat önmagában nem hozza létre a kezességet, illetve a határozatot akár vissza is vonhatják a kezességi szerződés aláírása előtt (erre már akadt példa). Másrészt a kezességi szerződés megkötésének vagy hatályosulásának időpontja nem olyan adat, amelyik nyilvánosan ellenőrizhető, és egy ilyen kiemelkedően fontos feltétel tekintetében a jogosultak nem hagyathozhatnak kizárólag a kötelezett nyilatkozataira (amelyeknek egyébként sincs relevanciájuk a kötelezett kötelelem érvényessége tekintetében). Ezért a gyakorlatban, jobb megoldás hiányában, az adott ügylet „kereten belüli voltának” meghatározása legtöbbször a Magyar Közlönyben kihirdetett határozatokon alapul.

Kezességi díj. Az egyedi kezességvállalás után kezességvállalási díjat kell felszámítani a központi költségvetés javára, amelyet azonban a kormány nyilvános határozatban indokolt esetben el is engedhet (az indokoltság fogalmát azonban a költségvetési törvény nem határozza meg). A díjmegállapítás elmaradása a díjfizetés kötelezettségének az alapjogviszonytól elváló jellege, valamint közigazgatási jellege miatt véleményem szerint önmagában nem a polgári jogi érvényességi feltétel hiányát, hanem egy közigazgatási előírás megsértését jelenti.

„Kezességrendelet”

Az állam által vállalt kezesség előkészítésének és a kezesség beváltásának rendjéről szóló (151/1996. X.1.) számú kormányrendelet – mivel deklarált célja mind a jogszabályi alapú, mind az egyedi kezesség előkészítési rendjének szabályozása – az állami kezességvállalás érvényességének vizsgálatakor figyelembe kell venni. Megjegyzendő, hogy a jogszabály szinte kizárólag az egyedi alapú kezességre vonatkozóan tartalmaz – mégpedig kétoldalas terjedelme miatt részletesnek nem nevezhető – előírásokat.

A rendelet általános szabályként rögzíti, hogy a közigazgatási eljárás tekintetében a kezességi szer-

ződést a kezes készíti elő, és a jogosult köteles a szükséges adatokat haladéktalanul a kezes rendelkezésére bocsátani. Azonban a gyakorlatban bebizonyosodott, hogy a változó üzleti környezetben a komplex, gyakran nem is magyar nyelvű alapidokumentációra épülő és jogi jellegénél fogva járulékos „természetű” állami kezességvállalások előkészítésében a jogosultak szokásosnál fokozottabb közreműködése szükséges. Ráadásul a hagyományos ügyletekre rendszeresített közigazgatási formszerződések sem formai, sem tartalmi szempontból nem felelnek meg a jogosultak elvárásainak és az üzleti életben elterjedt hasonló kezesi szerződéseknek.

Előterjesztés. Egyedi kezességvállalás érdekében a kötelezett tevékenysége, illetve a kezességvállalással biztosítandó jogviszony tartalma szerint illetékes, egyben jogosult személy a pénzügyminiszterrel együttesen előterjesztést nyújt be a kormányhoz. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a „kezességrendeletben” (2. paragrafus) meghatározott tartalmi elemeket, vagyis a következőket:

- a *Pénzügyi Közlönyben* (1996/14. szám) pénzügyminisztériumi közlemény formájában közzétett, Adatlap a kormány központi költségvetés terhére történő egyedi kezességvállalásaihoz című, megfelelően kitöltött dokumentumot;
- ha a készíftető kezességvállalásra irányuló javaslatról van szó, az erre vonatkozó részletes indoklást;
- a kötelezett (akinek kötelezettségéért a kormány egyedi kezességet vállal) javára korábban kiadott kezességvállalás tényéről és körülményeiről szóló tájékoztatást, valamint
- minden más olyan tény, adatot, amely a kezesség szempontjából lényeges, ideértve a tájékoztatást a beváltás valószínűségéről, illetve ehhez kapcsolódóan arról, hogy a beváltott kezesség adók módjára való behajtása a kötelezettől milyen eredménnyel valószínűsíthető.

Tájékoztatás. Kapcsolódó követelmény az is, hogy a kormányt az idézett előterjesztésben tájékoztatni kell az adott évi költségvetési törvényben meghatározott mértékek igénybevételének naprakész adatairól. A tájékoztatási kötelezettség, valamint az előterjesztésben foglalt feltételek belső igazgatási jellegük következtében nem tekinthetők érvényességi előfeltételnek.

Határozat és indoklás közzététele. A kormány az egyedi kezességvállalásról szóló határozatát a Magyar Közlönyben teszi közzé (a jogszabály követelményeinek megfelelő határozat álláspontunk szerint tulajdonképpen felhatalmazás érvényes polgári jogi szerződés megkötésére). Készíftető kezesség csak akkor jöhet létre érvényesen, ha ezt a felhatalmazást a határozat (indokolással) tartalmazza. A létrejött kezességi szerződés tartalmának értelemszerűen meg kell felelni a vonatkozó kormányhatározatnak. Talán itt érdemes megemlíteni, hogy a kezesség – a vonatkozó rendelet értelmében – a kezességvállalási szerződés hatálybalépésével és nem a kapcsolódó határozat kihirdetésével jön létre, ami számos értelmezési nehézséget okozhat.

Pályázat. Amennyiben a kezesség jogosultja hitelintézet, a kormány köteles az egyedi kezességvállalásról szóló határozatában feltételként előírni, hogy a kezesség alapjául szolgáló szerződéshez kapcsolódóan a kötelezett köteles a hitelezésre nyilvános pályázatot kiírni vagy legalább három hitelintézet ajánlatát bekérni. Ettől az érvényességi feltételtől a kormány kivételesen indokolt esetben eltekinthet (a kivételes indokoltságot azonban a jogszabály itt sem határozza meg pontosan).

Folytatás a 36. oldalon

Jogszabályon alapuló kezességvállalás

A legóvatosabb észrevételezés szerint is a jogszabályon alapuló kezességvállalás jogi háttere még kevésbé van kimunkálva, mint az egyedi kezesség. Az elnagyoltság egyik oka talán abban rejlik, hogy az ilyen állami kezességvállalás érvényessége szempontjából releváns feltételeket elsősorban az adott állami kezességvállalásról rendelkező jogszabály tartalmazza.

Példaként tegyük vizsgálat tárgyává a Magyar Fejlesztési Bankról (MFB) szóló (2001. évi XX.) törvényt. A jogszabály értelmében a kormány a központi költségvetés terhére készfizető kezességet felel az MFB által a kormány megbízásából harmadik fél javára vállalt készfizető kezességből és bankgaranciából származó kötelezettségek teljesítéséért.

A gyakorlatban a jogosultak a jogszabályon alapuló állami készfizető kezességvállalás érvényessége szempontjából alapvető kérdésnek tekintik, hogy az maradéktalanul megfeleljen a vonatkozó jogszabályokban előírt formai és tartalmi követelményeknek. Az érvényes és előre meghatározható módon érvényesíthető, sem formai, sem tartalmi alapon nem kikezdzhető állami készfizető kezességvállalás nyilvánvalóan az adott finanszírozási ügylet létrejöttének alapfeltétele. Ezért például az MFB-törvényre épülő finanszírozási ügyletekben a hitelezők a jogszabályi alapú állami kezességvállalást feltételezve döntenek úgy, hogy az adott hitel kockázati besorolásakor nem az MFB teljesítési kockázatára vonatkozó egyedi limiteket veszik figyelembe, hanem az állami készfizető kezességvállalást tekintik az adott hitel végső biztosítékának. Bár az adott döntés a kezesség érvényessége szempontjából megalapozottnak bizonyulhat, a kezesség érvényesíthetősége számos, a hatályos jogszabályok alapján megválaszolatlan kérdést vet fel.

Így az MFB-törvény alapján megvalósuló finanszírozási struktúra kialakítása kapcsán a következő, az érvényességet is érintő elemekre kell különös figyelmet fordítani.

Az MFB kezessége, bankgaranciája

Jogszabályi felhatalmazás. A törvény 5. paragrafusa alapján egy adott kötelezett fizetési kötelezettségeinek fedezetére a kormány megbízásából az MFB bankgaranciát bocsát ki, vagy kezességet vállal harmadik fél javára vállalt kötelezettségként. A jogszabályi felhatalmazottság körének értelmezése alapvető jelentőségű a kezességvállalás érvényessége és terjedelme szempontjából, amivel kapcsolatban az első lépés gyakran a felek közötti félreértések tisztázása. Előfordult már, hogy a törvény alapján létrejött állami kezesség tárgyi hatályát az érdekeltek az MFB által vállalt összes garanciára értelmezték, figyelmen kívül hagyva a kormány általi megbízás szükségességét.

Specifikus megbízás. Ahhoz, hogy az MFB adott kötelezettségvállalásáért a törvény (5. paragrafus) alapján a kormány a központi költségvetés terhére készfizető kezességet feleljen, érvényességi előfeltétel, hogy a kötelezettségvállalás a kormány megbízása alapján jöjjön létre. A gyakorlatban elvárásaként fogalmazódott meg, hogy a megbízást, bár pontos, jogszabályban rögzített követelmények nem adnak tájékoztatást ebben, az alapügyletre (ez legtöbbször kölcsön) vonatkozó specifikus és formális megbízást tartalmazó nyilvános kormányhatározatba kell foglalni, amelynek tartalmaznia kell mind a kötelezettségvállalás jellegének, mind a mértékének a meghatározását. Bár a nyilvános kormányhatározat szinte az egyedi kezességvállalás rendszerének be-

vezetését követeli meg, a jogosultaknak reálisan még sincs más választásuk. A hatályos jogszabályok alapján ugyanis a kormány ilyen jellegű, harmadik félnek szóló megbízási szándékát nyilvánosan csak kormányhatározat formájában nyilváníthatja ki.

Keretösszeg. Az MFB-törvény (5. paragrafus) alapján a költségvetési törvényben meg kell határozni azt, hogy a kormány megbízásából az MFB a központi költségvetés terhére harmadik felek javára együttesen milyen határig vállalhat készfizető kezességet, illetve adhat bankgaranciát. Ez a követelmény szintén a költségvetési tervezést megkönnyítő egyedi kezességvállalási rendszerhez hasonló elvárást tartalmaz. Ezért a megfelelő költségvetési átlomány meghatározásának hiányában vállalt jogszabályi alapú állami készfizető kezesség érvényessége és kikényszeríthetősége jogi szempontból aggályosnak tekinthető. A keretösszeg mérése azonban ebben az esetben is az egyedi kezességvállalások tekintetében ismertett bizonytalanságokat hordozza.

A jogi háttér hiányosságai

Tekintettel arra, hogy a hatályos jogszabályok számos, a jogosultak érdekeit alapvetően befolyásoló kérdést nem rendeznek, a kezességvállalással érintett dokumentáció elkészítésekor fokozott figyelmet kell fordítani a hiányok pótlására. A szerződéses megoldások azonban korántsem pótolják biztosan a jogszabályokat (lásd az állam speciális jogalanyiságát figyelembe vevő végrehajtási szabályok hiányát). A gyakorlatban a finanszírozási ügyletekhez kapcsolódó, jól elkészített dokumentációk többek között a következő, egyetlen vonatkozó jogszabályban sem rendezett szempontokat rögzítik.

- A „kezességrendelet” szinte kizárólag az egyedi kezességvállalás beváltásának rendjéhez kapcsolódóan fogalmaz meg olyan részletszabályokat, amelyekhez hasonlóak – az adott ügylet specifikumait is figyelembe véve – elengedhetetlennek minősülnek a jogszabályi alapú állami készfizető kezességvállalás esetleges érvényesítésére vonatkozó eljárás meghatározása kapcsán is. Így általában a jogszabályi alapú állami kezességvállalásra vonatkozó dokumentációban olyan elemek is találhatók, amelyek egyébként a „kezességrendelet” alapján csak az egyedi kezességvállalások kapcsán lennének alkalmazandók (kifogásolási periódus a kezes részére, az értesítések rendje a kezes részére, a kezesség érvényesítésének menete stb.).

- A vonatkozó dokumentációban gyakran meghatározzák a teljes tartozás (a lehívott maximális tökeösszeg, az ügyleti, a késedelmi kamatok, a kapcsolódó díjak, költségek és járulékok) fogalmát is, amely ideális esetben a kapcsolódó kormányhatározat részét képezi.

- Szintén kívánatos az igénybe vehető devizanemek átváltásából keletkező árfolyamkockázat kérdéseinek rendezése.

- A jogszabályi alapú állami kezességvállalás mögöttes ügyletének jogi jellege ugyancsak jelentőséggel bírhat az adott dokumentáció elkészítése kapcsán. Mivel a bankgarancia önálló kötelezettség, a biztosítéki dokumentáció szinte megismétli az alapkövetelés lényeges rendelkezéseit. A járulékos jellegű kezesség dokumentációja egyszerűbb, hiszen a kezesség terjedelme az alapköveteléshez kapcsolódik.

Kezesség és kikényszeríthetőség

Mivel elvileg, a Legfelsőbb Bíróság által a „metróperben” is megerősített módon, az állam a kezesség vállalásával közvetlenül polgári jogi jogviszonyba

lép, a kezességvállalásra vonatkozó jogszabályi követelmények maradéktalan betartásakor a kezesség érvényesen létrejön (legalábbis jogszabályba ütközés címén nem semmis), és teljesítésének megtagadása szerződésszegésnek minősül, amelyért a szerződésszegő kezes felelős. Az általános szabályok szerint a kezes mentesülhet a kártérítési felelősség alól, ha bizonyítani tudja, hogy a kezesi kötelezettsége teljesítése érdekében úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Kiemelést érdemel azonban, hogy a kimentés elfogadása önmagában nem szünteti meg a kezes fizetési kötelezettségét. Az elvárhatóság szempontjából releváns, hogy a megfelelő tartalmú költségvetési törvényjavaslat vagy végső esetben pótköltségvetési törvényjavaslat előterjesztése az Országgyűléshez a kormány kompetenciáját képezi, és az elvárható magatartás körébe tartozik, így ennek elmulasztása kimentést vélhetően nem alapozna meg (bár ennek megítélése bírósági hatáskör). Még ha az Országgyűlés nem szavazná is meg a megfelelő költségvetési törvényt, akkor is az elvárhatóság részét képezi annak vizsgálata, hogy az adott körülmények függvényében a kormánynak a kezesség beváltására milyen jogszerű alternatív forrásteremtési lehetőségei vannak (átcsoportosítás, tartalékfelhasználás).

Amennyiben a kimentést egy adott bíróság nem fogadja el, akkor a szerződés teljesítésére való kötelezés tűnik a legmegfelelőbb elméleti következménynek. Bár a bíróság közhatalmi, törvényhozási aktust nem pótolhat az ítéletével (vagyis a szükséges előirányzatot a bíróság az Országgyűlés helyett nem pótolhatja), az Áht. 12. paragrafusára figyelemmel a bíróságnak, amennyiben a kezesség érvényesen létrejött, vélhetően megfelelő előirányzat hiányában is lehetősége volna a kezest fizetésre kötelezni. Az Áht. szerint ugyanis a költségvetés végrehajtása során az államháztartás alrendszereiben tárgyévii fizetési kötelezettség a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig vállalható, és a kifizetések is eddig az összeghatárig rendelkezhetők el, kivéve – többek között – a jogerős bírósági határozaton alapuló kötelezettségeket. A részletes végrehajtási rendelkezések hiányában azonban bizonytalan a jogerős bírósági határozatból adódó teljesítési kötelezettség menete (például az Áht. 18/C paragrafusában rögzített beszedési megbízás benyújtása). A fizetésre kötelezés ténye önmagában nem jelentheti ilyenkor sem a fizetés kikényszeríthetőségét, hiszen a költségvetés terhére történő tényleges kifizetés elrendelése megfelelő előirányzat vagy kapcsolódó költségvetési keretösszeg hiányában végső soron közhatalmi aktusnak minősül, és arról az Országgyűlés jogosult határozni.

Végül is feltételezve, hogy az állami kezesség a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően érvényesen létrejön, a kezesség beváltási menetének szabályozásában az állami szerep kettősége sajátságosan tükröződik. Egyrészt az állam nevében eljáró kormány a központi költségvetés terhére egyedi kezességet vállalhat magánjogi jogviszony alanyaként, másrészt az így vállalt magánjogi kötelezettség jövőbeli teljesítéséhez bizonyos esetekben (például a beváltáshoz szükséges költségvetési keret előteremtéséhez) az Országgyűlés közhatalmi jogosítványainak gyakorlása szükséges. Ennek megfelelően a központi költségvetést terhelő bizonyos tárgyévén túli fizetési kötelezettségek (például egyedi kezesség) vállalása a finanszírozhatóságuk, végső soron a parlament által meghozandó törvénnyel való biztosításuk feltételezése miatt kockázatot rejthet az adott kötelezettségvállalás érvényesíthetősége tekintetében.

Horváth S. Attila