

HALMOSI PÉTER<sup>1</sup>

## DETROIT VÁROS 2013-AS CSŐDESETÉNEK TANULSÁGAI LESSONS FROM DETROIT CITY GOVERNMENT'S <sup>2</sup>BANKRUPTCY OF 2013

*Detroit városának önkormányzati csődesete számos tanulsággal szolgál amiatt, hogy a helyi gazdaság húzó ágazataként működő autóiiparnak való kiszolgáltatottság következtében a Detroit központú teljes gazdasági régiót érintette. Az eset az önkormányzati szabályozás rendszerébe épített fékek és szabályozó mechanizmusok önálló „csődjének” is tekinthető, amely hosszú távra meg fogja határozni a környező települések helyzetét is. Bár a csődeljárás célját jogszabályok rögzítik, az eset arra is rávilágított, hogy a vélt és valós – vagyis a jogalkotó és a csődbíróság által követett – célok eltérhetnek egymástól. A tanulmány célja annak vizsgálata, milyen jelei voltak a város pénzügyi csődjének, illetve, hogy a dominánsan egy-egy ágazatra épülő helyi gazdaságba ágyazott települések számára milyen tanulságok szűrhetők le Detroit példájából.*

*Detroit City Government's bankruptcy offers numerous lessons to learn as it affected not only the city itself but the whole economic region due to its high dependancy upon the automotive industry. The city's bankruptcy can be considered as a malfunction of inherent brakes and control mechanisms, and it is expected to determine the economic relations of the region in the long run. Although the aims of a bankruptcy procedure are laid down by law, the case of Detroit made it clear that presumed and real targets of the legislator (i.e. the government) and those of the bankruptcy court may not be harmonized.*

*Our study aims to discover the predictive signs of financial bankruptcy of the city, as well as to summerize the lessons for other cities of similar dependancy upon local industry.*

### 1. AZ ÖNKORMÁNYZATI CSŐDSZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE A FEJLETT ORSZÁGOKBAN

Az önkormányzati csődszabályozás társadalmi és jogi megítélése a külső gazdasági sokkok hatására folyamatos változáson megy keresztül. Míg a legtöbb országban az önkormányzat elleni csődeljárás társadalmilag nem elfogadható, addig bizonyos országokban

1 egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete

2 DOI: 10.14267/RETP2018.02.20

természetes és szükséges folyamat a kialakult, de nem fenntartható pénzügyi helyzet rendezésére. A hagyományos társadalmi megközelítés szerint az önkormányzatok közszolgáltatásokat állítanak elő, illetve közvetítenek a helyi lakosok irányába, ezért a működőképesség veszélybe kerülése miatt elinduló csődeljárás annak lehetőségét vetíti előre, hogy a közszolgáltatásokat az önkormányzat nem képes teljesíteni.

A csődszabályozás alkalmazása az indokolatlan kormányzati kimentés (bail-out) lehetősége miatt is megfontolást igényel, hiszen etikailag sem járható irány a csődeljárás adta védelmet élvezve kibújni a felelőtlen helyi pénzügyi döntések következményei alól. Bár a pénz- és tőkepiacok a forráshoz jutás feltételein keresztül képesek érdemben befolyásolni egy szervezet gazdálkodását, a jogszabályi korlátozás vagy tiltás hiánya felelőtlen hitelfelvételre, illetve eladósodásra ösztönözhet. Berthold Wigger, a Karlsruhei Technológiai Intézet Pénzügyi és Közigazgatási Tanszékének vezetője szerint Detroit városának a korábbi évtizedekben folyamatosan lehetősége volt kötvénykibocsátások formájában külső forrásokhoz jutni a törvények értelmében, ennek kockázatát viszont a városnak vállalnia kell(ene). A csődtörvény alapján azonban most az önkormányzatnak lehetősége van a korábban felvett adósság visszafizetését újratárgyalni a hitelezőivel. Ha egy önkormányzat tisztában van azzal, hogy baj esetén számíthat valamilyen menedékre, akkor ez nem ösztönzi eléggé a pénzügyi problémák elkerülésére.

A hitelfelvétel és az eladósodás szabályozása, illetve kontrollálása szoros kapcsolatban áll a feladat- és forrásdecentralizációs rendszer problémáival. Végző soron az ezekre a kihívásokra adott válaszlépések eredményességéből levezethető a csődszabályozás alkalmazása, az egyes országok ugyanakkor eltérő jogszabályi fejlődési pályát követtek, követnek e tekintetben.

A piaci típusú hitelfelvételi szabályozást preferáló országokban – a globális pénzügyi rendszer válságai miatt – már a 20. század elején végbement a helyi önkormányzati rendszer pénzügyi válsága, ami új szabályozást hívott életre. Kanadában 1935-ben a teljes önkormányzati adósság 11%-át tette ki a fizetéseképtelen önkormányzatok kötvényadóssága, elérve a GNP 36%-át. Az életbe léptetett új fizetéseképtelenségi szabályozással a második világháború után mindössze egyetlen kanadai település került fizetéseképtelen helyzetbe. Az USA-ban, ahol Kanadához hasonlóan a hitelfelvétel piaci szabályozását követik, 1934-ben fogadták el az első, önkormányzatokra alkalmazott csődtörvényt azzal a céllal, hogy az önkormányzatok nagyszámú hitelezőikkel meg tudjanak állapodni az adósság rendezéséről vagy átütemezéséről [Gillette – Skeel, 2015]. A szabályozás hatályba lépését követően a törvény első lényeges változtatására csak 1978-ban, New York város fizetéseképtelenné válása után került sor, ami azt jelzi, hogy az 1934-es válsághelyzetben született intézkedés meglehetősen tartósnak bizonyult.

A kontinentális Európa országaiban az 1970-es években bekövetkezett olaj- és hitelválságok során került sor a szektor hitelfelvételi és eladósodási szabályozásának reformjára [Halmosi, 2005]. Az ezt követő időszakban olyan, a fenntarthatóságot segítő intézkedések bevezetése és meghonosítása is megtörtént<sup>3</sup> – lásd középtávú pénzügyi tervezés előírása, a pénzügyi kimentéssel kapcsolatos új szabályok elfogadása, a forrás-

3 Részletesen lásd: [Halmosi, 2005].

kiegyenlítő központi támogatások, valamint a működési és beruházási célú hitelfelvételi tevékenység eltérő szabályozása –, amelyek a következő évtizedekben stabil önkormányzati pénzügyi kereteket eredményeztek az egyes országokban. Európa azon országaiban volt ez megfigyelhető – így Magyarországon, Észtországban és Lettországon –, ahol a csődszabályozás bevezetése mögött álló okok az alkalmazott eladósodási szabályozások hiányosságaiban, valamint a feladat- és forrásdecentralizációs rendszer további lényeges belső ellentmondásaiban keresendők. Franciaország, Németország és Nagy-Britannia esetében az erős számviteli-pénzügyi kontroll és a hitelfelvétel engedélyhez kötése miatt nem indokolt az adósságrendezés szabályozása [Gyirán, 2016]. Az USA esetében, amint látható, a csődszabályozás alkalmazása inkább a gazdasági szféra szereplőivel való rokoni vonások elismerésének tekinthető a jogalkotó részéről, amit az is bizonyít, hogy a magánszemélyek, vállalkozások és önkormányzatok csődszabályozását egységes törvény foglalja össze.

A csődszabályozás egyetlen országban sem kizárólagos, hanem sokkal inkább végső eszköze a központi kormányzati kontrollnak. A csődhelyzet bekövetkezése esetén meginduló eljárás valójában egyik érintett szereplőnek sem kedvez hosszú távon, vagyis a csődhelyzet elkerülésére való ösztönzés is része a szabályozásnak. A csődszabályozás vizsgálata során ennek megfelelően vizsgálni kell azt is, milyen megelőző, illetve kontroll mechanizmusok léteznek az egyes országokban. A csődeljárásig ténylegesen eljutó eseteken kívül léteznek ún. látens csődesetek is, amikor az önkormányzat a hagyományos megközelítésben már fizetéképtelen. Ezen helyzetek kialakulása és értelmezése a csődszabályozást alkalmazó országok szerint is eltérő<sup>4</sup>.

## 2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK RENDSZERE AZ USA-BAN

Detroit esetének részletes vizsgálata előtt rövid betekintést kell adnunk az USA önkormányzati rendszerének működésébe. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamaiban alapvetően kétféle, ún. egycélú, illetve általános helyi önkormányzatok működnek; utóbbiak lényegében a települések valamennyi helyi közfeladatának ellátását végzik [Kecső, 2015]. Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a tagállami önkormányzati jogra, ennek megfelelően a helyi önkormányzatok szabályozása kizárólag a tagállami törvényhozások hatáskörébe tartozik [Gyirán, 2016].

---

<sup>4</sup> A magyar önkormányzati rendszerben az önkormányzat és hitelezője közötti, gyakran jogszabályellenes megállapodások akadályozták meg a tényleges csődeljárás megindulását, ezzel szemben az amerikai csődeljárásokat komoly reorganizációs program előzi meg, amely, bár gyakran szükségtelenné teszi a csődeljárás megindulását, tartalmában ekkor is egy, a fizetéképtelenség megszüntetésére irányuló eljárásról beszélhetünk.

1. táblázat: A helyi önkormányzatok típusai az USA-ban

Általános célú	<b>Megyei önkormányzat</b>	Feladatai 2 csoportba sorolhatók: egyrészt hagyományos [közutak, bírósági épületek fenntartása], másrészt jóléti feladatok [pl. művelődési központ fenntartása] ellátása.
	<b>Városi Önkormányzat</b>	A 20. században „Home Rule” jogot szereztek, amelynek értelmében szinte bármilyen feladatkört elláthatnak, amely más jogszabályokkal nem ütközik.
	<b>Kisvárosi önkormányzat</b>	
Különleges célú	<b>Iskolakerületi önkormányzat</b>	Olyan körzetben működik, ahol dominánsak az oktatással kapcsolatos feladatok. Az ilyen típusú önkormányzatok forrásaiknak kb. 40%-át az iskolakerületek oktatási feladatainak támogatására fordítja az önkormányzat.
	<b>Egyéb célt szolgáló önkormányzat</b>	Egyéb, jól definiálható funkciót ellátó önkormányzatok [például tömegközlekedés, tűzvédelem, hulladékszállítás, közműhálózatok működtetése].

Forrás: [Kecső, 2015: 48] alapján saját szerkesztés

Az USA önkormányzati rendszerében – más országok önkormányzati rendszerével szemben – jelentős a vagyon- és forgalmi adó, valamint a díjbevételek aránya és kicsi a támogatások aránya. A bevételek viszonylagos stabilitást mutatnak, így a 2008-as gazdasági válság sem idézett elő általánosságban jelentős önkormányzati adóbevétel-csökkenést, még a vagyoni típusú adók esetében sem.

Az önkormányzatok feladatainak mélységével kapcsolatos mozgásteret ugyanakkor számos tagállami jogszabály, illetve – helyi népszavazás útján – maga a helyi társadalom is alakítja. 2012-ben az USA 18 tagállamában volt hatályban olyan szabály, amely szerint a helyi lakosok népszavazás útján beeshetnek az oktatásra fordított önkormányzati kiadások növelésébe. A többletfeladatokkal kapcsolatos finanszírozás tekintetében mindazonáltal az egyes államok eltérő szabályozásokat alkotnak. Az, hogy a társadalmi igényeknek való megfelelés mennyiben jelent kockázatot az önkormányzatra nézve, nagymértékben függ az alkalmazott belső kontrollmechanizmusok minőségétől, amint azt Detroit esete is jól mutatja.

### 3. MILYEN OKOK VEZETTEK DETROIT VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK CSŐDJÉHEZ?

A fékek és kontrollmechanizmusok – amelyek eredendően a csődhelyzet elkerülését voltak hivatottak biztosítani – az elmúlt évtizedekben Detroit esetében nem működtek megfelelően. Az eltelt évtizedekben a város életében számos hibás döntés és mulasztás történt, amelyek végső hatása egy nemzetközi szinten is érdeklődésre számot tartó csőd-eljárásban csúcsonyult ki.

Az ún. szabadpiaci működés kezdeti időszakában, azaz a 20. század első évtizedeiben, a város aranykorát élte. A kedvező földrajzi elhelyezkedés és a meginduló ipari fejlődés hatására már a nagy autógyárak betelepülése előtt fellendült a város élete. A Ford, a Chrysler és a General Motors gyárainak megnyitását követően páratlan életszínvonal-emelkedés indult meg a településen. Egy időben Detroit az átlagbérek tekintetében minden amerikai várost megelőzött. A gazdasági teljesítmény dinamikus növekedése révén az 1950-es évektől kezdődően mind a kormányzati, mind a magánszférában lazult a fiskális fegyelem, megjelentek a felelőtlen költségek és kötelezettségvállalások, és a város vezetése számos olyan stratégiai döntést nem hozott meg, ami évtizedekkel később, a csőd-eljárás megindulását követően, már jelentős mozgástér-beszűkülést idézett elő. A helyi gazdaság hanyatlása tehát egyáltalán nem volt új keletű jelenség: a népességszám tartós csökkenése, az ingatlanpiaci kereslet és az egy főre jutó adóbevételek csökkenése már évtizedek óta zajlott.

A város pénzügyi helyzetének hanyatlását, illetve a készülő válság mélyülését tovább fokozta az amerikai autóipar versenyképességének az 1950-es évektől egyre erősödő romlása, majd az 1970-es évek olajválsága, végül pedig a 2008-as gazdasági válság, ami végeredményben – szükségszerűen – elvezetett a válságmenedzser kinevezéséhez (2013. március), majd magának a csőd-eljárásnak a megindításához (2013. július) [Presbey, 2015]. A csőd-eljárás megindulásakor Detroit Michigan állam 50 000 feletti lakosú városai körében a 24 közül a 22. helyen állt az egy főre jutó jövedelmek tekintetében. Itt volt a legnagyobb az egy lakosra jutó önkormányzati adósság összege, és itt volt a harmadik legalacsonyabb az egy főre jutó adótárgyak értéke [Citizens Research Council of Detroit, 2013]. 2002 óta folyamatosan csökkent az önkormányzat jövedelem és forgalmi adó bevétele, amit egyre inkább a kaszinó- és szerencsejátékadó-bevételek kompenzáltak. 2001 óta folyamatosan csökkent a feladatokhoz kapcsolódó szövetségi állami transzferek aránya. Ezzel párhuzamosan az adóalap eltűnését a központi kormányzat szövetségi transzferekkel évről évre enyhítette, ennek hatása azonban a helyi adóbevételek érdekeltség megtartása miatt korlátozott volt.

A hosszú ideje fennálló operatív és stratégiai pénzügyi hiányosságok, illetve hibák tükröződtek a korrupció erősödésében és az alapvető közszolgáltatások minőségének jelentős romlásában, amelyre az önkormányzat működését ellenőrző auditorok már jóval a csőd-eljárás előtt felhívták a figyelmet. A város jövőbeni gazdasági helyzete nagymértékben azon fog múlni, hogy a hagyományos válságmenedzselési intézkedések helyett sikerül-e jobbakat találni és megvalósítani [Schindler, 2016]. Bár az autóipar meghatározó szerepet játszott a város válságának kialakulásában, az autóipar és az önkormányzat válságát külön kell választani a város problémáinak megoldása szempontjából [Steinmetz, 2009].

#### 4. AZ USA ÖNKORMÁNYZATI CSŐDELJÁRÁSÁNAK VÉLT ÉS VALÓS CÉLJAI

Az ún. látens csődesetek száma az Amerikai Egyesült Államokban jelentősen meghaladja a tényleges csődesetek számát. A legtöbb esetben a kialakuló pénzügyi problémát, vagy maga a polgármester vagy egy későbbi szakaszban már a válságmenedzser képes kezelni a hitelezőkkel való tárgyalások, illetve az önkormányzat működésének lényeges átalakítása által. Detroit hosszú ideje elhúzódó válsága komoly működési problémákra és hiányosságokra világított rá, amelyek kiterjedtek a számvitel, a költségvetési gazdálkodás és az ellenőrzés területeire is. Miután a stabil pénzügyi működést biztosítani hivatott kontrollok rendszere nem működött hatékonyan, a csődbíróságnak sokkal átfogóbb módon kellett feltárnia a helyzetet, amely elvezetett a csődeljárással kapcsolatos célok újraértelmezésének problémájához. Mint alább látni fogjuk, a kialakult helyzet az eljárás jogszerűségével, végső soron pedig az eredményességgel kapcsolatos aggályokat is felvetett<sup>5</sup>.

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával kapcsolatos szabályokat a szövetségi csődtörvény 9. fejezete tartalmazza. Ennek célja, hogy a bajba jutott önkormányzatnak védelmet nyújtson a hitelezőkkel szemben úgy, hogy a működés biztosítása mellett ki tudja dolgozni a tartozások kiegyenlítésére szolgáló tervét („Plan of Adjustment”).

Az amerikai csődeljárás első szakaszában a hitelezők kifogást nyújthatnak be az önkormányzati kérelemmel szemben. A bíróságnak tehát először ún. előzetes jogosultsági vizsgálatot („pre-eligibility”) kell végeznie [Jacoby, 2015]. A bíróság az önkormányzat keresetét elutasíthatja, ha úgy találja, hogy az adós nem jóhiszeműen kezdeményezte az eljárást<sup>6</sup>, vagy ha a kereset nem felel meg a törvényi szabályozás feltételeinek [Gyirán, 2016]. Az amerikai csődeljárás egyik, a hazai szabályozástól eltérő eleme, hogy a hitelezők közvetlenül nem, ügyvéd vagy könyvelő megbízásával azonban javaslatot tehetnek a készülő reorganizációs tervre vonatkozóan, valamint vizsgálhatják az egyezségi tervet és az önkormányzat pénzügyi helyzetét.

A látszólag egyértelmű és világos jogi helyzet ellenére Detroit város csődeljárása során számos kérdés merült fel a csődeljárás konkrét céljával és a bíróság szerepkörével kapcsolatban. [Jacoby, 2016] szerint a törvények értelmében a bíróság feladata a követelések jogosságának megvizsgálása, a reorganizációs terv jóváhagyása, valamint a közben felmerülő konfliktusok kezelése. Ugyanakkor sem az önkormányzat működésébe történő operatív beavatkozás, sem a jogszerűségeen túlmutató feladat- és szerepvállalás nem vezethető le egyetlen jogszabályból sem – még akkor sem, ha az ügy súlyossága miatt a társadalmi érdekek jelentős védelemre szorulnának. A szerencsétlen helyzet kialakulu-

5 Amint arra a magyar Állami Számvevőszék egyik hazai önkormányzati csődeljárásról készített jelentése is rámutatott, az adósságrendezési eljárás szabálytalan végrehajtása veszélyezteti az eljárás törvényben meghatározott céljainak elérését [ÁSZ, 2016].

6 A fizetési lehetőségek kimerítésének hiánya nem tartozik bele ebbe. Detroit esetében a hitelezők 109 alkalommal támadták meg a város jóhiszemű hozzáállását [Jacoby, 2015], míg végül a kérelmek elutasításával a bíróság elrendelte a csődeljárás lefolytatását.

lásában szerepet játszott, hogy Detroitra egyaránt vonatkoztak szövetségi és tagállami jogszabályok. A különböző szintek feladat- és szerepkörei közötti interakció szigorú kontrollt eredményezett a bíróság részéről, amit tovább fűtöttek a politikai szereplők véleménynyilvánításai. A bíró, Steven Rhodes a csődeljárás során aktív szereplőként viselkedett: adatokat, információkat kért be az önkormányzattól, majd ezek alapján mind stratégiai, mind operatív formában javaslatokat tett az önkormányzat egyes egységeinek napi működésére vonatkozóan. A bíróság eljárása megszokott lett volna más típusú jogesetek (pl. iskolákat vagy börtönöket érintő esetek) tárgyalása során, azonban az önkormányzati csődeljárásban szokatlan és időigényes volt, és számos ponton késleltette a felek közötti megegyezést<sup>7</sup>. Az eset egyik fontos tanulsága az is, hogy a csődeljárások esetében tudományosan (szakemberek által) nem kellően tisztázott a szövetségi kormányzat, illetve a bíróság beavatkozási jogköre az egyéb típusú jogesetekhez képest.

A csődeljárással kapcsolatban tisztán kell látni, hogy a szövetségi kormányzat érdekei csupán a kötelezettségek mérsékléséről és átütemezéséről szóló megállapodás létrejöttében jelenhetnek meg. A szövetségi kormányzat egyéb céljainak megjelenítése, képviselése szembe ment volna a törvény legalapvetőbb céljával: az adós és hitelezői közötti megegyezéssel. A visszás helyzet kialakulása az önkormányzati csődtörvény 1978. évi átalakításáig nyúlik vissza, amely révén – bár formálissá tették a bíróságok szerepét az eljárásban – a jogalkalmazás során a konfliktusmegoldási szerepkört felváltotta a problémamegoldó megközelítés [Jacoby, 2016].

Ennek ellenére nem teljesen elítélendő Steven Rhodes bíró gyakorlata, hiszen a csődeljárásnak új, fenntartható helyzetet kellene teremteni az adós számára. A csődhelyzet tartós megoldása reformokat igényelne az adott település életében, amelyet a helyi és a központi szinteknek együttesen kellene megvalósítaniuk. Az a tény, hogy a csődeljárás során egy bíró próbálja meg a reformokat „megvalósítani”, azt mutatja, hogy a központi kormányzat politikai okok vagy éppen a fiskális válság kényszerítő ereje miatt nem képes a folyamatban részt venni – ennek hiányában pedig a bíró egyedüli szereplőként próbál helytállni. Detroit csődeljárása tehát szükségessé teszi a csődeljárás mint intézmény szerepének átfogó megközelítését, újragondolását [Gillette – Skeel, 2016]. Az önkormányzati adósság csökkentése a csődeljárás során valóban központi, de nem egyedüli kérdés. Azokban a kivételes esetekben, amikor a helyi önkormányzati válság oka(i) a politikai elszigeteltség, a költségvetési politikai hibák vagy esetleg exogén gazdasági sokkok, a válságok mindig olyan kormányzati struktúrákban gyökereznek, amelyek toleráltak a rövid és hosszú távú célokat szembeállító rossz pénzügyi döntéseket.

Ha el is fogadjuk, hogy a csődeljárás idején a központi kormányzatnak mind jogi, mind gazdasági értelemben kevés a mozgástere a fenntartható gazdálkodás előmozdítására az érintett településen, a csődeljárás lezárását követő időszakban ez a szerepvállalás már nem kerülhető el. Fontos lenne az eljárás alatt feltárt okokra megfelelő válaszokat adnia a helyi vezetésnek a központi kormányzat szakmai-pénzügyi támogatása mellett. Detroit példáján keresztül láthatjuk, hogy számos olyan kérdés, feladat is felmerülhet, amire nem a bíróság, hanem egyéb szakmai szereplők képesek megfelelő válaszokat, ja-

<sup>7</sup> Az egyes önkormányzati egységek saját ügyvéddel képviseltették magukat, akik egymással is vitában álltak az eljárás alatt.

vaslatokat adni. Jogi értelemben Detroit csődesetének egyik fontos konklúziója az, hogy az önkormányzati csődeljárás nemcsak támogatja a reformot, hanem időnként igényli is azt. Gillette és munkatársa [2016] szerint a csődszabályozásnak kifejezetten meg kellene engednie az önkormányzat átstrukturálását akár úgy is, hogy a csődbíróságnak el kelljen utasítania az olyan reorganizációs tervet, amely a csődöt eredményező kormányzati struktúrát nem változtatja meg<sup>8</sup>.

## **5. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ÉS ANNAK ELLENŐRZÉSÉNEK HIÁNYOSSÁGAI**

Az Amerikai Egyesült Államokban az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzését a belső egységek mellett külső független auditorok látják el. Az önkormányzati bevételeket és kiadásokat egy egységes pénzalap helyett számos, funkcionálisan egymáshoz kapcsolódó költségvetési alap összessége biztosítja, amelyek egyrészt saját számviteli és gazdálkodási szabályok, másrészt elkülönülő auditori és belső kontrollrendszerek mentén működnek. Előfordulhat, hogy az egyes pénzalapokat más auditor cégek ellenőrzik. Ennek jelentősége abban áll, hogy a csődeljárást követően nem mindig áll rendelkezésre auditori jelentés valamennyi pénzalapra vonatkozóan, így a gazdálkodás átfogó értékelése sem végezhető el<sup>9</sup>.

Az önálló pénzalapok szerinti gazdálkodás egyszerre jelentett előnyt és hátrányt a város számára, hiszen az egyes közszolgáltatások költségeinek és bevételeinek pontos nyilvántartása révén lehetőség volt a teljesítményt egyszerűen mérni, ugyanakkor számos funkció duplikálását, ezáltal pedig potenciálisan a koordináció romlását is eredményezte. Válságmentes időszakban az önkormányzati tevékenységek funkcionális elkülönítése a hitelezők irányában a pénzügyi stabilitást sugallja, a szétaprózódó költségvetési gazdálkodás mindazonáltal nehezen kezelhető helyzeteket teremt a válságok alatt. A probléma háttere az, hogy az egyes alapokból nyújtott közszolgáltatások hasznélvezői nem viselik a közszolgáltatás előállításának teljes költségét, mivel a funkcionálisan fel nem osztható költségeket egy általános vagy központi pénzalap tartalmazza. A pénzalapok a szükséges szinthez képest jellemzően nagyobb mennyiségben állítják elő az adott szolgáltatásokat, saját működésük optimalizálása érdekében. Ahogy arra Gillette és szerzőtársa is felhívja a figyelmet [Gillette – Skeel, 2015], ily módon fennáll annak a

---

8 Detroit város önkormányzatának több mint 18 milliárd USD tartozásából 3,5 milliárd USD a Nyugdíjalapba történő befizetési kötelezettséghez kapcsolódott. A csődeljárás hatására – megkésve ugyan, de – a járadékfedezeti nyugdíjrendszerről („defined benefit system”) a város áttért a járulékkal fedezett nyugdíjrendszerre („defined contribution system”), ami sokkal kisebb terhet jelent egy város költségvetésére nézve [Nacco, 2015]. A Government Accounting Standards Board (GASB) javaslatára egy, a nyugdíjkötelezettségekre vonatkozó speciális beszámoló készítésére is kötelezik az önkormányzatokat 2014 júniusa óta.

9 Átfogó auditori jelentés a jelen tanulmány készítésekor a 2013. június 30-án zárult költségvetési évig állt rendelkezésre Detroit város önkormányzatának gazdálkodásáról, míg például a Rend- és Tűzvédelmi Dolgozók Nyugdíjalapjának független auditori jelentése a 2015. június 30-ig tartó költségvetési évre vonatkozóan volt elérhető.



veszélye is, hogy az alapok az önkormányzat egészére nézve ún. negatív összegű projekteket fognak megvalósítani („negatív sum logrolling”).

Az egyes pénzalapok felépítése, funkciója, pénzügyi mozgásteret tehát alapvetően meghatározza a válság idején a közszolgáltatások minőségét, illetve ezáltal a válságkezelés hatékonyságát. Az önálló pénzalapok vezetői komolyabb ellenállást tanúsítanak a válságkezelés során, mint amit akkor tapasztalnánk, ha a felmerült problémákra egyetlen költségvetési egységben kellene megoldást találni, hiszen külön-külön kell megoldani mindazokat a problémákat, amelyek több generációra nézve jelentenek pénzügyi kötelezettséget (pl. lízing- és nyugdíjkifizetések).

Amint arra a 2012. és 2013. évi költségvetés ellenőrzése során a külső auditor rámutatott, az informatikai rendszerben olyan hiányosságok voltak, amelyek a pontos és átlátható gazdálkodás megítélését nem tették lehetővé [KPMG, 2013; KPMG, 2014]. A beszámolókat nem az önkormányzat általános szoftverén, hanem helyi szoftveren keresztül készítették el. Ezekből a rendszerekből kézi beavatkozással kellett adatokat átemelni a központi szoftverbe, ami több esetben hibás volt. Bizonyos gazdasági eseményeket a pénzügyi év végén sem tudtak számvitelileg megfelelően meghatározni. A gazdasági eseményekkel kapcsolatos információáramlás az egyes önkormányzati osztályok között nem volt elégséges minőségű, így az önálló pénzügyi beszámolók konszolidálása is nehézségekbe ütközött. Évzárás után is számos esetben korrekciót kellett végezni a könyvelésben [KPMG, 2013; KPMG, 2014].

Havi vagy negyedéves gyakoriság helyett az önkormányzat csak évente elemezte a mérleg- és beszámolóadatokat, ami a célok követéséhez nem volt elégséges. A számvizsgálóknak átadott információk tekintetében a menedzsmentkontroll nem volt elég pontos. Az auditor cég megállapította továbbá, hogy az önkormányzat nem biztosította a munkavégzéshez szükséges képzéseket a belső számviteli személyzet számára. Bár e megállapítások több év jelentésében megjelentek és ezekre az önkormányzat vezetői írásban reagáltak is, a folyamatok tisztázása és javítása hosszabb időt vesz igénybe.

Figyelemre méltó körülmény, hogy a költségvetési adatok feldolgozásában és integrálásában évről évre talált hibákat az auditor cég. Ennek eredményeként nem állapítható meg biztosan, hogy a kiadásokat a megfelelő költségvetési év beszámolójában rögzítették! A kiszervezett, illetve magáncégek bevonásával megvalósuló közszolgáltatásokkal kapcsolatos ellenőrzések nem voltak elég körültekintőek.

Az auditor cég megállapításainak nyomon követésére az önkormányzat nem rendelkezett megfelelő belső folyamatokkal. Az esetleges költségvetési csalások és etikai vétségek kivizsgálására nem volt megfelelő anonim eljárásrend, ahogyan a ki nem vetett adókról és az adózói túlfizetésekről sem állt rendelkezésre pontos nyilvántartás. Jogszabálysértések is történtek a pénzügyi problémák enyhítése érdekében<sup>10</sup>, ami viszont nem méltányolható körülmény. A gazdálkodás során folyamatosan tetten érhető volt az egyéb jogszabályok szerinti adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása – ilyen volt például a szövetségi beruházási támogatások helytelen rögzítése –, ami visszafizetési kötelezettséget vont maga után.

---

10 2013-ban az Általános Alap (General Fund) jogosulatlanul vett fel hitelt a Hulladékgyűjtési Alaptól.

## 6. A CSŐDELJÁRÁS RÖVID ÉS HOSSZÚ TÁVÚ EREDMÉNYEI

A pénzügyi egyensúly javulásán túl a csődszabályozástól mind a társadalom, mind az állam elvárja a közszolgáltatások minőségének javulását is. Annak mérlegelése során, hogy a 2014 decemberéig tartó csődeljárás milyen eredményeket tudott elérni, a különböző jelentések és beszámolók mellett az alapvető gazdálkodást érintő – szerkezeti és strukturális – változásokat is meg kell vizsgálni, illetve értékelni kell.

A pénzügyi helyzet vizsgálatakor fontos körülmény, hogy a csődeljárás során az önkormányzati adósság futamideje megnövekedett, a terhek viselését pedig a kamatfizetések mérséklése, illetve újabb hitelek felvétele tette lehetővé [Administrative Office of the U.S. Courts, 2014]. A pótlólagos külső forrásbevonás során 8–30 éves futamidejű kötvénykibocsátásra került sor, amely felő, hogy csak a problémával való végső szembeesülést halasztja el.

A csődeljárás eredményeként az önkormányzat összesen 6,8 milliárd USD adósságtól szabadult meg, amelyből 1,2 milliárd USD a nyugdíjkötelezettség csökkentése volt. A hosszú lejáratú kötelezettségek értéke 2014. június 30-án 8,8 milliárd USD, míg 2013. június 30-án 9,5 milliárd USD volt [City of Detroit, 2014]. A város sport- és kaszinólétesítményei révén rövid időn belül létrejöttek új munkahelyek, amelyek az önkormányzatnak bevételt hoznak. Az autóiipari értékesítés szintén felfutóban van a városban. A csőd utáni első időszak eseményei tehát azt mutatják, hogy a csődeljárás lezárásával a helyi gazdaság fellendült. Nem szabad azonban elhallgatni, hogy e fellendülés törekeny!

Szintén a hosszú távú stabilitást teszi kétségessé, hogy a csődeljárás idején a társadalom részéről erős a nyomás az eljárás mielőbbi lezárására, annak ellenére, hogy a reorganizációs program és a hosszú távú pénzügyi tervek alapos kidolgozása időigényes.

Arra a kérdésre, hogy a csődeljárás pontosan milyen eredményeket ért el, egyelőre nem lehet egyértelmű választ adni. Tény, hogy a csődeljárás lezárását követően néhány területen javult a közszolgáltatások minősége. A városnak hosszú idő óta először sikerült új tömegközlekedési eszközöket vásárolnia, illetve megállapodnia a környező peremterületek önkormányzataival a közszolgáltatásokhoz való hozzájárulás mértékéről – ami egyébként alapvető elvárás lenne olyan helyzetekben, amikor a közszolgáltatás hasznában és költségeiben több település is érintett. A közbiztonság – mint az egyik legjelentősebb helyi közfeladat – minőségében a csődeljárás lezárása óta eltelt rövid idő alatt még nem érzékelhető a változás. A csődeljárás egyik – utólag lényegesnek bizonyuló – mérföldköve volt az ivóvíz- és hulladékgazdálkodási szolgáltatások sajátos formában történő privatizálása az ún. Nagytavak Vízügyi Hatóság (Great Lakes Water Authority) irányítása alatt. Az új szervezetnek kell megoldania az elavult közmű-infrastruktúra működtetését, valamint a nem fizető fogyasztók díjhátralékának behajtását. A probléma ismét kiélezte az etnikai alapú konfliktusokat a városban [Sabourin, 2016], megnehezítve a reformok sikeres megvalósítását.

A város vezetése a jövőbeni fejlődést megalapozó koncepciókba és beruházásösztönző programokba kezdett, ami szintén pozitívum, hiszen ezekre a lényeges feladatokra a csődeljárás során nem volt sem kapacitás, sem forrás. Érezhető tehát a közszolgáltatások minőségének, feltételeinek javulása, ennek tartósságát azonban szintén vizsgálni kell.

## 7. A KÖZPONTI KORMÁNYZAT ESETLEGES FELELŐSSÉGE

Bár a helyi önkormányzat joga szoros kapcsolatban áll a helyi döntések gazdasági következményeinek viselésével, egy város csődje mindenképpen szükségessé teszi a felelősség kérdésének vizsgálatát. Nem vitatva természetesen a város vezetésének több évtizeden keresztül rossz gazdálkodási döntéseit, ki kell mondani, hogy a szövetségi kormányzat előtt régóta ismert volt Detroit romló pénzügyi helyzete – és ennek a környező településekre gyakorolt hatása.

Ennek fényében elgondolkodtató, mennyiben vette figyelembe a pénzügyi nehézségekkel küszködő város problémáit az amerikai szövetségi kormányzat a korábbi évtizedekben, amikor jelzáloghitel-programját beindította, felgyorsítva Detroit belvárosának gazdasági hanyatlását – mivel a konstrukció révén számos, ma üresen álló ingatlan épült fel a peremvárosrészekben, miközben Detroit belvárosából az adófizető polgárok elköltöztek, súlyosbítva a város pénzügyi helyzetét. A szövetségi kormányzat felelőssége általánosságban az amerikai ingatlanpiaci buborék kialakulásában és Detroit helyzetének súlyosbodásában egyaránt tetten érhető. Bár 1974-ben létrehoztak egy közösségi fejlesztési támogatási programot (Community Development Block Grant Program), ami Detroit számára fontos pénzügyi segítséget jelentett egészen a csőd eljárás megindulásáig, ennél átfogóbb kormányzati szerepvállalásra lett volna szükség. A környező településekre gyakorolt negatív gazdasági és társadalmi hatások miatt szükség lenne egy központilag irányított, preventív célú reorganizációs programra. Ennek létjogosultságát a feladat- és forrásdecentralizáció rendszerében állandósuló feszültségek, továbbá a helyi lakosság közszolgáltatások iránti keresleti igénye és a helyi gazdaság jövedelemtermelő képességének korlátai közötti szakadék indokolja. A válságok kezeléséhez szükséges jelentős helyi és központi forrásokat egy preventíven működő reorganizációs rendszerbe kellene átcsoportosítani, ami egyrészt megtakarításokat tudna eredményezni, másrészt támogatná a gazdaság növekedését.

## 8. TANULSÁGOK A FEJLETT ORSZÁGOK SZÁMÁRA

Detroit csődjének esete nemcsak városként, hanem régióként is szolgálat számunkra tanulságokat. A legfontosabb tanulságok az egyes kormányzati szintek szemszögéből fogalmazhatók meg.

Egy-egy régió gazdasága gyakran egy-egy iparág köré szerveződik, amiben gyakran magának a központi kormányzatnak a tudatos gazdaságfejlesztési stratégiai céljai is megtestesülnek. Detroit esetében lényeges tanulságnak tekinthető az adóbevételek területi megoszlásával kapcsolatos disszonanciák és függőségi helyzetek időben történő észlelése. Az ilyen externália helyzetek kezelése részben a központi kormányzat felelőssége, amennyiben a gazdaság fejlődéséhez fűződő konkrét céljai vannak. A csőd- vagy fizetéseképtelenség szabályozási hátterének megteremtésével kapcsolatosan fontos megemlíteni, hogy a felelős pénzügyi gazdálkodás tisztán jogi eszközzel nem érhető el. A tanulmányunkban említett szabályozási „fekvőrendőrök” csak korlátozottan képesek hatást kifejteni. A témát árnyalja, hogy a csődhelyzet megszüntetése során a tartozás

kiegyenlítéséről való megegyezés a végső cél szempontjából sokkal hatásosabb, mint a követelések kiegyenlítésére vonatkozó sorrend előírása.

A helyi önkormányzatok szempontjából az eset egyik legfontosabb tanulsága a más önkormányzatokkal való együttes cselekvésre való felkészülés szükségessége. A nagy ipari körzetekben működő, de kis méretű települési önkormányzatoknak a közszolgáltatások lehető legszélesebb körében meg kell fontolniuk az együttműködés feltételeinek megteremtését, saját szervezeti struktúrájukat ennek alárendelten kell kialakítaniuk. Ennek lényeges eleme az átlátható gazdálkodás, a funkcionális tervezés, az összehangolt, tudatos adópolitika és a pontos szakmai irányítás.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2016): *16199 Jelentés – Esztergom Város Önkormányzata adósságrendezési eljárásának ellenőrzése* <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sz-szes%20jelent%C3%A9s/2016/16199.pdf?ctid=762> Letöltve: 2017. 07. 12.
- Citizens Research Council of Michigan (2013): *Detroit City Government Revenues. Report 382* [http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2010s/2013/detroit\\_city\\_government\\_revenues-2013.pdf](http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2010s/2013/detroit_city_government_revenues-2013.pdf) Letöltve: 2017. 07. 12.
- City of Detroit (2014): *Comprehensive Annual Financial Report*. [http://www.michigan.gov/documents/treasury/Detroit\\_FY2014\\_CAFR\\_494211\\_7.pdf](http://www.michigan.gov/documents/treasury/Detroit_FY2014_CAFR_494211_7.pdf) Letöltve: 2017. 07. 12.
- Gillette, C. P. – Skeel, Jr. D.A. (2016): „Governance Reform and the Judicial Role in Municipal Bankruptcy” *Yale Law Journal* 125(5): 1150-1547.
- Gyirán Z. (2016): *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Doktori Értekezés*. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen.
- Halmosi P. (2005): „Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országaiban” *Hitelintézeti Szemle* 2015(1): 68-77.
- Jacoby, M. B. (2015): „The Detroit Bankruptcy, Pre-Eligibility” *Fordham Urban Law Journal* 41(3): 849-865.
- Jacoby, M. B. (2016): „Federalism Form and Function in the Detroit Bankruptcy” *Yale Journal on Regulation* 33(1): 56-90
- Kecső G. (2015): *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben* [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015\\_02\\_Kecso.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf) Letöltve: 2017. 07. 12.
- KPMG (2013): *City of Detroit Single Audit Report Year ended June 30, 2012*. <http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/finance/accounting/City%20of%20Detroit%202012%20Single%20Audit%20Report.pdf> Letöltve: 2017. 07. 12.
- KPMG (2014): *City of Detroit Single Audit Report Year ended June 30, 2013*. <http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/finance/accounting/2013%20Single%20Audit%20Report.pdf> Letöltve: 2017. 07. 12.
- Nacco, M. H. (2015): „The City of Detroit: ‘Its past failures, present bankruptcy and future implications’” *International Journal of Critical Accounting* 7(2): 157-172.

- Presbey, G. M. (2015): „Globalisation and the crises in Detroit” *Perspectives on Global Development and Technology* 14(1-2): 261-277.
- Sabourin, C. (2016): *Responding to the Detroit Water Crises: The Great Lakes Water Authority and the City of Detroit* [http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1933&context=law\\_journal\\_law\\_policy](http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1933&context=law_journal_law_policy) Letöltve: 2017. 07. 12.
- Schindler, S. (2016): „Detroit after bankruptcy: A case of degrowth machine politics” *Urban Studies* 201 53(4): 818-836.
- Smith, M. P. – Kirkpatrick L. O. (2015): *Reinventing Detroit. The politics of possibility* Transaction Publishers, New Jersey
- Steinmetz, G. (2009): „Detroit: A tale of two crises” *Environment and Planning* 27(5): 761–770.