

Magyar Levente

KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYÚT AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Utazásomra amerikai meghívás alapján és amerikai költségen került sor. A tanulmányút fő szervezője és házigazdája az Egyesült Államok Kongresszusának Információs Irodája volt. A Washingtonban működő Iroda munkatársai - előzetes kéréseink figyelembevételével - szervezték programjainkat.

A több államot érintő tanulmányút állomásai voltak: Washington, Kansas City, Sedalia, Phönix, New Orleans, Baltimore, West Port és New York. A szakmai célok teljesítése mellett a szervezők arról is gondoskodtak, hogy a résztvevők az amerikaiak hétköznapijairól is képet alkothassanak. Így az út különböző állomásain amerikai családok vendégeiként ebédeltünk vagy vacsoráztunk. Az effajta találkozások igen sok közvetlen élményt adtak. Mindezek mellett másfajta meglepetésben is volt részem. Testvérvárosunkban Sedaliában egy napra a város polgármesterévé neveztek ki. Ez a rendkívüli nap különleges élményt és tapasztalatok egész sorát nyújtotta számomra.

Az út egyes állomásain módomban nyílt a sajátos problémákkal való megismerkedésre is. Így Phönixben vázolták, hogyan szervezik a főleg bevándorlókból gyarapodó város életét. New Orleans-ban a drogkérdés kezelését tanulmányozhattam, továbbá azt, hogy a civil szervezetek milyen módon játszanak szerepet a város sajátos értékeinek megőrzésében. Baltimoreban - sok más amerikai nagyvároshoz hasonlóan - a történelmi városmag kiürüléséről és tönkremenéséről kaptam megrázó képet. Itt jegyzem meg, hogy a Kisvárosi Önkormányzatok Szövetsége és a Baltimore-i Egyetem között folyamatos kapcsolat alakult ki a közigazgatási képzés terén. Az egyetemen a képzés irányítóival is találkozhattam. A New York közelében fekvő 20 ezres West Port-ban sajátos körülményeket tapasztalhattam. A speciális életstílust hordozó, ún. alvóváros lakói New Yorkban dolgoznak, látogatásom alkalmával mégis élénk társasági életéről kaptam képet.

A következőkben néhány konkrét szakmai tapasztalatomat foglalom össze.

Az önkormányzatokról

Az Egyesült Államokban a Szövetségi Alkotmány és az egyes államok alkotmánya rögzítik az önkormányzatisághoz való jogot. Ezzel szemben törvény, olyan, amely kötelező keretet adna az önkormányzatiságnak, nem létezik. A települések maguk döntenek el, hogy létrehoznak-e önkormányzatot

és arról is maguk határoznak, hogy milyen. Sőt mi több, az ellenkezőjére is akad példa. Van olyan város, amelynek - a lakosság döntése folytán - nincs önkormányzata, hanem ehelyett állami hivatalok irányítják a település életét.

Egységes, kötelező keret híján a létező önkormányzati modellek rendkívüli módon sokfélék. Gyakorta felfedezhetők a magyarországi rendszer egyes elemei, de a jellemző modellek egyike sem hasonlít a hazaira. Szám-talan változat él egymás mellett. A megoldások az erős polgármestertől kezdve, a testületi, kollektív vezetésen keresztül, a városmenedzser által vezetett településen át, a csak reprezentáló polgármesterig terjednek. A konkrét igazgatási szisztémáról a közösség dönt. Nincsenek jogi, illetve szociális értelemben vett falvak. Ez annyit jelent, hogy a települések csak ún. városi önkormányzatokat működtetnek.

Részben az ide vonatkozó szövetségi vagy állami előírások hiányával függ össze, hogy rendkívül nagy a helyi előírások jelentősége. A lokális szabályozások mind az önkormányzati struktúra, mind a működési módok tekintetében érvényesülnek. További sajátosság, hogy lényegében nincsenek - a hazai joggyakorlatban megfogalmazott - az állam által az önkormányzatokra átruházott feladatok. Ez a kapott tájékoztatás szerint annyit jelent, hogy vannak állami és önkormányzatok által fenntartott intézmények. Rajtuk kívül számtalan magánforrás is bekapcsolódik. Közéjük tartoznak a jogilag különféle kategóriákba sorolt alapítványok. Az utóbbiak esetenként olyan feladatokat láthatnak el, amelyek nálunk főleg "az állam által átruházott" csoportba tartoznak.

Saját bevételek

Mély benyomást keltett bennem, az önkormányzatok erőteljes törekvése a minél több saját bevétel elérésére. A külső (megyei, állami, szövetségi) támogatások ugyanis címzettek, felhasználásukat számos hivatal és testület ellenőrzi. Ennek révén pedig képesek komolyan beleszólni a település pénzügyeibe és működésébe. Az önkormányzatok viszont maximálisan igyekeznek elkerülni ezt a helyzetet.

Máskülönben hazai értelemben vett állami normatíva - tehát olyan pénz, ami bizonyos feltételek esetén járna - nincs. Meghatározott célra támogatást lehet kérni a megyétől, az államtól, vagy a szövetségi kormányzattól. Bizonyos esetekben támogatás kérhető, pl. iskola építésére. Ez különösen akkor hozhat eredményt, ha például a lakosság etnikai összetételének megváltozása miatt merül fel az igény. A támogatás elnyerésére azonban semmiféle garancia sincs. Állami, megyei szinten mérlegelik a beadvány jogosságát és döntenek a támogatás folyósításáról.

Finanszírozás

Az ismertetett szabályozásból eredően többnyire arra sincs felsőbb előírás, hogy milyen szolgáltatásokat nyújtson és finanszírozzon az önkormányzat. Az előbbiekből adódóan ezen a téren is nagyon nagy eltérések tapasztalhatók és nagyon sokféle megoldással lehet találkozni.

Az oktatás finanszírozására a változatok tömkelege van forgalomban. Van egyfajta állami finanszírozás, de abban a kisebbségi ügyek kapnak elsőbbséget. Ezeket igen komolyan veszik az Egyesült Államokban. Az iskolák etnikai összetételének és a települések etnikai arculatának összhangot kell mutatni. Ahol például a lakosság 60 %-a fekete bőrű, ott ezt az arányt nemcsak az iskolákban, hanem az állami és önkormányzati hivatalok alkalmazottai körében is be kell tartani. Az adott statisztikai elv érvényesülésének vannak - néha nekünk teljesen abszurdnak tűnő - végletei. Egy beszédben például valaki azért emelt szót, hogy a börtönök lakói között is érvényesüljenek az etnikai arányok.

A kisebbségi nyelvhasználatra is fokozottan ügyelnek. Nagy gondot fordítanak arra, hogy az adott kisebbségi nyelvet tanulhassák, és az iskolában is az legyen a tanítási nyelv. Példa erre, hogy Kaliforniában ma már nem az angol, hanem a spanyol az első számú munkanyelv az állami iskolákban.

A városokban - többnyire iskolai kerületenként - iskolaszékek működnek. Az iskolaszékek - az iskolák fenntartása és fejlesztése érdekében - adók kivételére is jogosultak. Ezt az állam is kötelező adóként kezeli, ami nem kevesebbet jelent, mint azt, hogy a behajtásában is részt vállal, és a befolyt összeget rendeltetési helyére juttatja. A felhasználásáról viszont a helyi közösség dönt.

Az állami iskolák mellett alapítványi és egyéb magániskolák is működnek. Az utóbbiak aránya sok helyen jóval nagyobb, mint az előbbieké. Számos helyen mondták, hogy az állami iskolák kevesebb forrással rendelkeznek. További, gyakorta emlegetett hátrányuk, hogy tudásban kevesebbet nyújtanak. Ha tehát valaki gyerekének ennél többet akar és tud biztosítani, akkor többnyire valamilyen alapítványi vagy magánintézethez fordul. Hasonló gyakorlat érvényesül más területeken, így pl. az egészségügyi ellátásban is.

Adómorál

Az átlagos amerikai adóterhelés - a kapott információk szerint - a bruttó jövedelem 30-40 %-áig terjed. Az adómorál magas, elsősorban a helyi adók vonatkozásában. Ez valószínűleg az amerikai polgár erőteljes közösségi beállítottságával magyarázható. A település számára az Alkotmányban biztosított önkormányzati jogba beleértődik a törvénnyel védett adókivetés.

Az adómorált bizonyos értelemben erősíti, hogy a központi adókat is helyben szedik be, s azokat a helyi adóhatóságok továbbítják a megfelelő szintekre. Egyesek szakértők szerint éppen a helyi adók társadalmi presztízsére épül a központi adórendszer.

Civil szervezetek, adományok, lobbizás

A városok közösségi kiadásainak - értesülesem szerint - jelentős hányadát fedezik az adókon kívüli önkéntes hozzájárulásokból és adományokból. A források többsége cégektől és alapítványoktól származik. Mindezek következtében az alapítványok komoly erkölcsi és politikai támogatásban részesülnek. Közülük is elsősorban azok, amelyek állami vagy közösségi feladatok ellátását vállalják.

Igen sok lobbyszervezet és intézmény működik. Ha lehet, ezek még színesebbé teszik az egyébként is sokszínű önkormányzati képet. Ilyen szervezetek a polgármesterek klubjai és a szövetségi képviselők összejövetelei. Vacsorák tömkelegén át intézik az ügyeket, így dől el, hogy állami forrásból mennyi jut önkormányzati vagy egyéb beruházásokra. Ki lehet lobbizni egy út, egy szennyvíztelep megépítését, a nagyvárosok rekultivációját és sok egyebet.

Minden valószínűség szerint a korábban említett magas szintű közösségi beállítottságból ered a civil szervezetek minden téren érvényesülő kiemelkedő szerepe. Vannak szervezetek, melyeket alapítványokból, másokat magánereiből, megint másokat önkormányzati forrásokból finanszíroznak. De vannak olyan szervezetek is, amelyek semmiféle külső anyagi segítséget sem kapnak. Ők vállalásaikat csak tagjaik személyes közreműködésével, illetve a tagok költségeire teljesíthetik.

Számos civil szervezet rendelkezik komoly presztízzsel. Másfelől a település közösségében az adott személy társadalmi megbecsültségének egyik alapfeltétele, hogy rendszeresen tevékenykedjen a közéletben. Ezt legtöbbször éppen egy civil szervezetben teszi, nagyon gyakran valamilyen közösségi - adott esetben önkormányzati természetű - cél megvalósítása érdekében.

Összegzés

A felvázoltak érzékeltetik az Egyesült Államokbeli önkormányzatiság érvényesülését és annak társadalmi környezetét. Az is érzékelhető, hogy az amerikai hagyományok, az ottani felfogás és szellem gyökeresen eltér az európaiétól. Az amerikai megoldások nálunk aligha alkalmazhatóak és átültethetőek. Más kérdés azonban, hogy azokból számos elemet érdemes

volna nálunk is meghonosítani, mert az nagy haszonnal járhatna. Közéjük tartozik a magasfokú közösségi érzés és ezzel párosuló felelősségtudat, amelynek nálunk is jobban érvényesülhetne és terjedhetne. Ezen alapulhatna a civil szervezetek szerepének növekedése. Különösen azoké az adományszerű támogatásoké, amelyek minden formális, kötelező kereten kívül kifejezhetnék a település iránti szeretetet és egyéni színekkel gazdagítanák a lakosok közösségének életét.