

Magyarország az ezredfordulón  
MTA Stratégiai Kutatások

ZÖLD BELÉPŐ  
EU-csatlakozásunk  
környezeti szempontú vizsgálata

**Czéh Tibor – Baranyi Árpád – Gáspár Ákos – Hermann Zoltán –  
Ungvári Gábor – Kék Mónika – Kocsis Tamás**

**Környezetvédelmi szabályozás a  
szubszidiaritás elve alapján:  
a megosztott hatáskörök problémája és  
a megoldási lehetőségek**

*Témavezető:*  
**Kindler József**

*Sorozatszerkesztő:*  
**Kerekes Sándor és  
Kiss Károly**

Budapest, 1997. november

A tanulmány  
a Magyar Tudományos Akadémia és  
a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium  
anyagi támogatásával készült

*Kiadja:*  
BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék  
1092 Budapest, Kinizsi u. 1-7.  
Tel./fax: 217-9588

## TARTALOM

<b>1. Bevezetés.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Az Európai Unió alapelve a szubszidiaritás.....</b>	<b>5</b>
2.1. A szubszidiaritás tartalma.....	5
2.2. A kizárólagos hatáskör .....	6
2.2.1. A kizárólagos hatáskörök jellemzői .....	6
2.2.2. A kizárólagos hatáskör és Közös Piac .....	7
2.2.3. A kizárólagos hatáskörök blokkja.....	7
2.3. A megosztott hatáskör .....	7
2.3.1. A megosztott hatáskör eszközei .....	7
2.3.2. A cselekvés intenzitása .....	8
2.3.3. Az 1996/97-es Kormányközi Konferencia javaslatai.....	10
2.3.4. A megosztott hatáskör jogi elvei.....	11
2.3.5. Megosztott hatáskör a környezetvédelem különböző szintjein .....	13
<b>3. Összefoglalás a szubszidiaritás-környezetvédelem-megosztott hatáskör kapcsolat- rendszerről az egyes szektorok esetében.....</b>	<b>15</b>
3.1. Tervezés .....	15
3.2. Kutatás+Fejlesztés .....	15
3.2.1. Közeg.....	15
3.2.2. Eljárások .....	16
3.2.3. Termékek .....	16
3.4. Kommunikáció .....	16
3.4.1. Információ.....	16
3.4.2. Oktatás .....	17
3.4.3. Képzés, továbbképzés.....	17
3.5. Piaci alapú eszközök.....	17
3.5.1. Magatartási normák .....	17
3.5.2. Erőforrásmenedzsment.....	17
3.5.3. OECD/EK ökológiai címkék.....	18
3.5.4. Pénzügyi támogatás.....	18
3.6. Jogi eszközök.....	18
3.6.1. Környezetvédelem .....	18
3.6.2. Belső piac .....	18
3.6.3. Alkalmazás és nemzetközi egyezmények.....	19
3.7. További megjegyzések .....	19
<b>4. A szubszidiaritás elvének jelenléte a magyar települési önkormányzati rendszerben .....</b>	<b>20</b>
4.1. Az önkormányzati rendszer átalakulásának jellemző vonásai.....	20
4.1.1. Általános kép .....	20
4.1.2. Az önkormányzati törvény .....	20
4.1.3. A helyi autonómia mint a szubszidiaritás mértéke.....	21
4.2. Az önrendelkezés és a szabályozás kapcsolata.....	21
4.2.1. Az önrendelkezés elvének gyakorlati nehézségei .....	21
4.2.2. A működési kiadások támogatási rendszere.....	22
4.2.3. A támogatási rendszer problémái.....	23
4.3. A címzett és céltámogatások hatásai az önkormányzatok beruházási tevékenységére.....	24
4.3.1. A címzett és céltámogatási rendszer céljai.....	24
4.3.2. A rendszer működésének problémái .....	24
4.4. Az önkormányzatok környezetvédelmi beruházásai és a központi beruházás- támogatás kapcsolata .....	25
4.4.1. Általános tendenciák.....	25
4.4.2. A szennyvíz- és hulladékkezelés kérdésköre.....	28
<b>5. Összefoglalás.....</b>	<b>32</b>
<b>6. Felhasznált irodalom.....</b>	<b>34</b>

## 1. Bevezetés

Tanulmányunk az Európai Unió egyik működési alapelvének, a szubszidiaritás elvnek és a környezetvédelmi szabályozásnak a kapcsolatát vizsgálja. Az EU gyakorlata a szubszidiaritás elvét összekapcsolta a megosztott hatáskörök szélesebb koncepciójával.

1992 óta számos európai országban a fenntartható fejlődést célzó stratégiákat dolgoztak ki, valamint konzultatív fórumokat hoztak létre. Ennek kapcsán a szubszidiaritás elvének megfelelően átalakították az intézményeket mind a nemzetállami, mind az állami szint alatti területeken, ezzel is segítve a párbeszédet az összes érdekelt fél között. Továbbra is gondot jelent viszont, hogy rövid távon nem szembetűnő a hatékonyság növekedése, ami a szubszidiaritás és a környezetvédelem összekapcsolását szorgalmazó szervezetek alkuerejét gyöngíti.

A tanulmány második felében szubszidiaritás elv érvényesülésének hazai (azaz leendő tagállamon belüli) vizsgálata során a következő kérdésekre kerestünk választ: hogyan oszlanak meg a hatáskörök és a tevékenységek a központi és az önkormányzati szintek között, továbbá milyen megoldások váltak a szabályozás részévé.

## 2. Az Európai Unió alapelve a szubszidiaritás

### 2.1. A szubszidiaritás tartalma

Az 1992-ben aláírt, az Európai Uniót megalapító (ún. Maastrichti) Szerződés három alapelvet határozott meg: a demokratikusabb ellenőrzést, a Közösség jogalkotásának jobb átláthatóságát és a szubszidiaritást. Ez utóbbi alapelv nem volt teljesen egyértelmű a 3b cikk alapján (és ma is heves szakmai vitákra ad alapot), ezért a Bizottság 1992 október 27-én a Tanács és a Parlament részére készített kommunikációjában értelmezte annak jelentéstartalmát és alkalmazását három területen: a közösségi cselekvés előkészítésében, a közösségi politikák menedzselésében, és a közösségi tevékenységek pénzügyi és egyéb irányítása, ellenőrzése területén.

A Bizottság emlékeztet, hogy a szubszidiaritás elvének a Maastrichti Szerződésbe foglalása minden döntéshozatalban résztvevőre, de különösen magára a Bizottságra kötelezettségeket ró. Az elvvel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a „szubszidiaritás nem határozza meg milyen kompetenciák tartoznak a Közösséghez: ezt maga a Szerződés határozza meg.” Az elv egy fontos szabály, mely ezeknek a kompetenciáknak a gyakorlását szabályozza: a Közösségnek csak azt kellene tennie, amit közösségi szinten a legjobban lehet megoldani. A Közösség intézményeire a bizonyítás terhe, hogy az adott, nem kizárólagos hatáskörbe tartozó területen szükség van közösségi szintű törvényhozásra és cselekvésre, mégpedig azzal az intenzitással, ahogy azt javasolták. Ebből az is következik, hogy ha cselekvésre van szükség, akkor a Közösségnek cselekednie kell, de meg kell vizsgálnia a javaslat vagy cselekvés tartalmát is a szubszidiaritás elve mellett. Ahogy Jacques Delors megfogalmazta: „A szubszidiaritás nem csupán a felsőbb hatóságnak egy, a cselekvésre önmagában is képes személlyel vagy közösséggel szembeni beavatkozásának korlátja, hanem kötelesség is a hatóságra nézve a személlyel vagy a közösséggel szemben megadni a beteljesedésükhöz szükséges eszközöket.” Ez az értelmezés adalék lehet ahhoz a vitához, hogy vonatkozik-e a szubszidiaritás elve az állam alatti szintekre. Természetesen az elvet nem szabad statikusan értelmezni: minden esetben az adott szituáció dönti el, hogy a két fenti kritérium – a beavatkozás közösségi bizonyításának terhe és a beavatkozás mértéke és jellege – hogyan teljesülhet az alapelv alkalmazásánál.

A 3b cikkelyben két cselekvési kritériumot is említettek illetve párba állítottak, – ti. a hatékonyságot és a szükségességet –, amik nem függenek össze szervesen. Lehet egy intézkedés szükséges, például politikai értelemben, anélkül, hogy hatékony lenne, és fordítva, elképzelhető hatékony intézkedés, ami viszont egyáltalán nem szükséges.

A Bizottság kommunikációjában az arányosság elvét jelölte meg a szubszidiaritás testvérelvének. E kettőnek kell biztosítania az állampolgárt arról, hogy a döntések olyan közel szülessenek hozzá, amennyire csak a közösségi szintű cselekvésből adódó előnyök realizálása és az intézményi egyensúly fenntartása engedi.

A 3. cikkely b. szakasz második bekezdése nem kívánja a Közösségtől, hogy bebizonyítsa a cselekvés szükségességét, kivéve „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe” vagyis a megosztott hatáskörű területeken. Más szavakkal, a Szerződés létrehozói feltételezték, hogy bizonyos területeken a Közösség az egyetlen megfelelő szint az olyan cselekvéshez, ami a Szerződés céljainak eléréséhez vezet. Mivel a Szerződés nem határozza meg sem a kizárólagos hatáskör fogalmát, sem az ebbe tartozó területek listáját, így az intézményeké, különösen pedig a Bizottságé a feladat, hogy egy erről szóló közös megállapodással véget vessenek a szakadatlan elhatárolási vitáknak, melyekben ráadásul a szubszidiaritás elvéből elveszik a cselekvés szükségessége. A helyzetet bonyolítja,

hogy a szubszidiaritás elve a Bizottság szerint nem vonatkozik azonos módon a Szerződés által meghatározott összes célra. Az intézmények működése és alkalmazható eszközeik a kötelezettség szempontjából különböznek aszerint, hogy a Szerződés milyen felelősséget ruházott a Közösségre. A Közösség intézményeire más feladatokat ró a szubszidiaritás elve amikor a kohéziós politikáról, és másokat amikor az állampolgári jogok védelméről van szó.

### **Az Európai Unióról szóló Szerződés 3.b cikkelye:**

„A Közösség ezen Szerződés és az abban számára meghatározott célok által ráruházott hatalom korlátai között fog tevékenykedni.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor és olyan mértékben intézkedik, ha a javasolt tevékenység célkitűzéseit a tagországok által nem lehet kielégítően megvalósítani és a javasolt tevékenység nagyságrendjénél vagy hatásainál fogva jobban megvalósítható a Közösség szintjén.

A Közösség semmilyen intézkedése nem lépi túl azt, ami ezen Szerződés céljainak eléréséhez szükséges.”

## **2.2. A kizárólagos hatáskör**

Magát a kifejezést a Bizottság „szerencsétlennek” minősítette, mivel a főszabály a tagállamok illetékessége és a *kivétel* a Közösségé. A kizárólagosságot nem annak tárgya (például gépjárművek, tőke), hanem a szabad mozgás megteremtésének és biztosításának szükségessége határozza meg (8a cikkely). Ezért nem esik a belső piac gördülékeny működtetésének minden eszköze a kizárólagos hatáskör alá. Például az, hogy valami adóköteles-e, kizárólagos hatáskörbe tartozik, viszont az, hogy ezen adó nagyságának – a tényező szabad mozgása érdekében – egységesnek kell-e lennie a tagállamokban, az már kétséges.

### **2.2.1. A kizárólagos hatáskörök jellemzői**

Jogi értelemben véve a kizárólagos hatáskört két összetevő jellemzi:

- egy **funkcionális** elem: a Közösség kötelezettsége, hogy cselekedjen, mivel bizonyos feladatok ellátása egyedül a Közösség felelőssége. Nem teljesítése esetén a Szerződés a szankció lehetőségét is rögzíti, ahogy a Bíróság már hozott is a Tanácsot elmarasztaló ítéletet a szállítási szektorban elmulasztott cselekvésért.
- egy **anyagi** elem: a tagállamok elvesztik jogukat az egyedüli cselekvésre. Ez nem azt jelenti, hogy a tagállamok többé nem hozhatnak törvényt. Törvényt alkothatnak – például a kereskedelmi politika egyes részterületein –, de *csak a Közösség egyetértésével*, vagy ha az lehetőséget biztosít a nemzeti szintű cselekvésre. A Közösség azonban úgy is dönthet(!), hogy a törvényalkotáshoz való jog elvesztése itt teljes legyen. Vannak olyan esetek is, amikor a cselekvés kötelezettsége „nem tükröz a tagállamok cselekvési jogának megfosztására irányuló szándékot”.

Ezen definíció végre egyértelműen kimondja: a kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken a Közösség dönt; korlátozva vagy akár meg is szüntetve a tagállamok jogát arra, hogy a Közösség döntéseivel ellentétes vagy a nevezett döntéseket módosító törvényi eszközökkel akadályozzák a közös politikákat. Természetesen a Közösség sem tudja teljesen figyelmen kívül hagyni a saját hatáskörének tényleges nagyságát, így a kizárólagosnak definiált területeken (mint például a mezőgazdasági piac közös intézményei) is hagy a tagállamoknak a felelősségből. De ezt saját belátása szerint teszi, nem pedig szerződéses kötelezettségből.

### **2.2.2. A kizárólagos hatáskör és Közös Piac**

A Közösségre céljai eléréséhez kötelezettségeket is róttak. A jelen fejlettségi szint mellett azonban lehetetlen jogi értelemben meghatározni, hogy a belső határok nélküli terület vagy például a gazdasági és szociális kohézió erősítése a kizárólagos hatáskörbe esik-e, nem beszélve arról a kérdésről, hogy ez vajon megfosztja-e a tagállamokat az intézkedés jogától. A kizárólagos hatáskör eredete a Közös Piac létrehozásának kötelezettségéhez vezet, ahol igen szigorú kategóriákban szabtak feltételeket ehhez. Ebben az értelemben itt egy igazi szerződéses cselekvési kötelemről van szó, mely a négy alapvető szabadság körül kialakuló kizárólagos hatáskörök csoportjához és a belső piac kialakításához alapvetően szükséges, közös politikákhoz vezet. Ezek megvalósításának dinamikája viszont újabb lendítőerőt adhat a Közösségnek, hogy a központi hatáskörök további növelésére tegyen kísérletet, ahogy az a környezetvédelmi és a kohéziós politika esetében történt.

### **2.2.3. A kizárólagos hatáskörök blokkja**

A kizárólagos hatáskörök a következők.

- Áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása akadályainak megszüntetése (8.a cikkely).
- Közös kereskedelmi politika (113. cikkely), mely garantálja a belső piac egységét.
- A verseny általános szabályai, amik egyenlő játékeret biztosítanak a belső piacon.
- A mezőgazdasági piacok közös intézménye, mely az előfeltétel a mezőgazdasági termékek szabad áramlásához (EEC 39. és 40. cikkely).
- A halászati erőforrások megőrzése, és a mezőgazdasághoz hasonló közös intézmény (102.).
- A közös szállítási politika alapvető elemei, amikkel kapcsolatos intézkedések szükségességét és a szervezet cselekvési kötelmét már 1957-ben elhatározták.

A kizárólagos hatáskör blokkjának az európai integrációs folyamat előrehaladtával folyamatosan változnia kell. A vita jórészt erről folyik: merre bővüljön, illetve hogyan szűküljön ez a kör. A költségvetési és árfolyampolitika azon kompetenciák közé tartoznak, melyeket központi hatáskörben képzelnek el az EU vezetői. Saját gazdaságpolitikai kutatóintézetük viszont több kizárólagos hatáskört, mint a közös agrár-, költségvetési, vagy a szociális politika, megszüntetne. A környezet területén is egyre nagyobb a nyomás, hogy több és több hatáskört kapjon a Közösség. A környezetet érintő kérdéseket már minden egyes közösségi döntésnél figyelembe kell venni.

## **2.3. A megosztott hatáskör**

### **2.3.1. A megosztott hatáskör eszközei**

A komparatív hatékonysági és a hozzáadott-érték próba elvégzése után sem lehet egységes sémát adni a Közösség cselekvéséhez, mivel a megosztott hatáskör által felölelt területek és azok részterületei is teljesen eltérő intézményeket és rendelkezésre álló eszközöket igényelhetnek. Mindazonáltal a Bizottság egy általános sémát meghatározott. Ez a következő elemekből áll.

*Jogi eszközök:* a belső piac és a közös politikák gördülékeny, sima működtetése; bizonyos szociális, **környezetvédelmi** és fogyasztóvédelmi eszközök, különösen akkor, ha a belső piaccal kapcsolatosak. Itt a cél nem pusztán az akadályok megszüntetése, hanem a közös törvényalkotás és keretjogszabályok által segíteni a szabad mozgást és az egységes piac

kiteljesítését. Javasolt eszközök: a minősített többségi szavazással megerősített harmonizáció és a kölcsönös elismerés.

*Közös eszközök* : gazdasági és szociális kohézió, kutatás (a fejlesztési együttműködés, közös kül- és biztonságpolitika is ide tartozik elvileg). A politikai akarat nagyon erős a kohézió esetében és erősnek mondható a kutatás területén. Eszközként a partnerség elve alapján a tagállamok, társaságok vagy régiók között szervezett programokat ajánlja a Bizottság.

*Támogató eszközök*: egyes szociális és **környezetvédelmi** eszközök, transz-európai hálózatok, iparpolitika, fogyasztóvédelem (129.) és szakmai képzés. A Szerződés jelentős szabadságot enged az intézményeknek a cselekvésről való döntés tekintetében. A legáltalánosabban használt eszköz a támogatási program.

*Kiegészítő eszközök*: oktatás, kultúra, egészségügy. (128. és 129. cikkely) Itt viszont alacsony a döntési hajlandóság. A cél inkább a nemzeti eszközök kiegészítése, támogatása.

Vannak területek, ahol a Közösség csupán *potenciális hatáskörökkel* rendelkezik, mint a turizmus esetében, és ezek alkalmazását is szigorúan korlátozza a 235. cikkely.

### 2.3.2. A cselekvés intenzitása

Amennyiben a Közösség kötelező hatályú eszközt vesz igénybe, annak a maximális szabadsági fokot kell – a lehetőségekhez mérten – hagynia azok számára, akikre a döntés vonatkozik.

A Közösség igen sokféle eszközt alkalmazhat céljai eléréséhez:  
törvényt alkothat:

- a nemzeti törvényhozás kiegészítésére,
- jogharmonizáció,
- kölcsönös elismertetés,
- ajánlásokat fogadhat el,
- a regionális fejlesztési programokon keresztül pénzügyi támogatást nyújthat,
- javíthatja a tagállamok közötti együttműködést,
- támogathat magatartás-módokat vagy irányíthat illetve koordinálhat magán- vagy közösségi kezdeményezéseket,
- nemzetközi megállapodások részesévé válhat.

A törvényhozás kivételével ezek mind a polgárokhoz közeli szervekkel való együttműködésre épülnek. A szubszidiaritás fő alkalmazási területe valahol a kötelező és a nem kötelező hatályú eszközök között van. Akkor van szükség törvényalkotásra, ha az az egységesség és az azonos versenyfeltételek vagy a technikai komplexitás miatt szükséges. Amennyiben törvényalkotásra nincs szükség, a szubszidiaritás elve azt kívánja, hogy:

- a harmonizációval szemben a nemzeti programokat támogassák;
- a Közösség nagyobb mértékben alkalmazza az ajánlásokat, fenntartva a jogát a normaalkotásra annak elégtelensége esetén, különös tekintettel a Római Szerződés 101. és 102. cikkelyére (amelyek az ajánlásokat mint első, illetve a harmonizációt mint második lépést határozzák meg),
- a nemzetközi szinten alkalmazott eszközök helyett a nemzetközi szintű együttműködést szorgalmazza (nemzetközi szerződésekkel keretbe foglalva).



A nemzeti törvénykezésnek viszont a Közösség által megalkotott jogi keretben kell történnie. A Bizottság az *irányelvet* tartja a szubszidiaritás elvének megfelelő eszköznek. Igaz, érvelésében elismeri, hogy gyakran olyan részletes irányelveket hoztak, amelyek minden jogalanyra közvetlenül kötelezettségeket róvó és ennek megfelelően részletezett rendeleteknek is beillettek volna.

A probléma azonban nem ez. Az igaz, hogy a szubszidiaritás elvének annyiban valóban megfelelőbb az irányelv, hogy ott a *célokat*, pontosabban az *eredményt* határozza meg a Közösség és annak kielégítő eléréséhez kell a nemzetállamoknak jogszabályokat alkotni illetve eljárni. Azonban a Bizottságnak azt is számításba kellett vennie – csak nem tartotta fontosnak kiemelni –, hogy az irányelvek közösségi szintű (azon belül pedig Bizottság általi) ellenőrzést, felügyeletet kívánnak. A nem megfelelő megvalósítás esetén a Bizottságnak kell lépéseket tennie az adott állammal szemben. Az irányelvek lehetőséget adnak a Bizottságnak, hogy a 3.b cikkely második bekezdésével ellentétesen olyan területeken is beavatkozzon, amelyeknek a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok hatáskörébe kellene tartozniuk. Az irányelvek kiiktatása természetesen nem lenne megoldás, viszont módosított jogi tartalommal való feltöltésük – amennyiben továbbra is ragaszkodunk a szubszidiaritás elvének alkalmazásához –, esetleg közelebb vihetne a mindenki számára elfogadható megoldáshoz. A Bizottság álláspontja szerint a rendelet legyen a kivétel és az irányelv a szabály.

Felmerült a *kerettörvények* gondolata is: ezek rögzítenék az alapelveket és az alkalmazás legfontosabb szabályait, mindezt összhangban az irányelvekkel. Ez a megoldás erősítené a Parlamentet mint törvényhozó hatalmat. Következésképpen a demokratikus deficit csökkentéséhez is hozzájárulna, továbbá segítene a szubszidiaritás elve érvényrejuttatásában, a nemzeti hatóságok szintjére transzformálásában. Így a nemzeti parlamentek sokkal aktívabb szerephez juthatnának a közösségi törvényhozás menetében. A Közösség pedig bizonyos területeken – a szubszidiaritás elvének megfelelően – a rendeletekhez hasonlóan maga alkalmazná ezen kerettörvényeket.

Az átláthatóság (transzparencia) elvének a javaslati szinttől kezdve végig érvényesülnie kell. A Közösség által igénybe vett eszközöknek az egyszerű állampolgár által is felfoghatónak, átláthatónak, egyértelműnek és kellően tömörnek kell lenniük.

A szubszidiaritás-elv közösségi tevékenységek menedzsmentjében való alkalmazásának kérdése igen hasonló a végrehajtási hatalom elosztásának problémájához. Ennek a Tanács által a Bizottsághoz való közvetlen delegálásából adódó problémái ismertek.

A tagállamok számára a Bizottság közvetlen irányításának gondolata az elfogadhatóbb, mivel e felett kollektív ellenőrzést gyakorolhatnak, míg a nemzeti vagy regionális szervekre bízott működtetés hatékonysága és szabályossága nehezebben ellenőrizhető megosztott hatáskörök esetén. A szubszidiaritás szélesebb felfogása azonban éppen ez utóbbit jelenti: az állampolgárokhoz legközelebb álló, az igényeiket még ellátni tudó szintek hatáskörhöz juttatását.

Az ellenőrzés területén célszerű megkülönböztetni azokat a területeket, ahol közösségi pénzeket használnak fel azoktól, ahol nincs ilyen pénzügyi elem. Az első esetben a Bizottságnak a közösségi költségvetéssel kapcsolatos kötelezettségeit kell teljesítenie, míg a másodikban az ellenőrzés átruházására is lehetőség van, feltéve, hogy a tagállam az adott területen rendelkezik az ehhez szükséges eszközökkel. A Bizottság a közösségi jog be nem tartása miatti panaszok elbírálása során különösen azt vizsgálja, hogy a minimumszabályok széleskörű alkalmazása megvalósul-e, valamint figyeli a tagállamok szorosabb együttműködési lehetőségét. A harmadik tényező pedig az egyes szektorokban megvalósítandó, a tagállamok által gyakorolt közvetlen ellenőrzés lehetősége. Közvetlenül felelőssé lehetne tenni a tagállamokat a közösségi jog alkalmazásának felügyeletéért, többek között a környezetvédelem

és a technikai harmonizáció területén. Minden ország évente jelentést küldene a közösségi intézményeknek, és mulasztás esetén a Közösség a Bírósághoz fordulhatna és pénzügyi szankciókat alkalmazhatna.

A jelenlegi intézményi egyensúly fenntartása olyan kívánság, mely nem tükrözi a szubszidiaritás elvének *dinamikus* felfogását. A jelen struktúra nem ezen elv alapján lett kiépítve. Ez persze nem jelenti automatikusan azt, hogy a rendszert meg kéne szüntetni, viszont felvetődik a kérdés: vajon a jelenlegi struktúra változatlanul hagyása nem a problémák asztal alá söprését jelenti-e. Az „egyensúly” sem stabil – ha az lenne, nem lett volna szükség sem a szubszidiaritás, sem a transzparencia, sem a többi, a demokratikus deficit csökkentésére is irányuló elv meghirdetésére. Vajon egy-két új intézmény létrehozása vagy a meglévőkön végrehajtott apróbb változtatások megoldják az alapvető problémákat? Ha következetesen megvalósítják a szubszidiaritás elvét, akkor az intézményrendszerben, illetve annak egyensúlyában is döntő változások következnek be. A változások egyrészt olyan területeket fognak érinteni, amelyek annak idején az Európai Közösség központi szervező erői között szerepeltek (mint például a Közös Mezőgazdasági Politika), másrészt fölemelnek majd bizonyos, – bizottsági megfogalmazás szerint – mostanáig „stempli-nyomogató” hatáskörrel rendelkező szinteket, intézményeket. 1997-re a Régiók Bizottsága futott be rendkívüli karriert az Unión belül. Néhány év alatt az ECOSOC „leányából” olyan fórummá nőtte ki magát, amely hatékonyan képviseli a nemzetállam alatti szinteket a Bíróság előtt. Jogállása a legfontosabb Közösségi intézményekével lett azonos. Számos területen, különösen a környezetvédelem terén önálló javaslattevő joggal, illetve meghallgatási kötelezettséggel rendelkezik.

A szubszidiaritás csak egy eleme a döntéshozatalnak, nem pedig előfeltétele. Az összes többi szemponttal (jogi alap, lényegi rendelkezések, stb.) együtt kell megvizsgálni, a javaslatra vonatkozó szavazási feltételekkel együtt. Csak a vizsgálat végén – amennyiben a Parlament vagy a Tanács úgy érzi, hogy a döntés ellentétes a szubszidiaritással –, történik meg, hogy a Bizottság az előbbieket kifejezett kérésére újrazivizsgálja a problémát. A Bizottság továbbá fenntartaná magának a jogot, hogy a másik két fő intézménynek a szubszidiaritással ellentétes változtatásai esetén „megkongassa a vészharangot”, illetve, hogy visszavonja javaslatát.

### **2.3.3. Az 1996/97-es Kormányközi Konferencia javaslatai**

Az 1995-ös madridi csúcsra elkészült egy javaslati anyag (Rapport Intermediaire du President du Group de Reflexion sur la Conference Intergouvernementale du 1996, Madrid, 30 August 1995)<sup>1</sup>, amely szerint a szubszidiaritás elv megvalósítása érdekében egy a tagországok parlamentjeinek két-két képviselőjéből álló testületet – a Vezető Tanácsadó Testület a Szubszidiaritás elvének Megvalósításáért – hoznának létre. Fő feladata a tagországokban az elv megvalósításának figyelemmel kísérése illetve ennek segítése, valamint az ezzel ellentétes tendenciák megfordítása lett volna.

A francia javaslatot a legtöbb ország a szívének szegezett törként érezte, ami, úgy mond, ismét az „egyirányú szubszidiaritás” ( vagyis a nemzeti szuverenitás szent elvét sárba tipró Bizottság ) újabb próbálkozása lenne a tagországok törvényhozásának gyengítésére.

Az 1997-es Amszterdami Szerződéssel, annak Szubszidiaritás Protokolljával, a Bíróság szerepével foglalkoztunk *A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és vonatkozásai az EU-országok gyakorlatában* című tanulmányunkban. Az ismétlések elkerülése végett ezeket a témákat a jelen tanulmány nem tárgyalja.

---

<sup>1</sup> IAI-TEPSA: Revision of Maastricht – A Survey of National Views 1995 December

#### **2.3.4. A megosztott hatáskör jogi elvei**

A Közösség 1994. novemberi „A fenntartható fejlődés felé” című munkaprogramjában a következőket olvashatjuk: „Mivel a programban lefektetett célok és előirányzatok, valamint a fenntartható fejlődés mint végső cél csak az összes résztvevő együttes, összehangolt munkájával, közös erőfeszítésével érhető el, a program összekapcsolja a szubszidiaritás elvét a megosztott hatáskör szélesebb koncepciójával. Ez utóbbi koncepció nem annyira egy szintnek a másik kizárásával való kiválasztására épül, sokkal inkább a résztvevők és eszközök összeötvözésére a megfelelő szinten, anélkül, hogy megkérdőjelezné a feladatkörök megosztását a Közösség, a Tagállamok, a regionális és helyi hatóságok között. Bármely cél vagy probléma esetén a hangsúlynak (a résztvevőket és az eszközöket illetően) egyrészt a közösségi/nemzeti/regionális igazgatási szinten, másrészt a regionális/helyi/ágazati szinten illetve az üzleti szereplők/lakosság/vásárlók szintjén kell lennie.

A szubszidiaritás elvének és a megosztott hatáskörnek a gyakorlati alkalmazása magába foglalja a jelenlegi (130r(4) Cikk) és a javasolt megszorítás (130s(4) Cikk) figyelembe vételét, miszerint „jogfenntartással egyes Közösségi természetű eszközökre, a tagállamoknak kell finanszírozni és alkalmazni a környezetvédelmi politikát.” A Közösség pillanatnyilag nem is vállalhatná fel ezt a feladatkört, mivel ennek nincsenek meg sem az intézményi, sem az anyagi feltételei. Bár 1993 óta a környezetvédelem a kötelező erejű jogi harmonizáció kategóriájába tartozik, a Bizottság továbbra is a jól bevált direktívákkal irányít, melyek szerint csak a kitűzött eredményeket kötelező elérni, de a tagállamok maguk választhatják meg az eszközöket. A Közösségnek természetesen meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállamok valóban bevezették-e a szükséges intézkedéseket, így a direktívákban meghatározzák a megvalósítási időintervallumot (általában két évet), valamint a kormányok jelentési kötelezettségét az ez ügyben bevezetett törvényekről, rendeletekről, adminisztratív eszközökről. A Bizottság attól függően, mennyire elégedetlen a jelentésben foglaltakkal, megpróbálja diplomáciai, vagy végső esetben jogi eszközökkel (Bíróság) rábírtani az adott tagállamot a direktívában foglaltak maradéktalan teljesítésére.

A Közösségnek küldendő információk elvileg megszüntetik a különbséget a tervezett és a megvalósult állapot között, azonban, ha a tagállam látszólag mindenben meg is felel a direktívában leírtaknak, még mindig fennáll a veszély, hogy a nemzeti alkalmazás és a nemzeti tervezés, jogalkotás között eltérések vannak (ez természetesen minden nemzeti törvényhozási tevékenység esetén fennáll, nem a környezetvédelem a fekete bárány). Amennyiben ez a Bizottság tudomására jut, köteles fellépni a probléma rendezése ügyében és rászorítani az adott tagállamot a környezetvédelmi normák kialakításán túl azok következetes betartására/betartatására.

Az anyagi feltételek hiánya további problémák okozója. A környezet- és fogyasztóvédelemre az EK költségvetésének alig 0,2 százaléka használható fel, aminek következménye, hogy a környezet összerhelésének csökkentésére irányuló integrált politikai és ökológiai stratégia helyett az egyes szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentéséért, mint „látható célokért” küzd, vagyis százalékok ellen hadakozik. A Közös Agrárpolitika valóban radikális reformja vagy a költségvetésnek bizonyos mértékű átstrukturálása a környezet javára igen hosszú folyamat.

Azzal, hogy a szubszidiaritás elvét egyre szélesebb körben alkalmazzák, valamint hogy a Közösségi erőcentrum egyre inkább a Tanács felé tolódik, a környezetvédelem terén is egyre nagyobb hangsúly helyeződik a párbeszédre. Ez többek között a feladatok valódi megosztását jelenti a különböző döntéshozatali szintek és a környezet megóvásában illetve veszélyeztetésében a főbb szerepeket játszóak között. Itt külön hangsúlyozni kell, hogy nemcsak az Unió és tagállamai, hanem a régiók és a helyi hatóságok is deklarált részeseivé váltak a közösségi

környezetvédelmi politikának. A szubszidiaritás illetve a megosztott hatáskör elvének figyelembe vételéről, érvényesüléséről minden közösségi intézkedésnél külön-külön található információ. Az alábbiakban a fenti elveknek a környezetvédelem területén történő érvényesítéséről lesz szó.

Az edinburgh-i Záródokumentumban lefektetett szabályoknak megfelelően a Bizottság és a Tanács minden egyes intézkedésnél megvizsgálta a szubszidiaritás, a vele szorosan összekapcsolódó arányosság, valamint a megosztott hatáskör elvének érvényesülését. Az állami segélyek, a regionális fejlesztés és a fokozottan érzékeny/veszélyeztetett élőhelyek kijelölése jó példái ennek a munkának. Az 1993-as Európai Tanács határozatának megfelelően a Bizottság nekilátott a víz és a levegő témaköreiben a teljes joganyag felülvizsgálatához, átdolgozásához. A fő célok közé tartoznak a következők: egyszerűsítés, költségáryosítás, a költség-haszon elemzések eredményeinek figyelembe vétele, a szubszidiaritás elvének oly módon történő figyelembe vétele, hogy az ne engedjen teret a már meglévő normák csökkentésének, de lehetőséget adjon a magasabb normák rugalmas bevezetésére. A Bizottság ennek megfelelően módosításokat javasolt a fürdővizet szabályozó irányelvhez, valamint javasolta a felszíni vizek kérdésében egy új irányelv elfogadását. 1995-ben az ivóvízre vonatkozó irányelv került terítékre, sőt egy akcióterv is született a felszín alatti vizekkel kapcsolatban. A levegőminőségre vonatkozó keretirányelv javaslatát a Tanács azóta már elfogadta. A Bizottság – immár nem önkéntes önkorlátozása jegyében – az állatkertekre vonatkozó irányelv javaslatát visszavonva, azt ajánlássá alakította át.

A megosztott hatáskör azt is jelenti, hogy többen cselekednek a környezet terén, és ezeket a résztvevőket – legalábbis valamilyen képviseleti formában – be kell vonni a döntéshozatalba, s ha abban részt kértek és vállaltak, úgy a felelősség viselésébe is. A Közösség még nem lesz „felvilágosult abszolutista”, ha teret enged ezeknek az információáramlást és érdekegyeztetést segítő szerveződéseknek, sőt támogatja őket. Természetesen ha már kiépült egy jelentős központ – a közösségi szervek – a folyamat elindítását legegyszerűbb innen megtámogatni, az eredményeket terjeszteni. Így jött létre a három új Párbeszéd Csoport.

A Bizottság Általános Környezeti Tanácskozó Fóruma 1994 elején kezdett működni. Tagsága 32 neves környezetvédelmi szakemberből áll. Feladata az, hogy kommunikációs fórumot biztosítson a környezet védelme által érintett feleknek. A Fórum egy sor a fenntartható fejlődésre vonatkozó elv kidolgozásával, valamint egyéb tanácsokkal segíti a Bizottságot, de – egyebek mellett – a mezőgazdaság, a szállítás kérdéseiben is állást foglal.

A Környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport a tagállamok szakminisztériumi főtisztviselőiből áll, ebből következően elsősorban stratégiai kérdésekkel foglalkozik.

A harmadik szintet az 1993 decemberében alakult IMPEL (EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) képviseli. Az IMPEL egy informális hálózat azon a területen, amelyen a Bizottság a Magyarországról készített országjelentésében hazánkat a leg súlyosabban elmarasztalta. Ez a terület a nemes elvek és a szigorú szabályok gyakorlatba való átültetése, megvalósítása, betartatása és ellenőrzése. A hálózat tagjai ezen a téren cserélik ki tapasztalataikat, információikat, beleértve a szakemberek csereprogramjait is.

Mindezekon felül lassan-lassan erősödni látszik a környezetvédelem további szereplőinek – gazdasági szféra szereplőinek, a civil szervezeteknek (NGO-k), a helyi és regionális önkormányzatoknak – a bevonása.

### **2.3.5. Megosztott hatáskör a környezetvédelem különböző szintjein**

Ebben a részben azt vizsgáljuk, milyen intézkedések történtek a szubszidiaritás elvének megfelelően az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram megvalósítása érdekében az egyes szinteken – vagyis a Közösség, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok szintjén.

#### *2.3.5.1. Közösségi szint*

**Az Egységes Európai Okmány 130r cikkelye értelmében a környezettudatosság – a szubszidiaritás elvéhez hasonlóan – az összes Közösségi politika részévé válik.** Amennyiben a vizsgálat azt mutatja, hogy az adott intézkedésnek jelentős környezeti hatása is van, úgy környezeti értékelésre, hatásvizsgálatra van szükség. Minden területre környezetvédelmi szakreferens került. Igaz, az új rendszer még közel sem működik százszázalékosan, de kétségkívül komoly előrelépést jelent. Az igazi változás a generációváltással lesz kézzel fogható. Itt nem arról van szó, hogy a jelenlegi szakemberek mindent megtesznek a környezetvédelmi oktatásért, a fiatalok környezeti tudatosságának kialakításáért, és a most felnövő generáció majd környezettudatosabbá válik, mert ez csak kevéssel több mint propaganda. Generációváltás alatt jelen esetben környezetet jobban figyelembe vevő politikák kialakítását, széleskörű elfogadtatását, és a gyakorlati megvalósítás lerövidülését értjük.

#### *2.3.5.2. Tagállami szint*

Az 1992-es UNCED konferenciát követően számos európai országban – így Hollandiában, Luxemburgban, Nagy Britanniában, Olaszországban, Írországban, Dániában, Ausztriában, Spanyolországban, Franciaországban és Portugáliában – „Fenntartható fejlődés” stratégiákat dolgoztak ki. Belgiumban, a szubszidiaritás elve figyelembe vételével, a két és feles szövetségi rendszerben három stratégia is született. Ezen felül konzultatív fórumokat hoztak létre az említett országokon kívül az északi tagállamokban és Görögországban is, illetve a régi intézményeket alakították át, a megosztott hatáskörök eszközével segítve a párbeszédet az összes érdekelt között.

A politikák integrálódása a tudás, az információ integráltságát is igényli, ami nehezen kivitelezhető lenne tárcaközi együttműködés nélkül. A század végének technikai szintjén – az intranetes és internetes megoldások adta lehetőségek következtében viszonylag könnyen megoldható a tárcaközi és a teljesen publikus anyagok egy rendszeren belüli elválasztása. A közös információs bázishoz több tudást adni képes, kooperatív tisztviselőké a jövő, s már részben a jelen is, a tudást csak maguknak gyűjtögetők pedig lassan kiszelektálódnak. Spanyolországban „szektoriális konferenciákon” egyeztetnek az érintett nemzeti és regionális szintű miniszterek, de már szerveződik egy környezetvédelmi politikai koordinációs bizottság is. Németországban a tárcaközi bizottságok a környezettel legközvetlenebb kapcsolatban levő területeken – pl. egészségügy, mezőgazdaság – szövetségi vagy tartományi szinten alakítják ki a közös politikát. Finnországban a regionális fejlesztési terveket, Dániában már a törvénytervezeteket is vizsgálják környezeti szempontból. Több tagállamban környezetvédelmi egységeket hoztak létre olyan érintett területeken mint az energia, szállítás, mezőgazdaság. Az egyetlen probléma, hogy a nemzeti szintű fejlesztésre is ugyanaz érvényes, mint a közösségre: rövid távon nem szembetűnő a hatékonyság növekedése.

#### *2.3.5.3. Regionális és helyi szint*

A Régiók Bizottsága kétségkívül egyre növekvő szerepet játszik a környezeti kérdésekben. A környezetvédelmi- és energiabizottságain kívül koordináló, információterjesztő, a

regionális és helyi hatóságokat segítő funkcióján túl, e szintek érdekképviselését is igyekeznek ellátni (a Szerződésben ráruházott hatáskörök folytán). Az Amszterdami Szerződés különösen a környezet terén erősítette az ECOSOC-tól függetlenített Régiók Bizottságát: a Tanács és a Bizottság határokön áterjedő hatások esetén kérhet tőle állásfoglalást; elismerték a szubsidiaritás elvének megvalósításában játszott kulcsszerepét, hiszen az RB közvetíti azt a nemzetállami alatti szintekre; az új 130s(a) bekezdés szerint a Tanács a Régiók Bizottságával konzultál a környezetet érintő kérdésekben arról, milyen legyen a közösségi cselekvés.

A megvalósításban a helyi és regionális szintek igen változatos formában, nagy lelkesedéssel és jó hatásfokkal vették ki eddig a részüket. A pozitív példák közül számos az északi országokban, Angliában, valamint Belgiumban található. Közös jellemzőjük, hogy az állam csekélyke anyagi, szervezési támogatásával a helyi szintek igen nagy terheket tudtak levenni a fölöttük levő szintek válláról. A helyi szinten a személyi kérdések is sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak a többletterhek vállalásában.

Hasonlóan, hazánkban is pontosan ismert a szerkezetváltás előnyös környezetvédelmi hatása (a szerkezetváltás, persze, kemény gazdasági okok miatt megy végbe, azaz a környezet védelme többnyire csupán előnyös mellékhatásként jelentkezik). Az egykor túlsúlyban levő környezetszennyező iparágokról a hangsúly fokozatosan áttevődik a „zöldebb”, tisztább, energia- és anyagtakarékosabb ágazatokra (szolgáltatások, információtechnika, stb.). Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a környezet védelme a fajlagos anyagfelhasználási mutatók csökkentésén túl azt is megköveteli, hogy a szennyezés/hulladékkibocsátás abszolút mértékben is csökkenjen.

### 3. Összefoglalás a szubszidiaritás-környezetvédelem-megosztott hatáskör kapcsolatrendszeréről az egyes szektorok esetében

Az alábbiakban bemutatjuk néhány területen, hogy az egyes szereplőknek az EU Bizottsága szerint milyen feladataik vannak: hogyan kellene a környezetvédelem területén a szubszidiaritás és a megosztott hatáskör elvének érvényesülnie a Közösség tagállamaiban. Egyes pontoknál felhasználjuk a Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Konceptió elemeit is, azt szándékozával bemutatni, hogy a lefektetett elveket hogyan lenne célszerű továbbfejleszteni ahhoz, hogy azok az Európai Unió – jelenleg szintén átalakulóban lévő – gyakorlatával és jogával kompatibilissé váljanak.

#### 3.1. Tervezés

EK	regionális fejlesztés, egységes piac kialakítása, a kohézió erősítése.
Tagállamok és regionális kormányok	gazdasági fejlesztési tervek kidolgozása, a növekedés menedzselése
Regionális és helyi hatóságok*	Regionális és helyi fejlesztési tervek kialakítása
Gazdasági szféra	Tervezési szempontból a keresleti oldalnak befolyásoló szerepe van, a környezetpolitikai elvek infrastruktúráját jelenti
Lakosság/fogyasztók	
Nem kormányzati szervezetek (NGO)	

\* (Az előzőtől való megkülönböztetés oka az egyes országok felépítésében rejlik: a szövetségi államokban, mint Németország, Ausztria, Belgium, Olaszország vagy Spanyolország a regionális kormányok rendelkeznek az alapvető hatáskörökkel, sokszor exkluzív hatáskörökkel, míg a centralizáltabb államokban a régiók effektív kialakításának és valódi hatáskörökkel való feltöltésének folyamata még nem fejeződött be mindenhol. Ez utóbbi államokban a regionális és helyi hatóságoknak sokkal inkább csak kiegészítő vagy befolyásoló szerepe van.)

#### A konkrét, fizikai tervezés:

EK:	85/337/EEC Direktíva
Nemzeti, regionális és helyi hatóságok	Nemzeti, regionális és helyi fejlesztési tervek, a szolgáltatások integrálása.
Lakosság/fogyasztók	Részvétel a döntési folyamatban (képviselési formák).

#### 3.2. Kutatás+Fejlesztés

##### 3.2.1. Közeg

EK – helyi szint	Euro-hálózatok: út, vasút, légi, információs- kommunikációs hálózatok
EK	K+F programok (pl. közös kutatóbázisok, melyeket kisebb cégek nem engedhetnének meg maguknak, akcióprogramok).

Tagállamok és regionális kormányok	Fejlesztési prioritások meghatározása, adókoncessziók, fejlesztési támogatások kialakítása.
Regionális és helyi hatóságok	Helyi kibocsátási normák ellenőrzési mechanizmusainak kidolgozása.
Gazdasági szféra	Itt kulcsszerepben van a gazdasági szféra, elég emlékeztetni arra, hogy míg a transznacionális vállalatok átlagosan a bevételeik 25 százalékát fordítják K+F-re, az OECD-országok átlagosan a GDP 10 százalékát, addig ez Magyarországon 0,8 százalék.

### 3.2.2. Eljárások

Tagállamok - helyi hatóságok	Integrált szennyezés-ellenőrzés.
Gazdasági szféra	Innováció, fejlesztés, technológia.

### 3.3.3. Termékek

Tagállamok - regionális kormányok	Pénzügyi ösztönzők, nemzeti hulladék kezelési tervek. Regionális és helyi hatóságok: szennyezés megelőző politikák.
Gazdasági szféra	Design, eszközök.

Magyarországon az egyik legfontosabb környezetpolitikai prioritásnak a minőségügyi tájékoztatásnak kellene lennie. Egy felmérés szerint a magyar vállalati vezetők körében meglehetősen hiányos a Maastrichti Szerződés után életbe lépő minőségügyi és egyéb (pl. termékfelelősségi) követelmények ismerete. A vállalatvezetők csupán 6 százaléka ismeri, 18 százalékának külföldi partnerei már jelezték ezeket az elvárásokat, de 76 százalék még nem is hallott róluk. A kisvállalkozók 97 százaléka ez utóbbi kategóriába tartozott.

## 3.4. Kommunikáció

### 3.4.1. Információ

EK	Összegyűjtés, terjesztés, koordináció, EEA Eurostat statisztikai programok kiteljesítése
Tagállamok és regionális kormányok	A környezeti állapot pontos felmérése, meghatározása. A környezetpolitikai információk, adatok, technikák, technológiák felfelé és lefelé való terjesztése. Információs rendszer adminisztratív struktúrájának kialakítása. Nemzeti, regionális statisztikai szolgálatok fejlesztése
Regionális és helyi hatóságok	Helyi engedélyekkel való gazdálkodás. Információ gyűjtése, terjesztése, elemzése
Gazdasági szféra	Igények és a várható jövő összevetése. Biztosítás/beruházás döntés
Lakosság/fogyasztók	Környezettel foglalkozó NGO-k, polgárok, fogyasztók rendszerbe vonása



### 3.4.2. Oktatás

EK	Politikai program az információ és tapasztalat cseréjéért
Tagállamok - regionális kormányok és helyi hatóságok	Alap-, közép- és felsőfokú oktatás során a releváns ismeretek oktatása átfogóan és minden szakmai és tudományterületen. Ösztöndíjak, kutatási támogatások, tanárképzés
Gazdasági szféra	Igény a környezeti szempontból tájékozott és képzett szakemberekre
Lakosság/fogyasztók	Életmód és gondolkodási változás igény

### 3.4.3. Képzés, továbbképzés

EK	Támogatási eszközök
Tagállamok, regionális kormányok és helyi hatóságok	Felnőttoktatás, kiegészítő szakképzés
Gazdasági szféra	Munkahelyi képzés, biztosítás, környezetvédelmi szolgáltató cégek. EK harmonizációs és piac konformitási ismeretek
Lakosság/fogyasztók	Szakszervezetek

## 3.5. Piaci alapú eszközök

### 3.5.1. Magatartási normák

(önként vállalt megegyezések)

EK	Szerződések, egyezmények, EK magatartási kódexek
Tagállamok, regionális kormányok és helyi hatóságok	Szektorális egyezmények, megállapodások.

### 3.5.2. Erőforrásmenedzsment

(környezetvédelmi auditálás)

EK	EK- irányelvek, Pilot-projektek
Tagállamok - regionális kormányok	Szektoriális megegyezések; saját tevékenység auditálása
Regionális és helyi hatóságok	Saját tevékenységek auditálása; engedélyekkel való irányítás
Gazdasági szféra	Menedzsment eszközök; beruházási bankok tőkekihelyezési szempontjai; biztosítási prémiumok.
Lakosság/fogyasztók	Befektetők, betétesek, közfogyasztók információi

### 3.5.3. OECD/EK ökológiai címkék

EK	EK- irányelvek, EEA
Tagállamok - regionális kormányok	Nemzeti Fejlesztési Koordinációs Program és Eljárás
Regionális és helyi hatóságok	
Gazdasági szféra	Termékpolitika, design.
Lakosság/fogyasztók	Fogyasztói nyomás preferenciaváltozások kapcsán a bio, zöld, visszaforgatható, környezetbarát, energiatakarékos stb. vagy ilyen tevékenységet, gyártmányt támogató termékek, szolgáltatások iránt.

### 3.5.4. Pénzügyi támogatás

(államok és állami segélyezés is)

EK	A Közösség és a Tagállamok ilyen célú pénzügyi eszközeinek és eljárásainak áttekintése.
Tagállamok - regionális kormányok	Adókoncessziók, támogatások különböző formáinak konzisztens rendszere
Regionális és helyi hatóságok	
Gazdasági szféra	

## 3.6. Jogi eszközök

### 3.6.1. Környezetvédelem

EK	Élőhely Irányelv, Acnat, Natura 2000, vidéki fejlesztés
Tagállamok - regionális kormányok	Veszélyeztetett állat- és növényfajok kijelölése; természetvédelmi parkok fejlesztése, kialakítása.
Regionális és helyi hatóságok	Területgazdálkodási koncepciók, tervek. A helyi életet kellemesebbé, komfortosabbá tevő intézkedéscsomag.
Gazdasági szféra	
Lakosság/fogyasztók	NGO-k, közvélemény és társadalmi igény a jobb minőségű életre

### 3.6.2. Belső piac

EK	Terméksztenderdek, kibocsátási határértékek meghatározása.
Tagállamok - regionális kormányok	
Regionális és helyi hatóságok	

Gazdasági szféra	A szabad, korlátoktól mentes négy szabadságra (áru, szolgáltatás, munka, tőke) vonatkozó igény, érdek (és ellenérdek).
Lakosság/fogyasztók	Igény a fogyasztók választási szabadságának javítására.

### 3.6.3. Alkalmazás és nemzetközi egyezmények

EK	Monitoring tevékenység
Tagállamok - regionális kormányok	Nemzeti alkalmazás
Regionális és helyi hatóságok	Nemzeti alkalmazás
Gazdasági szféra	Szektorális alkalmazás
Lakosság/fogyasztók	

### 3.7. További megjegyzések

A European Environment Agency szerint a minden résztvevő közötti megosztott hatáskör mint általános elv teljesen elfogadható, azonban fennáll a veszélye annak, hogy eltűnik a delegált hatáskörök és a felelősség közötti határvonal. A megosztott hatáskör és a szubszidiaritás elve a döntéshozatali szintek világos elválasztását kívánja meg, még akkor is, ha az egyes szereplők tevékenysége átfedi egymást. A megosztott hatáskör nem jelenti azt, hogy nem lesznek összeütközéshez vezető, ellentétes érdekek, vagy hogy nincs szükség az egyes érdekek egyensúlyba hozására a konkrét döntéshozatali esetekben.

A megosztott hatáskör elvéből következik, hogy a résztvevőket a környezeti politikák kialakításának már a kezdeti szakaszában be kell vonni a célok meghatározásába, s ugyanígy a végrehajtásába is. A közös felelősség a döntéshozatalba való integrálást előfeltételezi. Mindez fordítva is igaz: a döntéshozatalba való integrálás magával vonja a felelősséget is. A nemes célért való küzdelem még önmagában nem mentesít a felelősség alól – ha az illető résztvevő akarata érvényesült, s ez később jelentős károkhoz vezet, melyeknek a költségeit a többi résztvevőnek kell majd állnia. E téren bizonyos előrehaladás figyelhető meg – legalábbis az 1997-es célkitűzések és Tanácsi ülések beszámolóit szerint. A résztvevőknek olyan helyzetben kell lenniük, hogy érdemben be tudjanak kapcsolódni a vitákba. Ez támogatási kérdéseket vet fel a környezettel foglalkozó NGO-k irányában (a környezettudatos életmód kialakítása érdekében): az átlátható és felfogható (azaz a transzparencia elve alapján születő) információk fejlesztése és terjesztése az általános iskolától a felnőttoktatás továbbképzési formáig végig meg kell valósuljon. Ez nem mindig költségvetési kérdés. Az oktatási hangsúlyokon is lehet változtatni: a XX. század végén, ebben az áttekinthetetlenül felgyorsult világban nem feltétlenül azt kellene tanítani, amit a század közepén oktattak az iskolában. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük az időbeli arányeltolódást a közvélemény pillanatnyi környezeti ismerete (ami csak hosszabb távon fejleszthető széles körben) illetve növelendő részvétele között a döntéshozatalban.

A fenntartható, környezetbarát fejlődésnek (ami nem tévesztendő össze a „növekedés”-sel!) anyagi feltétele, hogy a Közösség a kutatáshoz, fejlesztéshez és minden más program támogatásánál vegye figyelembe a Maastrichtban lefektetett, ide vonatkozó elveket. Magyarországon is – ha valóban komolyan meg akarjuk valósítani a Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Konceptióban foglaltakat és valóban az Európai Unió teljes jogú tagjává kívánunk válni – a legfelső politikai szintnek el kellene fogadnia közös jövőnk vastörvényeit, illetve megvizsgálnia nemcsak a gazdasági, hanem az ökológiai szféra terén is a drasztikus szigorítások lehetőségét.

## **4. A szubszidiaritás elvének jelenléte a magyar települési önkormányzati rendszerben**

(A 4. fejezetben felhasznált adatok a Közgazdaságtudományi Intézet Önkormányzat és Közszolgáltatás: Tulajdonságok, szervezet, finanszírozás című OTKA-jából származnak.)

### **4.1. Az önkormányzati rendszer átalakulásának jellemző vonásai**

#### ***4.1.1. Általános kép***

A szubszidiaritás megvalósulásának tárgyalásakor számos, ezen elvvel rokon, sok szempontból e fogalom részalmazának tekinthető elv, érték jelenlétét, alkalmazását szokás vizsgálni. Mindez nem meglepő egy ilyen összetett fogalom esetében. Példákn, az önkormányzati rendszer vizsgálata jó terep ezen elvek megvalósulásának nyomon követésére az állam szervezetének felépítésében, mivel az államigazgatás ezen alrendszerének működésekor az első számú kérdés: hogyan oszthatóak meg a tevékenységek a központ és a helyi szint között? Milyen garanciák és elvárások alakultak ki a szereplők egymás közötti kapcsolatában? Milyen megoldások váltak a szabályozás részévé? Ezek a kérdések megegyeznek a vizsgált elv megvalósításának kulcskérdéseivel.

A felmerülő elvek, módszerek közül a magyar önkormányzati rendszer elmúlt időszakának legmarkánsabb folyamata a decentralizáció volt. A parlament által 1990-ben elfogadott, a települési önkormányzatok működésének kereteit megfogalmazó önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv.) célja az volt, hogy megszüntesse azt az erősen eltúlzott szerepet, amelyet a központi állami szervek játszottak a települések és ezen keresztül az állampolgárok életében. A törvény garanciát biztosít a települések önrendelkezésének gyakorlásához az őket érintő kérdésekben, és meghatározta leendő működési körük legfontosabb irányait. E decentralizációs folyamat történelmi előzményeit tekintve természetesnek mondható, így nem lepődhetünk meg a vele járó és csak idővel kiigazítható aránytalanságokon, amelyek a jogok korábbi korlátozó hatású központosításával szemben „válaszul”, a jogok esetenként túlzott decentralizációjához vezetett.

#### ***4.1.2. Az önkormányzati törvény***

Az önkormányzatok tevékenységének kereteit jelentő törvény többek között meghatározta azon szolgáltatások körét, amelyet a helyi szervezeteknek kötelező jelleggel biztosítaniuk kell, és azon szolgáltatások körét is, amelyek biztosítását felvállalhatják, azaz a törvény felsorolja azon tevékenységeket, amelyek ellátására, a törvényalkotók véleménye szerint a helyi szint alkalmas, így azok megszervezése és fenntartása hatáskörükbe utalandó, utalható. A szolgáltatási kör kialakításának önrendelkezési lehetőségében megjelenő alkuval párhuzamosan a szolgáltatások biztosításához szükséges erőforrások feletti rendelkezés jogát is meghatározza a törvény a központi és helyi szint között.

Mind a szolgáltatások és a helyi önrendelkezés keretei közé tartozó tevékenységek biztosításának szintek közötti felosztása, mind a biztosításhoz szükséges források feletti rendelkezés megosztása egy-egy, az egész társadalmat érintő alku eredménye. E két folyamat eredménye közötti viszony azonban nem egyértelmű. A források nem megfelelő megosztása a gazdasági kényszermegfontolások miatt korlátozhatja a jogok szintjén biztosított önrendelkezést.

### **4.1.3. A helyi autonómia mint a szubszidiaritás mértéke**

A helyi szint önrendelkezésének mértékére vonatkozó vizsgálatok közül számosan az előzőekben hangsúlyozott ellentétes hatások kialakította helyzetet értékelik. Ezen autonómia-konceptiók (Clarke, 1992) alapján a települési önkormányzatok működésének szabadsága a különböző területeken meglévő érdekvényesítő képességük hatásosságán keresztül mérhető le. Az önkormányzatok mozgásterét meghatározó két környezeti szegmens alapján a helyi szint autonómiáját aszerint szemlélhetjük, hogy „(I. típusú autonómia) – a helyi állam[nek megvan-e a] képessége, hogy érdekeit a helyi társadalom és gazdasági korlátoktól függetlenül érvényesíthesse – másrészt céljai megvalósításában (az autonómia II. típusa alapján) megvan-e az államhatalom más egységeinek beavatkozásától független cselekvőképessége” (Clarke, 1992, 97. o.). Mindkét definíció azt vizsgálja, hogy a helyi szint döntéshozói rendelkeznek-e azon erőforrások felett, amelyeket igénybe akarnak venni a kialakított célok megvalósításához. Az első megközelítés a helyi politikai közeg hatását veszi figyelembe: az egyéni érdekek megjelenését a célok meghatározásában. A második (és témánk szempontjából fontosabb) megközelítés nem a célok meghatározódásának folyamatát értékeli, hanem azt, hogy egy meglévő elképzelés megvalósításában (pl. egy szolgáltatás megszervezésekor) milyen mértékben valósulnak, valósulhatnak meg a helyi preferenciák, és mennyiben kénytelenek követni a központi újraelosztás szabályaiban megjelenő központi elképzeléseket. Ez a szubszidiaritás elvének megvalósulásával kapcsolatos legnagyobb konfliktus az önkormányzati rendszer mai működésében.

## **4.2. Az önrendelkezés és a szabályozás kapcsolata**

### **4.2.1. Az önrendelkezés elvének gyakorlati nehézségei**

Az előző fejezetben felvetett konfliktus a magyar önkormányzati rendszerben a tisztán jogi, „alkotmányos” (politikai jellegű) garanciák és a gazdasági erőforrások feletti rendelkezés garantálását biztosító jogszabályok kiegyenlítetlenségéből fakad. Ebben a tekintetben maga az önkormányzati törvény is homályosan fogalmaz. Miközben széles tevékenységi és működési szabadságot biztosít<sup>2</sup>, e tevékenységek gazdasági fenntartásának eszközeit az Országgyűlés kezében hagyja<sup>3</sup>. A törvény idézett megfogalmazása lehetőséget ad a mindenkori kormánynak arra, hogy az éves költségvetés kialakításán keresztül az aktuális gazdaságpolitikai céljainak megfelelő gazdálkodási magatartásra kényszerítse a helyi költségvetések elkészítőit.

Nem lehet azonban azt mondani, hogy a szabályozás eleve ellentétben állna a szubszidiaritás elvével. A szabályok, amelyek alapján az önkormányzatok részesednek az állami újraelosztásból kétféle megközelítésen alapulnak, amelyek ellentétesek egymással.

---

<sup>2</sup> (3) A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

(4) A helyi önkormányzat – a választott helyi képviselőtestület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

<sup>3</sup> 1990 LXV. törv. 1. fejezet 1. paragrafus 5. bekezdés: „Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.”

Ahogy azonban azt a magyar alkalmazás is mutatja, a két módszer közötti választáskor nem elvi alapon lehet különbséget tenni, hanem a kezelendő helyzet megoldására való alkalmasága szerint. Ez hasonló a szubszidiaritás-elv EU-beli érvényesítéséhez. Az EU-ban gyakran nem az előzetes jogszabályi meghatározás dönti el, hogy adott esetben közösségi vagy tagállami szinten kell-e beavatkozni, hanem az adott probléma jellege.

A további tárgyalás előtt röviden vázoljuk a fent említett két megközelítést. A szakirodalomban pénzügyi önrendelkezésnek (fiscal federalism) nevezett megoldás szerint, amelyet az Egyesült Államokban alkalmaznak, az önkormányzatok felsőbb jogszabályok által garantált saját forrásokkal rendelkeznek, melyekből finanszírozzák az általuk nyújtani kívánt szolgáltatásokat. A központi kormányzat pedig az általa preferált szolgáltatás biztosításakor, vagy egy adott szolgáltatási szint biztosításához kötötten juttat *kiegészítést*, melynek így az igénybevevő felé árcsökkenő hatása van. Ez az, ami a feltételezések szerint ösztönzőleg hat a preferált szolgáltatás igénybevételére. Röviden megfogalmazva: a szolgáltatások köre nyitott, de az alkalmazkodást a központi költségvetés jutalmazza.

Az ezzel ellentétes megoldás szerint (ahogy jelenleg hazánkban az önkormányzat nyújtotta szolgáltatások működési költségeinek finanszírozása történik), meghatározott a *kötelezően* ellátandó, ezért elvileg *központilag finanszírozott* tevékenységek köre. Az önkormányzatok ezen felül egyéb forrásaik felhasználásával tudják a szolgáltatási szintet a helyi preferenciákhoz igazítani. Röviden: a központilag preferált tevékenységeken felül, mindenkinek szabadságában áll, erejéhez mérten bármilyen szolgáltatást nyújtani.

Noha a két felfogás gyökeresen különbözőnek tűnik, hasonló szolgáltatási körre alkalmazva eredményezhet igen hasonló kimenetet, mivel az alapvető igények száma véges, és így a szolgáltatások döntő többsége mindkét esetben szerepelne az önkormányzatok központilag is juttatásban részesített feladatai között. A finanszírozási rendszer működőképessége mindkét esetben a kivitelezés minőségén múlik. (A gyakorlatban felmerülő problémákkal a következő fejezetekben foglalkozunk.)

A magyar önkormányzatok finanszírozási rendszerében mindkét fent említett megoldás megtalálható. Az előírt szolgáltatások biztosításának elsődlegességén alapuló elgondolás a működési kiadások finanszírozási rendjében érvényesül. A felhalmozási, beruházási tevékenységek cél- és címzett támogatásokon keresztüli finanszírozásában pedig céljait és megoldását tekintve a központi elképzelések követésére ösztönzés meggondolása húzódik meg.

#### **4.2.2. A működési kiadások támogatási rendszere**

Az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások központi támogatásának magyarországi rendszere három alapelvre épül.

- A központi *támogatások normatív elosztási* elvének bevezetésével az 1990-es önkormányzati tv. szakított a korábbi, egyedi alkufolyamatokra épülő, kiadás-orientált finanszírozási gyakorlattal.

- A törvény szövege szerint az Országgyűlésnek biztosítani kell a kötelező önkormányzati szolgáltatások finanszírozását. Ugyanakkor az önkormányzatok (a kötelező alapszolgáltatások biztosításán túl) szabadon felhasználhatják a rendelkezésükre álló forrásokat. Ehhez a törvény saját bevételi lehetőségekről is rendelkezik. Mindez együtt hivatott *az önkormányzatok döntési önállóságának tényleges biztosítására*.

- A harmadik elem a települések közötti *egyenlőtlenségek csökkentése* a központi újraelosztás révén. Ennek legfontosabb eszközei az SZJA-kiegészítés (ami a szegényebb lakosságú települések bevételeit növeli), a település-üzemeltetési normatíva minimum-összege (ez a legkisebb településeknek jelent többletjövedelmet) és az ún. központosított előirányzatok.

### 4.2.3. A támogatási rendszer problémái

A fenti elvekre épülő központi támogatási rendszer nem feltétlenül áll ellentétben a szubszidiaritás elvével, a gyakorlatban azonban mégis az önkormányzatok tényleges döntési lehetőségeinek egyre szigorúbb korlátok közé szorulásával járt együtt. A közismert problémák között a legfontosabbak a következők:

- A területi önkormányzati rendszerben nem teljesen tisztázott a megyei önkormányzatok (vagy az esetlegesen más módon megszervezett középszintű közigazgatási egységek) szerepe. Az elmúlt években egyaránt jellemzőek voltak a központosító törekvések és egy új területi egységekre épülő, tényleges önkormányzatként működő középszintű közigazgatás létrehozására vonatkozó elképzelések. A középszintű területi beosztás szerepének újrafogalmazása az többek között Európai Unió régiókra épülő területfejlesztési politikájához való alkalmazkodás miatt elkerülhetetlen.

- A normatív támogatások egyre kisebb mértékben fedezik az egyes helyi közszolgáltatások költségeit, ráadásul a központi költségvetés kidolgozása előtt a normatívák összege bizonytalan, helyi szinten nehezen tervezhető.

- Az átengedett bevételek döntő részét jelentő SZJA-részesedés nagysága szintén évenként változhat (és az 1990-95 közötti időszakban több alkalommal változott is), így – a normatív támogatásokhoz hasonlóan – hosszabb távon ez a bevételi tétel sem tervezhető.

Ez a támogatási forma azonban meglehetősen sajátos, a helyi (elsősorban adó- és díjjellegű) bevételektől alapvetően különbözik abban, hogy az önkormányzatok sem csökkenteni, sem növelni nem tudják a nagyságát, hatását tekintve tehát szabadon felhasználható, egyösszegű központi támogatásnak tekinthető. (Tulajdonképpen a központi kormányzat számára is így jelenik meg, hiszen az éves költségvetési döntések során a Pénzügyminisztérium számára a normatív (és egyéb) támogatások és a visszautalt SZJA együttes összege a leglényegesebb, és ezen belül másodlagos kérdés a különböző újraelosztási módok súlya.)

Az önkormányzatok döntési önállósága 1993-tól kezdve egyre szigorúbbá váló helyi költségvetési korlátok közé szorult (Hermann-Ungvári, 1997). Ezt mutatja a működési költségvetésre értelmezett költségvetési nyomás mutatók alakulása is (1. táblázat). (A költségvetési nyomás ill. lazulás a megváltozott külső körülmények hatása az önkormányzat költségvetési helyzetére: azt mutatja meg, hogy az önkormányzat tárgyévi bevételei ceteris paribus mennyiben elegendőek a bázisév kiadásainak<sup>4</sup> finanszírozására.)

A működési jellegű központi támogatások csökkentése mögött az állami költségvetés mindenkori korlátain túl kétféle kormányzati cél is meghúzódott: egyrészt az, hogy a finanszírozás révén késztessek az önkormányzatokat az államháztartás helyi szinten is szükséges reformjára, másrészt az a gazdaságpolitikai cél, hogy ezen a módon is csökkenjen a belföldi összkéréslet.

#### 1. Táblázat

Költségvetési nyomás 1991-hez viszonyítva 1993-ban és 1993-hoz viszonyítva 1995-ben településcsoportonként

	Költségvetési nyomás (1991-93)		Költségvetési nyomás (1993-95)	
	átlag	szórás	átlag	szórás
városok	1,26	0,22	0,97	0,12
falvak	2,22	1,82	1,06	0,37

<sup>4</sup> A kiadások összegét ebben az összefüggésben lényegében a helyi közszolgáltatások mennyiségének indikátoraként használjuk.

### 4.3. A címzett és céltámogatások hatásai az önkormányzatok beruházási tevékenységére

#### 4.3.1. A címzett és céltámogatási rendszer céljai

Ahogy ezt korábban említettük, Magyarországon az önkormányzati beruházások központi támogatási rendszere a cél- és címzett támogatások formájában a fiskális föderalizmus egyik jellemző támogatási típusára épül (emellett az önkormányzati fejlesztések támogatásának vannak más központi forrásai is, de ezeket ebben a dolgozatban nem vizsgáljuk). Közgazdasági értelemben a *cél- és címzett támogatások* egyes társadalmilag (azaz: központilag) preferált, (a célok kiválasztásával) előre meghatározott fejlesztési területeken, esetenként bizonyos feltételek (pl.: ellátottsági hiányosságok) mellett a *beruházások árát csökkentik*, hiszen a támogatás összege a beruházási költségek egy előzetesen rögzített arányaként alakul ki.

Fontos szempont, hogy elvileg sem a támogatásra való jogosultság, sem pedig a támogatás mértéke, ill. összege nem függ szubjektív tényezőktől; elvileg tehát *mindenki azonos feltételekkel részesülhet* a központi támogatásból. Az, hogy a támogatásra való jogosultság feltétele lehet egy-egy szolgáltatáshoz kapcsolódóan a nem kielégítő mennyiségű vagy minőségű helyi infrastruktúra, azt jelenti, hogy ez a támogatási forma a helyi közszolgáltatások előállításához szükséges tőkejavak települések közötti aktuális eloszlásának egyenlőtlenségét hivatott csökkenteni<sup>5</sup>, vagyis elvben *a helyi szükségletekhez igazodik*.

#### 4.3.2. A rendszer működésének problémái

A beruházások cél- és címzett támogatási rendszerének számos vitatható eleme van, amelyek közül két elvi és két, inkább gyakorlati jellegű problémát mutatunk be részletesebben.

- Egyfajta elvi problémát jelenthet az, hogy nem beszélhetünk a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről akkor, ha az arra vonatkozó döntést, hogy melyek a társadalmilag leginkább preferált fejlesztési területek, formálisan nem (de nagy valószínűséggel informálisan sem) befolyásolhatják az érintett közösségek önkormányzati vezetői. Ebből a szempontból a cél- és címzett támogatásokkal szembeállítható a helyi (megyei) területfejlesztési tanácsok által elosztott beruházási támogatások rendszere, a területfejlesztési tanácsokban ugyanis részt vesznek az önkormányzatok képviselői is.

- A másik, és az előzőnél talán fontosabb elvi probléma a támogatási rendszer két célkitűzése közötti összhang hiánya. Megkérdőjelezhető, hogy beszélhetünk-e a szükségletekhez igazodó és így az egyenlőtlenségeket csökkentő támogatási rendszerről, ha a támogatás nem veszi figyelembe a beruházásokra fordítható helyi bevételek (elsősorban az önkormányzati vagyons és a privatizációs bevételek) jelentős különbségeit: a rendszer a gazdagabb településeket ugyanolyan mértékben támogatja, mint a szegényebbeket, és az is előfordulhat, hogy a szegényebb települések azért nem jutnak ilyen támogatáshoz, mert nem tudják előteremteni a beruházásokhoz szükséges saját forrásokat (Torba, 1994). A támogatási rendszer egyébként valószínűleg azért lett ilyen, mert a törvényt elfogadó pártok az elbírálás normativitása révén szeretnék volna elkerülni az egyedi döntéseknél nehezen kiküszöbölhető (és az 1989 előtti évekre annyira jellemző) közvetlen kijárási rendszer kialakulását, ill. továbbélését. (Más kérdés, hogy ez az elbírálási rendszer normativitása mellett is csak részben sikerült.)

---

<sup>5</sup> Ennyiben különbözik a fiskális föderalizmus rendszerére jellemző feltételes támogatások [matching grants] tiszta típusától, hiszen ilyen korlátozás nélkül ott a preferált területre fordított kiadások egy meghatározott arányát finanszírozza a központi kormányzat, vagy az egy önkormányzat által kapott támogatás maximális összege az, ami korlátozott.



- A támogatási rendszer legfontosabb gyakorlati problémája a bizonytalanság, ill. kiszámíthatatlanság (Torba, 1994), ami leginkább a támogatásra fordítható központi költségvetési források szűkösségének következménye. Emiatt előzetesen a támogatott célok köre sem mérhető fel pontosan, mivel annak ellenére, hogy az 1992. évi LXXXIX. tv. (A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről) három évre előre meghatározta a preferált beruházási területek körét (ezt a tv. Melléklete tartalmazza), azt is lehetővé tette az Országgyűlés számára, hogy az aktuális költségvetési törvényben rangsorolja, ill. szűkítse ezt a kört, vagy változtasson a támogatási arányokon (a tv. II. Fej. 8. paragrafus, 2-3. bekezdés). A központi források szűkössége miatt az odaítélt támogatások egy része is csak késve, vagy a következő költségvetési évre áthúzódva kerül kifizetésre (ami a már megkezdett beruházások esetén az önkormányzatok számára többlet kiadásokkal járhat).

- A másik fontos gyakorlati probléma a támogatott célok viszonylag szűken meghatározott köre (ami nyilván azzal magyarázható, hogy a központi költségvetésben erre szánt összeg rendszerint így sem elegendő az összes, a feltételeknek megfelelő igény kielégítésére). Ugyanakkor a célok szűken megvont köre és a rendszer kiszámíthatatlansága együtt azt eredményezi, hogy az önkormányzatok beruházási döntései nem a társadalmilag optimális (kívánatos) módon változnak a támogatások hatására: egyfajta kontraszelekció alakul ki azáltal, hogy az önkormányzatok igyekeznek megragadni az aktuálisan kínálkozó támogatási esélyeket és túlzott mértékben ehhez igazítják fejlesztési döntéseiket, ahelyett, hogy a helyi preferenciák alapján legfontosabb beruházások megvalósulását segítené a támogatási rendszer (Torba, 1994). Ez egy sajátos csapdahelyzetként fogható fel, ha a központi kormányzat azért nem bővítheti a támogatott célok körét, mert a rendelkezésre álló keretet az önkormányzatok így is „túligénylik”, az önkormányzatok pedig mindig a támogatott céloknak megfelelő beruházásokat is kezdenek a támogatások elnyerése érdekében, mivel a számukra fontos beruházási területek nem szerepelnek és talán nem is fognak szerepelni a szűkre szabott támogatási listán.

Az azonban, hogy a központi beruházás-támogatási rendszer ténylegesen mennyire vezérli a helyi beruházási döntéseket, már egy empirikus kérdés, ami a következő fejezetek témája.

#### **4.4. Az önkormányzatok környezetvédelmi beruházásai és a központi beruházástámogatás kapcsolata**

##### **4.4.1. Általános tendenciák**

A címzett és céltámogatások a központi költségvetés szándékai szerint az ellátottsági szempontokból elmaradottabb, és fejlesztési forrásokban szegényebb területek felzárkóztatását szolgálják. 1992 és 1994 között a címzett támogatások összege reálértékben csökkent. A céltámogatások esetében nem mutatható ki egyértelmű változás, jellemző azonban a kedvezményezettek körének csökkenése. A címzett és céltámogatásokra együttesen fordított összegek reálértéke kismértékű csökkenést mutat. A két támogatási forma között átrendeződést lehet tapasztalni a céltámogatások javára.

A környezetvédelminek minősíthető beruházások (szennyvíz- és vízgazdálkodás, szilárdhulladék-lerakó építése) döntően a céltámogatásokból finanszírozódtak. A szennyvíz- és vízgazdálkodási beruházások növekvő támogatottságban részesültek. Megfigyelhető ezen belül a szennyvízberuházások növekvő támogatottsága. Ez a tény előnyös abból a szempontból, hogy az EU elvárásai a hazai környezetvédelemmel kapcsolatban részben e területeken jelentkeznek. A szubszidiaritás-elv érvényesülése szempontjából viszont nem kedvező jel a helyi környezetvédelmi beruházások erős függése a központi elosztástól.

A szilárdhulladék-lerakó építésével kapcsolatos beruházások az adatok tanúsága szerint (legalábbis e két forrást tekintve) nem szerepeltek a központilag preferált fejlesztések között.

## 2. Táblázat

A címzett és céltámogatások (és hány település részesedett)  
ágazatok szerint ezer Ft-ban, 1993-as árakon

	1992			1993			1994		
	címzett	céltám.	hányan	címzett	céltám.	hányan	címzett	céltám.	hányan
Vízellátási beruházások	0	3 376 465	622	0	3 594 125	620	0	3 062 070	401
Szennyvíz beruházások	0	6 187 769	358	0	6 455 336	326	0	9 466 991	583
Vízgazd. beruh.összesen	1 293 634	9 564 234	980	1 163 000	10 049 461	946	1 185 969	12 529 019	984
Energiaellátás	0	0		0	0	0	48 724	0	0
Egészségügyi ellátás	8 231 503	3 337 468	869	8 403 000	3 943 431	676	7 029 762	3 283 931	235
Oktatás és kultúra szolg	1 513 350	5 454 692	757	1 440 000	2 772 368	451	961 718	2 305 005	437
Szilárdhulladék-lerakó ép.	0	202 200	40	0	30 300	8	0	17 846	5
Egyéb	251 439	0		161 100	0	0	0	0	0
Összesen	11 289 926	18 560 836	2 646	11 167 100	16 795 560	2 081	9 226 173	18 135 801	1 661

A beruházási árindex 1992-93-ban 112,1% 1993-94-ben 117,6%

Az 2. táblázatból kiolvasható, hogy a támogatások összességükben keveset változtak, a belső struktúrájuk azonban átalakult. A 3/a és 3/b táblázatokból egy következő aspektusát lehet nyomon követni. A városok és a falvak támogatásának összehasonlításából kitűnik, hogy mindkét településtípus esetében ugyanaz a folyamat játszódott le, de eltérő mértékben. A támogatottak körének csökkentésével nőtt a kedvezményezettek támogatása. A városok esetében a támogatottak körének csökkenése kisebb mértékű volt, mint a falvak körében. A kedvezményezettek között azonban a falvaktól eltérően itt erős polarizáció tapasztalható.

3/a Táblázat.

Egy főre jutó céltámogatás alakulása a támogatást kapott városokban, (ezer Ft-ban, 1993-as árakon)

	Átlag	szórás	Elemszám
1993	1.175	1.337	171
1994	1.152	1.563	178
1995	1.359	3.022	137

3/b Táblázat.

Egy főre jutó céltámogatás alakulása a támogatást kapott falvakban, (ezer Ft-ban, 1993-as árakon)

	Átlag	szórás	Elemszám
1993	5.528	13.547	1010
1994	11.723	32.790	986
1995	9.476	20.489	613

A támogatások a falvak felhalmozási tevékenységében nagyobb szerepet kapnak, összhangban a központi költségvetés törekvéseivel. A támogatások és a hitelek aránya az összes felhalmozási kiadáson belül (4/a és 4/b táblázat) nem támasztja alá azt a feltételezést, hogy a kisebb települések fejlesztései a támogatásokra és a támogatások megszerzéséhez szükséges saját erő hitelből való fedezésében merülne ki. Mindez azt mutatja, hogy a településeknek van lehetőségük a központi elvárásoktól eltérő céljaik megvalósítására is.

4/a Táblázat.

A címzett és céltámogatások, valamint a fejlesztési hitelbevételek aránya az adott év felhalmozási kiadásaiban a városok esetében (egy főre vetítve, ezer Ft-ban, 1993-as árakon)

	Arányuk átlaga	szórás	Elemszám*
1993 támogatás	0.153	0.160	171
fejl. hitellel	0.220	0.210	168
1994 támogatás	0.150	0.157	181
fejl. hitellel	0.311	0.241	179
1995 támogatás	0.187	0.189	136
fejl. hitellel	0.251	0.234	134

#### 4/b Táblázat

A címzett és céltámogatások, valamint a fejlesztési hitelbevételek aránya az adott év felhalmozási kiadásaiban a falvak esetében (egy főre vetítve, ezer Ft-ban, 1993-as árakon)

	Arányuk átlaga	szórás	Elemsszám*
1993 támogatás	0.255	0.230	991
fejl. hitellel	0.304	0.252	984
1994 támogatás	0.309	0.235	944
fejl. hitellel	0.406	0.270	926
1995 támogatás	0.369	0.253	566
fejl. hitellel	0.401	0.259	551

\* Az elemszámok éven belüli eltérései abból adódnak, hogy csak azok a települések szerepelnek, amelyek a tárgyévben felhasználták az igényelt forrásokat.

#### 4.4.2. A szennyvíz- és hulladékkezelés kérdésköre

Ahogy az a nemrégiben kézhez kapott integrációs kérdőív értékelésében is megfogalmazódott, a környezet állapotával igen komoly problémák vannak hazánkban. A környezet állapota szempontjából fontos, és igen költségigényes beruházások végrehajtására van szükség (függetlenül az integrációs törekvésektől). A megoldás lehetőségeiről és a megoldandó kérdések fontosságáról, megoldásuk sorrendjéről eltérhetnek a különböző döntéshozói szinteken tevékenykedők elképzelései. Ezen eltérő vélemények megnyilvánulásai a központi támogatások szerkezetében megnyilvánuló elképzelések és az önkormányzatok működési körében megvalósult beruházások iránya és mértéke közötti eltérések.

A környezeti szükségletek is alátámasztják az ország egyes régiói között tapasztalható infrastrukturális különbségek felszámolását.

Az 5. Táblázat adataiból kitűnik, hogy a szennyvíz- és hulladékkezelés területei igen eltérő elbírálás alá esnek az állami újraelosztás támogatási területei között. Az ágazati megosztás alapján vizsgált felhalmozási kiadások közül a hulladékgazdálkodási tevékenység előmozdítása, a városok és a falvak esetében is nagyságrendekkel elmarad a más területeken meglévő fejlesztési támogatások arányától. Ezzel szemben a vízgazdálkodás területén (értve ezalatt az ivóvíz- és a szennyvízcsatorna-hálózat fejlesztését is) az átlagot meghaladó támogatási arány tapasztalható.

A megvalósított beruházások arányát az 1993-tól 1995-ig terjedő időszak beruházásainak összesített adatain vizsgáljuk. Az összevont vizsgálat mellett szóló érvek szerint a fejlesztési beruházásokra kapható támogatások általában nem egyetlen évre szólnak, a megvalósítás (így a támogatás felhasználása) sem igazodik feltétlenül a pénzügyi időszakokhoz. Az Országgyűlés a támogatandó területek körét egy évnél hosszabb időszakokra szokta meghatározni.

A hulladékkezeléssel kapcsolatban megvalósult beruházások az önkormányzatok keretein belül megvalósult beruházásokon belül lényegesen magasabb arányt képvisel, mint azt, a támogatások megoszlásánál tapasztaltuk. Noha így sem foglal el jelentős helyet, sem a városok (1,14%), sem a falvak (0,56%) beruházáspolitikájában.

A szennyvízkezelés és -tisztítás fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások az átlagos szintnél magasabb támogatottságot élveztek (városok 31%, falvak 59%). Különösen igaz ez a falvakra. Az önkormányzatok a támogatottsági szintnél alacsonyabb arányban valósítottak meg vízgazdálkodáshoz kapcsolódó beruházásokat. Azonban, tudva a célok sokrétűségét, azok, mind a falvak, mind a városok esetében meghatározónak tekinthetők.

A vízgazdálkodáshoz kapcsolódó támogatások kiírásának feltételei között szerepelt, hogy ezeket a fejlesztéseket 50%-os mértékig lehet támogatásban részesíteni. Ennek az információnak a birtokában megállapítható, hogy az ágazaton belül megvalósított beruházások milyen mértékben voltak összhangba hozva a központi célkitűzésekkel. A városok esetében a fejlesztések 52,52%-a tartozott ebbe a kategóriába, a falvaknál ez az érték magasabb: 67,08%. A szennyvízkezelés területén megvalósított beruházások tehát erősen kötődtek a központi elképzelésekhez. Ez tehát ismételten azt mutatja, hogy a szubszidiaritás elve – azaz jelen esetben annak kérdése, hogy a helyi szint mennyire képes meghatározni, milyen beruházásokat valósítson meg, – csorbát szenved a környezetvédelmi tevékenységek-felelőségek megosztása terén.

#### 5. Táblázat

A támogatások és a megvalósult felhalmozási kiadások közötti viszony.

	Városok	Falvak
A támogatások aránya az összes beruházás arányában	16,23%	23,17%
A hulladék-kezelési támogatások aránya az összes támogatáson belül	0,29%	0,05%
A hulladék-kezelési beruházási és felújítási aránya az összes beruházási és felújítási kiadáson belül	1,14%	0,56%
A hulladék-kezelési támogatások aránya a hulladék-gazdálkodás beruházási és felhalmozási kiadásain belül	4,17%	2,05%
A szennyvíz-kezelési támogatások aránya az összes támogatáson belül	31,40%	59,85%
A szennyvíz-kezelési beruházási és felújítási kiadások aránya az összes beruházási és felújítási kiadáson belül	19,40%	41,36%
A szennyvíz-kezelési támogatások aránya a szennyvíz-kezelés beruházási és felhalmozási kiadásain belül	26,26%	33,54%

#### 6.a. Táblázat

Az 1993-95-ben szennyvíz-beruházásokat folytató ill. ilyen célú központi támogatást kapó települések megoszlása (városok)

szennyvízberuházás	közp. támogatás nincs	közp. támogatás van	összesen
nincs	33 15,71%	21 10,00%	54 25,71%
van	40 19,05%	116 55,24%	156 74,29%
összesen	73 34,76%	137 65,24%	210 100,00%

#### 6.b. Táblázat

Az 1993-95-ben szennyvízberuházásokat folytató ill. ilyen célú központi támogatást kapó települések megoszlása (falvak)

szennyvízberuházás	közp. támogatás nincs	közp. támogatás van	összesen
nincs	2302 82,13%	48 1,71%	2350 83,84%
van	200 7,14%	253 9,03%	453 16,16%
összesen	2502 89,26%	301 10,74%	2803 100,00%

A vizsgált időszak szennyvízberuházásainak megoszlása (6. táblázat) azt mutatja, hogy a városok esetében a települések háromnegyed része végzett ilyen célú beruházást és ennek finanszírozásához a legtöbb esetben valamilyen központi támogatást is felhasználhatott<sup>6</sup>. A falvak esetében a települések megoszlása kiegyenlítettebb képet mutat, a beruházók között alig valamivel nagyobb azon települések száma, amelyek központi támogatásban is részesültek.

A támogatott és a nem támogatott települések között ugyanakkor mind a falvak, mind pedig a városok esetében meglehetősen nagy eltérés van a beruházások egy állandó lakosra számított volumenében (7. táblázat): a támogatott településeken lényegesen nagyobb beruházásokat végeztek.

Ez azt mutatja, hogy bár a falvak csoportjában a szennyvízberuházás léte és a támogatottság ténye nem függ össze, azokon a településeken, amelyek nem részesültek központi támogatásban, átlagosan egy nagyságrenddel kisebb beruházásokra került csak sor. Ugyanerre a következtetésre jutunk akkor is, ha a beruházásokra fordított kiadások és a támogatás összege közötti összefüggést vizsgáljuk; a lineáris korrelációs együttható a városok esetében 0,8, a falvak esetében 0,9 feletti. Ez a mutató különösen jól érzékelteti a helyi önkormányzatok erős függését a központtól.

#### 7. Táblázat

A szennyvízberuházások 1993-95 közötti (1993-as árakon összesített) egy főre eső összegének átlaga és szórása a támogatott és nem támogatott településeken<sup>i</sup>

	van központi támogatás			nincs központi támogatás		
	átlag (eFt)	szórás	n	átlag (eFt)	szórás	n
városok	8689	13,958	116	1045	1,747	40
falvak	82096	100,583	253	3896	9,887	200

i: azokra a településekre, ahol volt valamilyen szennyvízberuházás

A 7. táblázat értékei azt is megmutatják, hogy a beruházások egy főre számított kiadásai a falvak esetében jóval magasabbak, mint a városokban, ami nyilvánvalóan döntően az ellátottsági szintbeli különbségeknek tulajdonítható.

A központi támogatás és a beruházási kiadások tehát szoros összefüggést mutatnak. De vajon mi határozza meg ezen kívül a szennyvízberuházásokra fordított kiadások nagyságát, illetve mitől függ a központi támogatások összege?

Hipotézisünk szerint három tényező lehet közvetlen hatással a szennyvízberuházások kiadásaira: a település szennyvízkezelési infrastruktúrájának kiépítettsége, a település gazdagsága, ill. a település nagysága és népsűrűsége. A szóban forgó hatásokat többváltozós regressziós elemzéssel vizsgáltuk<sup>7</sup>. A városok esetében *nem* kaptunk *értelmezhető* eredményeket; a feltételezett hatások egyike sem bizonyult szignifikánsnak.

A független változók szerepe a beruházás-változó magyarázatában a falvak esetében is *elenyésző* (a kiigazított  $R^2$  0,024), néhány változó azonban szignifikáns. A legerősebb a

<sup>6</sup> Azon települések esetében, amelyek kaptak központi támogatást, de nem végeztek szennyvíz-beruházást, ott vagy korábban megítélt, de csak késve (a beruházást követő évben) kifizetett támogatásról, vagy pedig az önkormányzat által elnyert és egy független közműtársaság által felhasznált támogatásról van szó.

<sup>7</sup> A regressziókat településtípusonként lefuttattuk az összes településre, ill. csak a szennyvíz-beruházást végző településekre is, az eredmények azonban (a változók szignifikanciáját, előjelét és együttes magyarázóerejét tekintve) lényegében azonosak voltak.

település gazdagságát jelző változók (az átlagos SZJA, az 1991-93 közötti működési költségvetési lazulás, ill. gyengébben a helyi-adó bevétel) hatása. Az infrastruktúra-változók közül kettő volt szignifikáns (a várákosunknak megfelelő negatív együtthatóval); a csatornahálózatba bekötött lakások aránya és a folyékonyhulladék-lerakó telep kapacitása<sup>8</sup>. A település nagysága (népességszám) és a népsűrűség hatása nem szignifikáns.

Ha ezzel szemben ezen változók helyett önmagában a központi támogatások hatását vizsgáljuk regressziós egyenletekkel, akkor a korábban már említett erős összefüggést, az együttható nagyságát tekintve pedig lényegében az effektív támogatási arányhoz hasonló értékeket kapunk.

Bár eredményeink a támogatásokat elosztó döntési folyamat mélyebb ismerete és a pályázatok tényleges elutasítási arányára vonatkozó adatok nélkül csak fenntartásokkal értelmezhetőek, összességében megerősíteni látszanak azt a feltételezést, mely szerint a támogatási rendszer meghatározóan formálja az önkormányzati beruházási döntéseket, ránehezedik a helyi fejlesztési politikára.

A környezetvédelminek minősíthető beruházások megvalósulása és a támogatási rendszer kapcsolata azt mutatja, hogy a központi fejlesztési támogatások erőteljesen befolyásolják a helyi döntéshozókat a helyi szinten megvalósítandó beruházások irányáról. Jelentős fejlesztésnek, amelynek iránya eltér az állami fejlesztések tervezett fókuszától, igen kicsi az esélye a megvalósulásra.

---

<sup>8</sup> A nem-szignifikáns változók: a csatornahálózat hossza (km-ezer fő), a tisztítatlan és a tisztított szennyvíz aránya és a szennyvíztisztító telep kapacitása (m<sup>3</sup>-nap-ezer fő).

## 5. Összefoglalás

A szubszidiaritás elvének alkalmazása elősegíti a közösségi és a tagállami szintű környezetvédelmi célok kialakítását és elérését. A szubszidiaritás-elv alapvetően a hatáskörök elosztásához nyújt segítséget – bár az uniós jogban a megosztott hatáskörök *gyakorlását* szabályozza. E területen a főszabály a tagállamok illetékessége és a kivétel a Közösség illetékessége.

Ami viszont a közösségi kizárólagos hatáskör mibenlétét illeti, azt nem eleve annak tárgya, hanem a szubszidiaritás alkalmazásának általános elve határozza meg. Jogi értelemben véve a kizárólagos hatáskört két összetevő jellemzi: a Közösség kötelezettsége, hogy cselekedjen, mivel bizonyos feladatok ellátása egyedül a Közösség felelőssége; illetve a tagállamok elvesztik jogukat az egyedüli cselekvésre. A Közösség és a tagállamok között megosztott hatáskör területén – amire a szubszidiaritás elv vonatkozik –, a szóba jöhető eszközök alkalmazási preferenciasorrendje a következő: jogi eszközök, közös eszközök, támogató eszközök, kiegészítő eszközök.

A szubszidiaritás elvének és a megosztott hatáskörnek a környezetvédelmi gyakorlatban történő alkalmazása – többek között – azt jelenti, hogy a tagállamoknak kell finanszírozniuk és alkalmazniuk a környezetvédelmi politikákat. Ennek oka az, hogy a Közösség szintjén e feladatkörnek nincsenek meg sem az intézményi, sem az anyagi feltételei, továbbá hogy az adott tagállamok tisztábban látják a cselekvés irányait.

A környezetvédelmi tárgyú direktívák elérendő célokat tűznek ki, a tagállamok pedig maguk választhatják meg a cél eléréséhez alkalmazandó eszközöket. A Közösségnek meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállamok valóban bevezették-e a szükséges intézkedéseket. A direktívákban meghatározzák a megvalósítás időtartamát, valamint a kormányok bejelentési kötelezettségét a megtett lépésekről. A Bizottság attól függően, mennyire elégedetlen a jelentésben foglaltakkal, megpróbálja rábírtani az adott tagállamokat a direktívában foglalt teljesítésére.

Amennyiben a Közösség kötelező hatályú eszközt vesz igénybe, annak a maximális szabadsági fokot kell hagynia azok számára, akikre a döntés vonatkozik.

A cselekvés intenzitása vonatkozásában a Közösség igen sokféle eszközt alkalmazhat céljai eléréséhez: törvényt alkothat, ajánlásokat fogadhat el, a regionális fejlesztési programokon keresztül pénzügyi támogatást nyújthat, valamint irányíthat illetve koordinálhat magánvagy közösségi kezdeményezéseket.

A Közösség 1994 óta összekapcsolja a szubszidiaritás elvét a megosztott hatáskör szélesebb koncepciójával. Három munkacsoport alakult a környezet fejlesztésében érdekelt résztvevők munkáját támogatandó: a kommunikációt elősegítő Általános Környezeti Tanácskozó Fórum, a stratégiai kérdésekkel foglalkozó Környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport, valamint az IMPEL (EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) hálózat.

Az Egységes Európai Okmány 130r cikkelye értelmében a környezettudatosság – a szubszidiaritás elvéhez hasonlóan – az összes közösségi politika részévé válik. Amennyiben a vizsgálatok azt mutatják, hogy egy adott intézkedésnek jelentős környezeti hatása is lehet, úgy környezeti hatásvizsgálatra van szükség. Ehhez kapcsolódóan minden területre környezetvédelmi szakreferens került.



1992 óta számos európai országban a fenntartható fejlődést célzó stratégiákat dolgoztak ki, valamint konzultatív fórumokat hoztak létre. Ennek kapcsán a szubszidiaritás elvének megfelelően átalakították az intézményeket mind a nemzetállami, mind az állami szint alatti területeken, ezzel is segítve a párbeszédet az összes érdekelt fél között. Továbbra is gondot jelent viszont, hogy rövid távon nem szembetűnő a hatékonyság növekedése, ami a szubszidiaritás és a környezetvédelem összekapcsolását szorgalmazó szervezetek alkuerejét gyöngíti.

A szubszidiaritás elv érvényesülésének hazai vizsgálata során a következő kérdésekre kerestünk választ: hogyan oszthatóak meg a hatáskörök és a tevékenységek a központi és az önkormányzati szintek között, továbbá milyen megoldások váltak a szabályozás részévé.

A magyar önkormányzati rendszer elmúlt időszakának legmarkánsabb folyamata a decentralizáció volt. Ezzel ellentétes hatású, hogy az önkormányzati törvény lehetőséget ad a kormánynak arra, hogy az éves költségvetés kialakításán keresztül bizonyos irányokba kényszerítse a helyi költségvetések elkészítőit. Az önkormányzatok (a kötelező alapszolgáltatások biztosításán túl) szabadon felhasználhatják a rendelkezésükre álló forrásokat. Ez elvileg elősegítheti az önkormányzatok döntési önállóságát, de az a gyakorlatban 1993-tól kezdve egyre inkább korlátok közé szorult.

A központi fejlesztési támogatások is erőteljesen befolyásolják a helyi döntéshozókat a helyi szinten megvalósítandó beruházások irányát illetően. Igen kicsi a megvalósulási esélye azoknak a jelentős fejlesztéseknek, amelyeknek iránya eltér az állami fejlesztések tervezett irányától.

## 6. Felhasznált irodalom

1. Andrew Cox: Derogation, Subsidiarity and the Single Market; Journal of Common Market Studies June 1994. Vol.32. No.2.
2. Mark Dubrulle: Integration, Sustainability, Subsidiarity: Challenges and Threats for Environment Policy-making in Europe; ESED Conference Papers
3. Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?; A CEPR Annual Report, November 1993; pp.21.
4. European Parliament Resolution on Subsidiarity, 12.07.1990; C 231/163
5. European Trends 1st Quarter 1994.
6. European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében; in Magyar Közigazgatás 1994 május
7. Hermann Z. – Ungvári G. (1997): A települési önkormányzatok költségvetési helyzetének változásai Magyarországon, 1991-1995, (kézirat)
8. Gramlich, E. M. – H. Galper (1973): State and local fiscal behaviour and federal grant policy, in: Brookings papers on economic activity, 1973
9. Inman, R. (1979): The fiscal performance of local governments: an interpretative review, in P. Mieszkowski – M. Straszheim (ed.): Current issues in urban economics, John Hopkins University Press, Baltimore
10. Legislative Programme of the Commission for 1994; Commission of the European Communities; COM(93) 588 final, Brussels, 24 November 1993
11. Nyugat-Európa alkotmányai; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest 1988
12. Schaefer, Guenther : Institutional Choices: The Rise and Fall of Subsidiarity; Futures, 1991. szeptember, pp.681-694 in ABI/INFORM
13. Torba N. (1994): Kritikai észrevételek és változtatási javaslatok a helyi önkormányzatok gazdálkodásának jelenlegi rendszeréhez, in: Pénzügyi Szemle, 1994/9.
14. Vigvári A. (1993): Az önállóság korlátai: az önkormányzatok helyzete és perspektívái, in: Társadalmi Szemle, 1993/6.
15. Vigvári A. (1997): Az önkormányzati szektor pénzügyi helyzete, finanszírozása, in: Bank-szemle, 1997/2.
16. Lorenza Violini: Subsidiarity; előadás sorozat az Európai Közösség jogáról TEMPUS-program keretében a Paviai Egyetemen, 1994 május
17. Közgazdaságtudományi Intézet Önkormányzat és Közszolgáltatás: Tulajdonságok, szervezet, finanszírozás című OTKA-jának adatai

### Internetről felhasznált irodalom

1. Yves Galland: WHAT SORT OF ENERGY POLICY DOES EUROPE NEED? Sep 15, 1997
2. Vaubel, Roland: The constitutional reform of the European Union. EUROPEAN ECONOMIC REVIEW. Amsterdam. Vol. 41. No. 3 – 5. April 1997. p. 443-450.)
3. DG XI Speech by Mr. Thorvald Stoltenberg Chairman of the European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development 5 June 1997

4. EUROPEAN SUMMIT OF THE REGIONS AND CITIES, Final Declaration Amsterdam on 15 and 16 May 1997,  
Bulletin EU 11-1996 (en): 1.1.2
5. Bulletin EU 6-1996 (en): 1.1.5
6. DG XI Environment Council 19-20 June 1997  
COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES COM(95) 624 Brussels,  
10.1.1996
7. Results of the June 1997 plenary session The INTERREG IIC Community Initiative and the potential role for local and regional authorities