

A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek működésével foglalkozó K67744 számú OTKA kutatási projekt zárójelentése

A kutatás első félévében (2007) a tartalmi felkészülés részeként a külföldi tanulmányutak keretében a német, francia, cseh és osztrák környezetvédelmi hatóságokra vonatkozó tapasztalatok összegyűjtése történt meg, amely szervezési okokból részben áthúzódott 2008 elejére. Feltérképeztük az adott ország környezetpolitikai intézményrendszerét és személyes interjúkat készítettünk (összesen 44 interjú) a fontosabb intézmények képviselőivel. A tanulmányutakról és az ott készített interjúkról összefoglalók készültek. Az adatgyűjtés eredményeképpen részletes képet kaptunk a környezetvédelmi intézményrendszer felépítéséről, az egyes intézmények közötti kapcsolatok jellegéről, valamint a felügyelői munkakör adott országbeli státuszáról és egyéb jellemzőiről. Itt kiemelendő a bürokrata életpálya stabilitása, politikai befolyástól való mentessége és szakmai elfogadottsága. Mindeme jellemzők magas társadalmi státuszt kölcsönöznek ennek a hivatásnak. Minden egyes tanulmányútról az annak tapasztalatait összefoglaló kutatási jelentés készült.

A kutatás következő lépéseként, még a tartalmi felkészülés részeként, a 2007-2008-as időszakban beszerzésre kerültek a témához (policy analysis, street-level bureaucracy) kapcsolódó mértékadó irodalmak és szakkönyvek. A kereskedelmi forgalomból nem beszerezhető könyvekhez könyvtárközi kölcsönzés útján jutottunk hozzá. Az így beszerzett irodalmat megosztottuk a kutatásban résztvevők között és a kapott irodalomról írásos összefoglalók készültek. Az olvasott irodalom egy része magával a közpolitika elemzés tudományával foglalkozott és ezért inkább módszertani szempontból volt irányadó. Ezen irodalmi feldolgozás rövid összegzésként előadást és rövid gyakorlatot tartottunk a politikaelemzés módszertanáról és a környezetpolitika végrehajtási problémáiról a Környezetpolitikai Pécsi Nyári Egyetemen 2008 nyarán, Dr. Pánovics Attila (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara) szervezésében. (Lásd <http://konferenciakalauz.hu/konferenciak/2888-kornyezetpolitikai-nyari-egyetem>).

A feldolgozott irodalom második része azonban kifejezetten a street-level bürokráciával foglalkozott különböző közigazgatási területeken. E tapasztalatok különösen fontossá váltak számunkra a hazai kutatási eredményekkel való összehasonlíthatóság szempontjából, hiszen ennek tükrében látható, hogy milyen „túlélési technikákat” alkalmaznak a bürokraták Angliában vagy az Egyesült Államokban. Ezen irodalmak tanulságait első publikációnkban foglaltuk összes (Kohlheb N., Pataki Gy. (2011): Csatározások a környezetpolitika végvéraiban. Politikatudományi Szemle XX/4. 84–110. pp.)

Még a tartalmi felkészülés részeként került sor az érintett street-level szervezetek (a felügyelőségek) belső szervezeti föltérképezésére (szervezeti felépítés, erőforrás-ellátottság stb.), valamint a kapcsolódó társhatóságokhoz és főként a környezetpolitikai felettes szervekhez fűződő szervezeti kapcsolatuk tisztázására, amelyet irodalmazás segítségével végeztünk el. Ez az egyes szervezeti szintek közötti tájékozódás szempontjából elengedhetetlen lépcsőt jelentett.

Az empirikus munkára való közvetlen felkészülés érdekében 2008 elején szakmai-módszertani tréninget tartottunk a kutatásban részt vevő munkatársaknak, amelynek keretében az interjúzásról és a grounded theory (megalapozott elmélet) módszertanáról volt szó. E felkészülés után a mélyinterjúk előkészítése következett. Itt az interjúfonal elkészítése, a felkérő és tájékoztató levelek megfogalmazása és az interjúk elkészítésének közvetlen szervezési feladatai történtek meg. A munka eredményeként az interjúzók munkáját segítő fedőszöveggel és alkérdésekkel ellátott interjúfonal és névre szóló hivatalos felkérő levelek készültek.

Az empirikus kutatásba valamennyi Zöld Hatóságot és a fontosabb egyéb érintett hatóságokat és szervezeteket is be kívántunk vonni. Elsődleges interjúalanyaink azonban azok a felügyelői munkatársak voltak, akik az egyes szabályozási területeken a szabályozott vállalatokkal személyes, interaktív kapcsolatban vannak. Ezenkívül interjúalanyaink kiválasztásánál ügyeltünk a szenioritás szempontjára is, további összevetések lehetősége végett. Így igyekeztünk lehetőleg mindenféle munkakörből kezdő és tapasztaltabb kollégával is beszélni.

Az előkészítő munkálatok eredményeképpen már 2008-ban megkezdhattuk a mélyinterjúk készítését 8 zöldhatóságnál, valamint az MVH két szervezeti egységénél és egy agrárkamaránál. Továbbá részt vehettünk egy helyszíni agrár-környezetgazdálkodási ellenőrzésen is (ez a work shadowing módszere). A munka eredményeként hetven interjú készült el nyolc felügyelősen, továbbá 10 interjú készült a mezőgazdasági szakigazgatás területén. Az interjúkat igyekeztünk négyszemközt lebonyolítani, hogy a zavaró körülményeket ki tudjuk zárni. Az interjúfonál lehetőséget adott a kötetlen, oldott légkörű beszélgetésre, saját történetek és tapasztalatok elmesélésére is. Az interjúk általában 1-2 órásként voltak, és a legtöbb esetben barátságos, kollegiális hangnemben folytak.

Az egyes intézmények látogatása után megbeszélést és tapasztalatcserét tartottunk és elkészítettük az adott intézményben készített interjúk összefoglalóit. A mezőgazdasági szakigazgatási munkáról, illetve a magyar és a csehországi agrár-környezetgazdálkodási programok működtetéséről, az annak keretében tevékenykedő street-level bürokráciáról kutatásunk keretében két diplomadolgozat is készült a kutatásban részt vevő Balázs Katalin és Kohlheb Norbert témavezetésével.

Rubint Zsannett (2008) diplomadolgozatában (címe: Csehország agrár-környezetvédelmi intézményelemzése a végrehajtás legalsó szintjén, SZIE KTI, Gödöllő) részletesen bemutatja és elemzi a cseh környezet-gazdálkodási intézményrendszer felépítését és működését a tanulmányút során készített interjúk és gyűjtött irodalom alapján. Munkájában javaslatot tesz a cseh intézményi szerkezet megváltoztatására is. Elemzése hasznos kiindulási pont a hazai intézményrendszer elemzésében és kiváló összehasonlítási alapot nyújt. A szerző eredményeit az alábbiak szerint összegzi: „A csatlakozás idején mind a végrehajtók mind a gazdálkodók számára egyértelmű volt, az AKG kifizetések jövedelempótló jellege. A programokban való nagyszámú részvétel is elsősorban ennek köszönhető. A gazdálkodók és a végrehajtók sem rendelkeztek elegendő tapasztalattal, a környezetvédelmi szabályozás és az agrár-környezetvédelem is hirtelen váltást jelentett. Azonban négy év távlatában Csehország szép eredményeket ért el az agrár-környezetvédelmi programokkal, a gazdálkodók elégedettsége szintén pozitív irányba változott. Mindez azt is jelenti, hogy a végrehajtás gyakorlata is jó irányban halad, ha lassan is, de a gazdálkodók és a hivatalnokok is egyre nagyobb tapasztalatra tesznek szert. A környezet védelme, ugyan külső nyomásra, de a köztudatba került, az ökonómiai megfontolások mellett már megjelenik a környezettudatos gondolkodás is.” (Rubint Zs. (2008, 63)

Posevitz Ilona (2008) megyei szinten vizsgálta a haza agrár-környezetgazdálkodási intézményrendszert. Munkájának címe: „Az agrár-környezetgazdálkodási intézkedés regionális végrehajtási intézményrendszerének vizsgálata Tolna megye Szekszárd és vonzáskörzetének példáján keresztül” (SZIE KTI, Gödöllő). Dolgozatában bemutatja a megyei agrár-környezetgazdálkodási intézményrendszert és annak kapcsolatát a gazdálkodókkal. Továbbá interjúk alapján elemzi a végrehajtás hatékonyságát, az azt befolyásoló tényezők összefüggéseit.

Az elkészült interjúkat (80 interjú), amelyek diktafonos rögzítéséhez az interjúalany hozzájárult, folyamatosan a készítés ütemében gépellítettük, annak érdekében, hogy a szerzett tapasztalatokat a következő interjúk készítésekor már hasznosítani tudjuk. Ennek eredményeként mintegy 750 oldalas dokumentum (interjúátirat) keletkezett, amely kvalitatív

elemzések alapja volt, és segítségével megkíséreltük föltérképezni és megérteni a felügyelőségek és munkatársaik hétköznapjait.

Az interjúk elkészítését követően megkezdődhetett a legépelt szöveg részletes elemzése. Ez az interjúk előzetes átolvasásával indult, amelynek alapján meghatároztuk a legfontosabb közös fogalmakat, témákat (kódokat). Ezután ezeket a kódokat célirányosan visszakerestük minden interjúban. Az egyes kódokhoz hozzárendeltük a szövegben hozzá tartozó részeket, és egy külön dokumentumban tároltuk. Így létrejött az adott témákhoz tartozó idézethalmaz, amely minden, a témához kapcsolódó megjegyzést tartalmazott. Ezt a dokumentumot tovább elemezve, értelmezve figyeltünk arra is, hogy hogyan értelmezi ezeket a fogalmakat az interjúalany, milyen kontextusban említi, hogyan beszél róla. Az esetleges eltérő értelmezéseket pedig jelöltük.

A fenti dokumentumokból meghatároztuk az egyes fogalmakat és a közöttük fennálló kapcsolatokat, amely már a felügyelőségi miliő modelljét jelentette, és megmutatta a felügyelőségek körülményeit befolyásoló külső és belső tényezők rendszerét. Az elemzés túlnyomó részt e modell alapján készült, amelyet kiegészítettünk az eredeti szövegből származó idézetekkel és – ahol szükséges volt – a felügyelőség egyéb dokumentumaival, pl. a szervezeti és működési szabályzattal.

Az előzetes eredményekből a European Society of Ecological Economics (ESEE) 2009. június 29. és július 2. között Ljubljánában megrendezett konferenciáján előadást tartottunk, miután absztraktunkat befogadták. Az előadás jól sikerült, utána intenzív vita alakult ki, továbbá kapcsolatokat építhettünk nemzetközi szinten a témában dolgozó kutatókkal.

2009-2010 beszámolási időszak alatt a még hiányzó interjúkat pótoltuk – kivétel az a két felügyelőség, ahol nem támogatták munkánkat. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi interjúk feldolgozása befejeződött, amelyből összefoglaló készült. Ebben az időszakban a nemzetközi szakirodalom elemzése is folytatódott és további könyvekkel bővült. E könyvek összefoglalói is elkészültek.

2010-2011 időszak alatt befejeztük az interjúk elemzését, és a kapott eredményeket házi konferenciák keretében 2011. május 9-12. között mind a nyolc felügyelőség munkatársaival egyeztetettük. Ezen egyeztetések keretében részletesen bemutattuk a felügyelőség dolgozóinak a kutatás menetét, az előzetes eredményeket és kikértük véleményüket. A megbeszélésekről jegyzőkönyvek készültek, amelyek a további elemzések és értékelések fontos dokumentumaivá váltak. A kapott eredményekről 2011. december 8-án a főfelügyelőséggel közösen záró konferenciát tartottunk, amelyen részt vett Dr. Illés Zoltán szakállamtikár és megnyitót mondott Dr. Hecsei Pál főigazgató (Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség). A konferenciára meghívtuk a szabályozotti oldal képviselőit is (Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége, Észak-magyarországi Gyáriparosok Szövetsége), valamint a tudomány képviselőit (Dr. Fodor László tanszékvezető, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Prof. Dr. Verebélyi Imre, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Győr). A konferencián három szekcióülést is szerveztünk, amelyek keretében közös kiütkeresésre és egyeztetésre is mód nyílt mindhárom oldal képviselői között. A konferenciáról jegyzőkönyv készült, amely a további elemzés részét képezi.

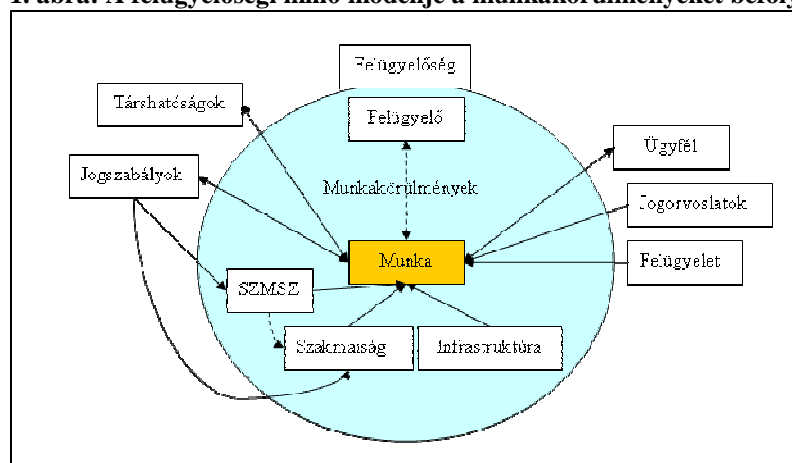
Elemzéseink megjelentetéséhez a Politikatudományi Szemle 2011. 4. számában, valamint 2012. 1. számában, továbbá az Új Közigazgatási Szemle 2012. áprilisi számában kaptunk felkérést és helyet. Az elvégzett hazai és külföldi (francia, német, osztrák) elemzéseink alapján a környezetpolitikai végrehajtás nemzetközi összehasonlításáról az európai ökológiai közgazdász társaság (amelynek tagjai vagyunk) Environmental Policy and Governance c. nemzetközi tudományos folyóiratában tervezünk elemzést megjelentetni.

Eredmények

Kutatásunk során lehetőségünk nyílt betekinteni a magyar környezetpolitika végrehajtásában kiemelkedő fontosságú intézmény, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek mindennapjaiba. Ez az intézményrendszer teljes mértékben megfelel a street-level bürokrácia definíciójának, és ezáltal különleges jellemzőkkel bír. Ezeket a jellemzőket, sajátosságokat határoztuk meg és gyűjtöttük egybe tanulmányunkban, amely egyrészt a felügyelőségen belüli, másrészt a felügyelőségen kívüli viszonyokra koncentrált.

A felügyelőségi milió modelljét, a modell elemeit és ezek kapcsolatát foglalja össze az alábbi 1. ábra. Az egyes elemek a felügyelőségi munka, illetve munkakörülmények külső és belső meghatározói. A belső meghatározó tényezők elsősorban a szervezeti és működési szabályzat, a kollégák végzettsége és az infrastruktúra. Emellett külső tényezőként megjelennek a külső kapcsolatok, ahol a társhatóságokhoz, a felettes szervekhez és az ügyfelekhez fűződő kapcsolatokra kell elsősorban gondolnunk; az adott jogszabályi háttér, amelyre a felügyelőnek nincs közvetlen ráhatása; valamint a költségvetési finanszírozás.

1. ábra: A felügyelőségi milió modellje a munkakörülményeket befolyásoló tényezőkkel



A felügyelőségek szervezeti struktúrája az elmúlt évtizedben komoly változásokon ment át, amelyek jelentős mértékben megváltoztatták a munkamegosztást és a szakmai csoportok jelenlétét. Bővítette a felügyelőség szakmai kompetenciáit a vízügy és a természetvédelem megjelenése, és gyarapodott a jogászok száma és az általuk végzett feladatkör is. E folyamatok nyilván csökkentették a korábban elsősorban műszaki orientációjú környezetvédelmi szakma dominanciáját.

A felügyelőségek két jellemző munkaköre az engedélyező ügyintézői, illetve az ellenőrző felügyelői. A két munkakör alapvetően eltér egymástól. Míg az ügyintéző egy általában kompromisszumkész ügyféllel áll kapcsolatban, és elsősorban dokumentumok tanulmányozásával hozza meg döntését irodai munka keretében, addig a felügyelő már az esetleges bírságot elkerülni igyekvő, sokszor feszült ügyféllel kénytelen boldogulni a terepen, ismeretlen körülmények között, egyedül a saját szakmai és kommunikációs képességeiben bízva.

A felügyelőségek munkakörülményeit a szervezetrendszeren és a különböző szakmák jelenlétén túl meghatározza a szakmai felkészültség és a munkakapcsolatok jellege. Mivel a felügyelőségi munka jelentős gyakorlati ismeretkört igényel és komoly jogi, valamint anyagi következményekkel járhat mind az ügyfélre, mind pedig a felügyelőségre nézve, az új kollégákat egy betanítási időszakban képzik ki és vértetik föl az adott munkakör viszontagságaival szemben. Ez az időszak egyúttal azt a célt is szolgálja, hogy az újoncok megismerkedjenek a felügyelőség jogértelmezési gyakorlatával; vagyis azzal, hogy az egyes

jogszabályokat hogyan kell alkalmazni a gyakorlatban. Itt a különböző sablonok, típusügyek is segítségükre vannak. Ebben a rendszerben nagyon fontos szerepet játszanak az idősebb és tapasztaltabb kollégák, akik át tudják adni ismereteiket az újaknak. Sajnálatos módon az ilyen jellegű újonc-senior közös munkára egyre kevesebb lehetőség nyílik, ami egyértelműen aláássa a gyakorlat közösségein alapuló szervezeti tanulás képességét.

A sokféle szakmai felfogás és az eltérő munkakörülmények predesztinálják az esetleges konfliktusokat, amelyek azonban a feszített munkavégzés miatt legkevésbé a közvetlen munkatársak között alakulnak ki és tarthatóak fenn. Ezért a meg nem értettség, a szakmai szempontok figyelembe nem vétele vagy szakmák lenézése csak látens módon van jelen, és csak ritkán okoz nyílt konfrontációt. A rejtett vagy nyílt szakmai konfliktusokon túl a jogszabályi háttér hiányosságai (értelmezhetetlen és gyorsan változó jogszabályok) és a döntéseket befolyásolni próbáló külső nyomásgyakorlás is megnehezíti a környezetpolitika street-level bürokráciájának munkáját, amely sokszor komoly frusztrációt és tehetetlenség-érzést okoz. Sajnálatos, hogy az átszervezések indokálól szolgáló külső nyomásgyakorlás nem szűnt meg a felügyelőségeken, így az engedélyezési és ellenőrzési feladatok elválasztása legalábbis ebből a szempontból nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Mindemellett némi siker is övezi a felügyelők munkáját, amelyek között a sikeres határozathozattól a kompromisszumos megoldáson és az előírásaikat követő ügyfeleken át egészen a magasabb szintű szakmai sikerig találunk példákat.

A felügyelőségi munkakörülményekkel kapcsolatban az alábbi általános tendenciák rajzolódhatnak ki:

- A szakma művelése, a szakmai műhelyek fenntartása egyre kevésbé lehetséges. Ezen túl a műszaki és természettudományi végzettségű kollégák esetében is elvárás a jogi felkészültség, és a jogászok esetében is törekvés legalább egy-egy szakmai terület részletesebb megismerése. Emiatt a szakmai mélység csökken, és a kollégák „univerzalizálódnak”.
- A túlterheltség és az eljárási szabályok szigorodásának következtében az eljárásjogi követelmények a működőképes szakmai kompromisszumok elé kerülhetnek a prioritási sorrendben, és fontosabbá válik a határidőn belüli engedélyezés, mint egy esetlegesen több munkával járó elutasítás vállalása.
- Az eljárásjogi aspektusok erősödését eredményezi az is, hogy az engedélyezés során egyre inkább íróasztal mögül történik a döntéshozatal, hiszen a szakmai keretfeltételek helyszíni megismerése helyett az ügyintézők csak a jogi elvárások teljesítésére tudnak koncentrálni. Emiatt a felügyelőség helyismerete romlik, és olyan engedélyek is kiadásra kerülhetnek, amelyek nem veszik figyelembe a helyi adottságokat.

A fenti folyamatok és hiányosságok fokozottan megnehezítik a működőképes szakmai kompromisszumok kialakítását és a környezetpolitikai elvek érvényesítését. A problémák áthidalására azonban számos felügyelőségen különböző megoldási praktikákkal igyekeznek megfelelni mind a szakma és a jogszabályi háttér, mind pedig az ügyfelek elvárásainak, mint ahogy azt a nemzetközi szakirodalom is kiemeli. E megoldások egyrészt a belső szervezetrendszer és munkamenet átalakítására vonatkoznak, másrészt pedig a felügyelőség külső kapcsolataink újragondolását jelentik. Ilyen megoldások pl. a „kvázi-jogszabályok” létrehozása, ahol az adott szakterületre vonatkozó joganyagot összesítő dokumentumot hoznak létre, amely értelemszerűen a felügyelőség saját jogértelmezése szerint készül. Ugyanilyen jogértelmezést közvetítő eszköz a korábbi ügyek sablonként való használata, amely szintén sok erőt és fáradságot takarít meg. Ezen anyagok felhasználása az újoncok kiképzésében segít egységesíteni legalább a felügyelőségen belüli jogértelmezést, s egyúttal táplálja a gyakorlat közösségeit. Új fejlemény a felügyelőségek szervezeti struktúrájában, hogy 2011 őszétől lehetősége van minden felügyelőségnek kialakítani a számára legkedvezőbb szervezeti formát. Ez nyilvánvalóan lehetővé teszi az illetékességi terület

jellemzőihez való jobb alkalmazkodást, de növeli a felügyelőségek között különbségeket, és így egyértelműen az egységes hivatalsservezet kialakítása ellen hat.

A kutatás folytatásaként javasoljuk a vizsgálatokat kiterjeszteni egyéb végrehajtási szakterületekre is. Ennek segítségével általánosítani lehetne a magyar végrehajtási szintekre jellemző tulajdonságokat és ki lehetne emelni az egyes szakágakra jellemző tényezőket. Javasoljuk továbbá a szabályozotti oldal bevonásával is végzett kutatás megvalósítását, amelynek keretében a másik oldal véleménye is első kézből megismerhető lenne és összehasonlíthatóvá válik a végrehajtás mutatta tapasztalatokkal. Ezen eredményekre alapozva a magyar szakigazgatás általános és szakirányú továbbfejlesztése és a szakemberek célirányos tréningje is megvalósítható lenne.