

Kohlheb Norbert — Pataki György

**A környezetvédelmi felügyelőségek mint
street-level bureaucracy szerepe a
környezetpolitikában**

14. szám

Budapest, 2002. október

ISBN 963 503 291 9

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>

Tartalomjegyzék

Bevezetés	6
Elméleti áttekintés a street-level bureaucracy szakirodalmáról.....	7
A nemzetközi empirikus kutatások főbb eredményei.....	13
A környezetvédelmi felügyelőségek szerepe és helye a magyar környezetpolitikában.	18
Környezetvédelmi felügyelőségek feladatai	18
A felügyelőségek humán erőforrás és technikai ellátottsága.....	26
A magyarországi empirikus kutatás eredményei.....	29
A környezetvédelmi felügyelőség munkatársainak szerepei	29
A környezetvédelmi felügyelőségek munkájának természete	33
Szereplők a környezetvédelmi felügyelők munkájában és a velük való kapcsolat jellemzői	37
Problémák és javaslatok.....	48
Összefoglalás	52
Hivatkozások	54
A szerzők.....	55
A sorozat	56

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A környezetpolitika végrehajtásának elméleti feltételei és gyakorlati akadályai	12
2. táblázat: A gazda-ügyfelek csoportosítása, jellemzése	14
3. táblázat: A felügyelőségek szervezeti felépítése 2001 évben	19
4. táblázat: A környezetvédelmi felügyelőségek feladatai	23
5. táblázat: Az ügyfelek csoportosításának kritériumai	40
6. táblázat: Az egyes szereplők és jellemzőik	44
7. táblázat: Alkalmazott stratégiák	47
8. táblázat: A munkaszervezéssel kapcsolatos problémák, illetve javaslatok az egyes belső szereplők szerint	51

Bevezetés

A környezetpolitika elméleti és gyakorlati megalapozását nem pusztán a környezetvédelem speciális kérdéseire szakosodott diszciplínák szolgálják, hanem olyanok is, amelyek általában a közpolitika elemzésével (public policy analysis) foglalkoznak. A közpolitika elemzésének szakirodalma hosszú múltra tekinthet vissza, s természetesen könyvtáryira rúg. A közpolitika diszciplínája egyesíti magában a közgazdaságtani, szociológiai és politikai kutatásokat, elméleti modelleket, sőt napjainkban egyre inkább megihletti a menedzsment, a szervezetek elemzésének és vezetésének tudománya is.

A környezetpolitika ugyancsak sokat profitálhat abból, ha a közpolitikai elemzések általános modelljeit igyekszünk alkalmazni e területre. Jelen tanulmány erre tesz kísérletet a közpolitikai elemzések egy viszonylag kevésbé kutatott, de igen jelentős elemének a környezetpolitika vizsgálatára történő kiterjesztésével. Jelesül, a tanulmány a közpolitikák alakításának és végrehajtásának (az implementációnak) a szintjén kíván vizsgálgódni. A közpolitikai szakirodalom eme szinten végzett elemzéseinek főszereplője az ún. *street-level bureaucracy*; vagyis azok a közpolitikai szereplők, akik a közszolgálat és közigazgatás legalsó szintjén helyezkednek el, napi interakciókon keresztül közvetlen kapcsolatban állva az ügyfelekkel vagy „szabályozottakkal”. Ennek a szintnek a különleges jelentőségét egyrészt az adja, hogy ezt nevezik mindenféle közpolitika, így a környezetpolitika végrehajtási fázisának. Ez a környezetpolitika kimenete, végeredménye. Tulajdonképpen itt realizálódnak a környezetpolitikai elvek, szabályok, előírások – itt kerülnek be vagy „ültetődnek át” a gyakorlatba. Nyilvánvaló tehát e szint kiemelkedő szerepe a környezetpolitika hatékony és hatásos megvalósításában. Másrészt azért is eltérő a közpolitika eme szintje a többitől, mert ez a közpolitika (a szabályozó) és „ügyfele” (a „szabályozott” fél) között lezajló szemtől szembeni kapcsolatok legfőbb színtere. Kétségtelen, hogy a szabályozó és a szabályozott magatartási normáinak és repertoárjainak fölépítése a lezajló társas interakciók során befolyásolják a környezetpolitika eredményeit, hatásait. Mindebből az is következik, hogy teljességgel valóságidegen az a feltételezés, hogy a környezetpolitika (vagy bármilyen más közpolitika) egyszerűen csak valamiféle fönről lefelé tartó, lineáris folyamat lenne, amelyben a legfelső, törvényhozási szinten meghatározott elvek és szabályok egyértelmű gyakorlati megvalósításáról lenne szó. Ennél sokkal gazdagabb a közpolitikai folyamat valósága. A jogszabályok és elvek értelmezése számos szinten zajlik a környezetpolitika folyamatában is, és ez különösen nagy jelentőséggel bír abban a fázisban, ahol a gyakorlati értelmezés és

megvalósíthatóság kerül terítékre. Ez a *street-level* szintje. Itt mintegy az ügyfelek, a szabályozottak előtt „méretik meg” a környezetpolitikai szabályozás, valamint itt nyer gyakorlati értelmet maga a környezetpolitika a kliensekkel folytatott interakciókban. Röviden a környezetpolitika valóságának sajátos fölépítése zajlik. Éppen ezért meglepő, hogy – bár szinte minden környezetpolitikai szakíró hangsúlyozza a végrehajtás fontosságát – viszonylag kevés elemzés foglalkozott behatóan ezzel a szinttel. Jogos Collins és Earnshaw megjegyzése:

„A környezetpolitika végrehajtása, csakúgy, mint a formálása, alapvetően politikai folyamat, amelyen az egyedi programok sikere és kudarca múlik. Mindazonáltal a döntéshozók – elkerülhetetlenül belegabalyodva a törvényhozás folyamatába – általában hajlamosak figyelmen kívül hagyni a közpolitika megvalósítását.” (idézi Gouldson–Murphy, 1998: 13)

Elméleti áttekintés a street-level bureaucracy szakirodalmáról

A *street-level bureaucracy* kifejezés meghatározása és a hozzákapcsolódó társadalomelméleti, illetve közpolitikai elemzés Michael Lipsky, amerikai szociológus és közpolitika-kutató nevéhez fűződik (Lipsky, 1980). Lipsky meggyőzően mutatja be a témának szentelt könyvében, hogy a közpolitika bármely területén (így a környezetpolitikában is) a közszolgálati bürokrácia legalsó szintje, ahol a közpolitika a tényleges megvalósítás fázisába lép, és az ügyfelekkel folytatott napi kapcsolatokban realizálódik, sajátos és különleges világa a közösségi szakpolitikák életének. Nyilvánvalóan ez a szint vagy ennek a szintnek a vizsgálata a közpolitika hatékony és hatásos végrehajtásának kérdéseit veti föl egyfelől. Másfelől azonban magának az adott szakpolitikának a gyakorlatba ültetése a joganyagok és előírások „életre keltése” vagy „élettel való szembesítése” történik itt. Ez utóbbi tehát azt is jelenti, hogy például a környezetpolitikai szabályok, normák, elvek és előírások a szabályozó hatóságot képviselő szakértő-bürokrata és a szabályozott személy vagy szervezet (képviselőinek) interakcióiban nyernek értelmet. Ez utóbbi jelenség elemzése az, amely Lipsky vizsgálódásait újszerűvé tették az eladdig főleg a szakpolitika (környezetpolitika) hatékony végrehajtását vizsgáló kutatásokkal szemben. Mindezt a *street-level bureaucracy* általa adott definíciója szemléletesen tükrözi:

„*Street-level* bürokrátáknak azokat a közszolgálati alkalmazottakat nevezzük, akik közvetlen kapcsolatba kerülnek, illetve vannak mindennapi munkájuk során a közpolitika ügyfeleivel (állampolgárokkal, vállalatokkal és egyéb szervezetekkel), valamint akiknek jelentős diszkrecionális hatalmuk van munkájuk végzésében.” (Lipsky, 1980, p. 3)

A *street-level* bürokraták (továbbiakban: SLB-k) szerepe jobban érthetővé válik, ha – Lipsky (1980)-t követve – szisztematikusan végiggondoljuk, munkájuk milyen sajátosságokkal jellemezhető.

Egyrészt a szabályozó és szabályozott (vagy ügyfél) szemtől szembeni kapcsolata emelendő ki. E tekintetben a SLB-k munkája a következőkkel jellemezhető:

- közvetlen interakcióban állnak az ügyfelekkel;
- sokszor a helyszínen/terepen kell meghozniuk döntéseket;
- rögtön szembesülnek a kliensek reakcióival.

E jellemzők egyben azt is jelentik, hogy a SLB-k rendszerint olyan munkaszituációkban találják magukat, ahol a problémahelyzetek emberi dimenziójára is választ kell adniuk; munkájuk érzelmileg telített, némelykor egyenesen túlfűtött. Mindez természetesen magasabb fokú stressz helyzeteket is jelent egyúttal.

Az a tény, hogy a SLB-knak hatalmas mennyiségű munkát kell elvégezniük viszonylag szűk erőforrás-ellátottság mellett, azt eredményezi, hogy különféle ún. túlélési mechanizmusokat dolgoznak ki, amelyek lehetővé teszik a munkafolyamat leegyszerűsítését és a gyorsabb ügyintézését (Lipsky, 1980, p. 18)

A SLB-k szakértők jelentős diszkrecionális hatalma magától értetődő. A szakértőktől ugyanis azt várjuk, hogy szakterületükön diszkrecionális ítéleteket hozzanak (Lipsky, 1980, p. 14). A környezetpolitika SLB szintjén ilyen lehet például, hogy adott megoldást elfogadják-e a szennyezést az előírásoknak megfelelő mértékben csökkentőként stb. A szakértők pedig – és így a SLB-k – gyakran olyan környezetben dolgoznak és hoznak döntéseket, amelyek ún. rosszul strukturált döntési helyzetek (ibid., p. 15). Diszkrecionális hatalmuk abból ered, hogy feladataik, munkájuk kifinomult megfigyelést és ítéletalkotást követel meg, amely szituációfüggő – az esetek, ügyek sokféleségét semmilyen törvény vagy jogszabály lefedni nem képes. Az esetek besorolása, kategorizálása minden esetben a SLB-k diszkrecionális ítéletei alapján zajlik.

Sajátos jellemzője a *street-level* szintnek, hogy az itt dolgozóknak a szakértőkkel szemben támasztott elvárások mellett egyúttal a bürokratákkal szemben támasztottaknak is meg kell felelniük. Ezt a SLB-k oldaláról megfogalmazva úgy is interpretálhatjuk, hogy az itt dolgozók identitása egyszerre kötődik autonóm szakértői létükhöz, valamint a hierarchikus közigazgatási szervezetben betöltött beosztotti mivoltukhoz.

A SLB-k tehát a közpolitika formálói közé tartoznak. A közpolitika formálásában betöltött szerepüket mindazonáltal pozíciójuk két, egymással összefüggő jellemzője határozza meg: diszkrecionális hatalmuk foka, valamint a szervezeti autoritástól való függetlenségük mértéke.

Ha a SLB-k szerepét érdekelvárások és viselkedési elvárások rendszereként értelmezzük, akkor néhány szükségszerű ellentmondásra is fölfigyelhetünk. Ellentmondást jelent a SLB-k számára, hogy egyszerre rendelkeznek szakmai-szakértői státussal, illetve bürokrata státussal. Az előbbiek természetes módon élvezik a diszkrecionális hatalom adta munkavégzési szabadságot, míg az utóbbiaknak meg kell felelniük feljebbvalóik (és szervezetük) utasításainak, előírásainak, szabályainak, eljárásainak és elvárásainak (Lipsky, 1980, p. 19).

További ellentmondást szül a SLB-k érdekeit tekintve az, hogy folyamatos interakcióban állnak kliensekkel. Ugyanis a modern bürokrácia legitimitása abból fakad, hogy az ügyfeleket azonos szabályok szerint kezeli, azaz méltányosság (eljárási igazságosság) érvényesül. Ámde az „utca szintjén” dolgozó, szakértő SLB-k éppen hogy a kliensi helyzetekre jellemző eltérésekkel, sokféleséggel konfrontálódnak nap mint nap, ebből következően pedig az egyforma kezelés (eljárás) méltánytalanságával is (ibid., p. 22).

A SLB-k jellemző módon még a következőkkel néznek szembe munkájuk során:

- az erőforrások az elvégzendő munkához képest nagyon szűkösek és elégtelenek;
- szervezetük cél-elvárásai jellemző módon nem egyértelműek, rosszul definiáltak, illetve konfliktusosak;
- a célok teljesítését és általában a teljesítményt nagyon nehéz, ha nem lehetetlen mérni;
- a kliensek jellemzően nem önként támasztanak keresletet eme közszolgáltatások iránt (ibid., pp. 27–28).

A közszolgálati célok jellemzően jó adag idealizmussal telítettek, ami miatt azonban elérésük meglehetősen nehéz, kezelésük vagy értelmezésük pedig bonyolult és nem egyértelmű. Komoly forrása a nehézségeknek az is, hogy a számos közszolgáltatás technológiáját egyfajta sajátos bizonytalanság jellemzi. Nem világos ugyanis, hogy pontosan mi az vagy mi lesz az, ami a különböző megoldási lehetőségek közül a gyakorlatban is működni fog, illetve eredményes lesz. Ebből az is következik, hogy a SLB-k diszkrecionális döntési hatalma nő (ibid., p. 41)

Mint utaltunk rá, a SLB-k különböző érintettek (referenciacsoportok) eltérő szerep-elvárásainak „terében” dolgoznak. Ez nyilvánvalóan sajátos konfliktusokat szülhet, mint

például amilyen az ügyfél-központú célok konfliktusa a társadalom-mérnöki célokkal vagy a szervezeti célokkal (ibid, 46–47). A közszolgálat hierarchikus szervezetében dolgozva a SLB-ktől mint beosztottaktól a „jó bürokrata” szerepének betöltését várják el a felettesek. Ugyanakkor a SLB-knak jellemzően kollégáik (és adott esetben egy szélesebb szakmai közösség) elvárásainak is meg kell felelniük. A közvélemény vagy bizonyos civil szervezetek elvárásai ugyancsak több-kevesebb erővel, nyomásgyakorlással jelenhetnek meg. Nem is beszélve magukról az ügyfelekről, akikkel folytatott személyes interakciók szintén sajátos szerepek konstruálását eredményezhetik.

A SLB-k és az ügyfelek kapcsolatát nagymértékben meghatározza, hogy a kliensek nem önként veszik igénybe a közszolgáltatást. Ebből az következik, hogy az ügyfelek nemigen tudják „büntetni” a maguk részéről nem megfelelőnek tartott közszolgáltatást nyújtó szervezetet vagy SLB-t. A SLB-knak – úgy tűnik – nem sok veszténivalójuk van akkor sem, ha nem elégedettek velük a kliensek. Mégis, a SLB-k ugyancsak függenek ügyfeleiktől, s nem csak klienseik tőlük. Ugyanis az ügyfelek rendelkeznek olyan erőforrásokkal, amelyekkel különböző költségeket okozhatnak a SLB-knak. Ez abból ered, hogy a SLB-knak el kell érniük, hogy ügyfeleik teljesítsék előírásaikat, különösen akkor, ha teljesítményüket az ügyfeleik magatartása (magatartásának változása) alapján is minősítik. A SLB-k tehát hatékonyabban tudják végezni munkájukat és teljesíteni szervezetük céljait, ha sikerül együttműködést kialakítaniuk ügyfeleikkel. Az ellenségeskedő kapcsolat, az ügyfél bizalmatlansága nagyon megnehezítheti a SLB-k mindennapos munkavégzését.

A SLB-k mindazonáltal uralják az ügyfelekkel folytatott kapcsolatot. Valamilyen módon tulajdonképpen megpróbálják rávezetni az ügyfeleket vagy „szabályozottakat” a helyes vagy elfogadható viselkedésre, azaz nevelik, tanítják őket. A SLB-k úgy igyekeznek alakítani az ügyfeleikhez fűződő kapcsolatot, hogy minél nagyobb kontrollt gyakorolhassanak klienseik magatartása fölött függetlenül a közpolitikai céloktól. A SLB-k ügyfelek fölött gyakorolt kontrolljának négy dimenzióját különböztethetjük meg:

- a felügyelőségek által adható hasznok és szankciók elosztása,
- az ügyfelekkel folytatott interakcióik, illetve a felügyelőséghez fűződő kapcsolat strukturálása,
- az ügyfelek megtanítása arra, hogy kell „ügyfélként” viselkedni,
- pszichológiai jutalmak és szankciók az ügyfeleknek, illetve azokkal szemben (Lipsky, 1980, p. 60).

Nyilvánvaló, hogy a SLB-k határozzák meg az ügyfelekkel folytatott interakciók fontos jellemzőit, mint például mikor kerül sor személyes találkozásra, milyen gyakorisággal, milyen körülmények között (hol) stb. (ibid., p. 61). Az ügyfelek jellemzően nincsenek kapcsolatban egymással – bár fölvethető, hogy néhány iparági szervezet, pl. a környezetpolitika befolyásolása érdekében komoly lobby tevékenységet fejt ki, ami érintheti adott esetben a SLB-k munkáját is.

Sajátos jellemzője továbbá a SLB-k és ügyfelek kapcsolatának sokszínű szerepelvárása. A SLB egyfelől mint szabályozó bürokrata lép föl a „szabályozottal” szemben – „bekategorizálva” ügyfelét a szabályok és előírások adta keretbe, majd eszerint intézkedve. A SLB másfelől azonban „segítője” is az ügyfélnek: megpróbálja a lehető legjobb szabályozási megoldást megtalálni („kategóriába” besorolni) a szabályozott fél számára. Sőt, némelykor – szakértői státusánál fogva – akár „tanácsadói” szerepsituációba is kerülhet: a szabályozott fél javaslatot vár tőle a szabályozásnak legjobban megfelelő technikai megoldást illetően (lásd ibid., 72–74).

Összefoglalásul vegyük sorra a SLB-k sajátos jellemzőit:

- személyes interakció az ügyfelekkel,
- sokszor azonnali döntést és ítéletet igénylő helyzet,
- összetett munkafeladat, rosszul strukturált döntési szituációk,
- nem egyértelmű és/vagy ellentmondásos teljesítménycélok,
- technikai, technológiai bizonytalanság,
- nem önkéntes ügyfelek (az ügyfelek „kötelezettek”).

Ugyancsak érdemes újra hangsúlyozni a SLB-k munkájában rejlő ellentmondásokat:

- szabványok kontra egyedi elbírálás,
- nagy terhelés kontra szűkös erőforrások,
- bürokrata kontra szakértő,
- ellenőrzés, szankcionálás kontra segítség, tanácsadás.

A közpolitika formálásának és megvalósításának legalsó (*street-level*) szintjén fölmerülő kérdéseket néhány szerző a „tökéletes végrehajtás” elméleti feltételeinek meghatározásával igyekezett megvilágítani. Hogwood és Gunn felvetéseit foglalja össze a következő táblázat:

1. táblázat: A környezetpolitika végrehajtásának elméleti feltételei és gyakorlati akadályai

Tökéletes végrehajtás feltétele	Gyakorlati problémák, akadályok
A végrehajtásért felelős szervezet munkáját külső körülmények nem befolyásolják kedvezőtlenül	A környezetpolitika hatástalanná válik, ha elfogadhatatlan olyan érdekcsoport számára, amely képes megvétózni azt
Kellő idő és erőforrás-ellátottság jellemzi a végrehajtást	Megvalósíthatatlan határidők vagy elégtelen erőforrások gátolják a végrehajtó szervezetet a kitűzött célok elérésében
Az erőforrások szükséges kombinációja rendelkezésre áll	A pénzügyi vagy egyéb erőforrások időleges hiánya késlelteti a megvalósítást
A megvalósítandó program világos és érvényes ok-okozati összefüggésekre alapozott	A program céljainak elérését meggátolja, ha nem előzte meg a probléma gyökerének megértése
Az ok-okozati kapcsolatok közvetlenek, kevés a közbülső változó vagy tényező	Ha az oksági láncban túl sok a lépések és a célok közötti kapcsolat, a végrehajtás kudarcba fulladhat
A végrehajtás fázisában elhanyagolható a felelős szervezet függése más aktoroktól, szervezetektől	A környezetpolitika nagyobb valószínűséggel zárul eredménytelenül, ha a végrehajtás fázisában sok egyéb aktor bekegyezését kell megszerezni
A célokat mindenki érti, és mindenki ugyanúgy értelmezi, illetve kívánatosnak tartja	A célok eltérő értelmezése, elfogadottságának hiánya meggátolja a megvalósítást
A célok elérése érdekében elvégzendő feladatok és sorrendjük egyértelműen kijelölt	Ha bizonyos lépések kimaradnak a végrehajtás során, vagy rossz sorrendben valósulnak meg, a környezetpolitika kudarcot vall
Tökéletes az együttműködés és a kommunikáció a végrehajtásban érintett felek között	Az együttműködés és a kommunikáció hiányosságai rontják a teljesítményt
A feljebbvalók és irányítók tökéletes engedelmességet várnak és kapnak a beosztott pozíciókban lévőkől	Az ellenőrzés és monitoring hatástalansága megbuktathatja a környezetpolitikát

Forrás: Gouldson–Murphy, 1998: 14 alapján

A táblázat sorai alapján az is jól látható, hány helyen, illetve tekintetben befolyásolják potenciálisan a környezetpolitika végrehajtásáért felelős szervezetek és aktorok (így a SLB-k elsősorban is) értékei, céljai és magatartása a folyamat végső kimenetelét. Erre hivatkoztunk fentebb – Lipsky (1980) nyomán – a SLB-k diszkrecionális hatalmaként. Ezért hangsúlyozza Gouldson és Murphy (1998) is, hogy a környezetpolitika kialakítása és végrehajtása között elmosódik a határ – azaz a környezetpolitika teljes folyamatában alakul és változik, értelmeződik újra (lásd pp. 13–17). Itt ismét szükséges hangsúlyozni, hogy mindez nem feltétlen és kizárólag negatívum, sőt sokszor és bizonyos tekintetben kedvező, hiszen ekként „finomodik” és „hangolódik rá” a való világbeli esetek sokféleségére a szükségképpen standardizált és homogenizált környezetpolitikai jogi és szabályozó rendszer. Azt sem szabad azonban feledni, hogy a kedvező hatások csak akkor érvényesülhetnek, ha a diszkrecionális befolyással rendelkező végrehajtó szervezetek és aktorok megfelelő erőforrás-ellátottsággal és szakértelemmel rendelkeznek.

A nemzetközi empirikus kutatások főbb eredményei

Nagyon kevés empirikus kutatás irányult eddig a SLB-k környezetpolitikai szerepének föltárására. Ebben az alponban az általunk ismert két empirikus kutatás (Lowe et al., 1997 és Fineman, 1998a, illetve 1998b) főbb eredményeit, megállapításait mutatjuk be röviden. Mindkét kutatás Nagy-Britannia (azon belül is Anglia és Wales) területére és az ottani környezetpolitika SLB szintjére vonatkozik. Lowe et al. (1997) empirikus munkája a kis méretű tejgazdaságok szennyezésére és a szennyezésnek a különböző érintett szereplők általi sajátos „konstrukcióira” irányult. Fineman (1998a) és (1998b) Anglia és Wales Környezetvédelmi Ügynöksége SLB munkatársainak tevékenységét elemezte.

Lowe és szerzőtársai (1997) Öfelsége Szennyezés-ellenőrzési Hatósága (Her Majesty's Inspectorate of Pollution) munkatársainak a tejgazdaságok víz- és hulladék szennyezését ellenőrző tevékenységét vizsgálták. Kutatási kérdésük arra irányult, hogy föltárják, a különböző szereplők – elsősorban a SLB-k és a farmerek, de részben a környezetvédő szervezetek is – hogyan értelmezik a tejgazdaságok szennyezését (tulajdonképpen: Mi a szennyezés?). Ennek érdekében egyfelől historikus perspektívába helyezik a mezőgazdálkodás okozta környezetvédelmi problémák környezetpolitikai kezelésének nagy-britanniai történetét. Történeti elemzésükből kellő rálátást nyerünk a mezőgazdálkodás környezetvédelmi aspektusainak politikai szintéren történő megjelenésére. Másfelől mélyinterjúkon és a hatósági munkatársak terepi munkájának (azaz a szabályozó és a szabályozott személyes interakcióinak) részvevő megfigyelésén keresztül adnak alapos választ kutatási kérdésükre.

A hatósági munkatársak a SLB-k elméleti irodalom tárgyalta számos megkülönböztető jegyével rendelkeznek. Munkájukat egyedül – a szervezeti hierarchiától viszonylagos függetlenségben – végzik, szakértői státusuk miatt szakmai autonómiájuk magas fokú, diszkrecionális hatalmuk ugyancsak. Ugyanakkor, mint a környezetpolitikai igazgatás – legalsó szintű – részei, bürokraták is egyúttal, akiknek komoly adminisztrációs munkát kell végezniük, igazodniuk kell a bürokratikus eljárások előírta eljárásokhoz, kategóriákhoz.

Lowe és szerzőtársai több jelentőségteljes és figyelemre méltó megállapításra jutottak a hatóság munkatársainak – a SLB-knek – a szennyezést ellenőrző tevékenységét vizsgálva. A SLB-k munkájukban nagymértékben támaszkodnak helyismeretükre – elsősorban is a területük vízrajzi adottságainak beható ismeretére. Szakmai képzettségük és gyakorlatuk adja

az alapját vízminőségre vonatkozó ítéleteik meghozatalának, ám a helyi vízrajzi adottságok és jellemzők ismerete nélkülözhetetlen számukra ahhoz, hogy gyorsan és pontosan tudják beazonosítani az észlelt szennyezések lehetséges forrását.

A SLB-k jól elkülönülő kategóriákba sorolták a tejgazdaságok farmereit: (i) „meggyőzhető” farmer és (ii) „problémás” farmer. Az elnevezésekből rögtön látszik, hogy nem feltétlenül és kizárólag a szennyezés mértéke az a dimenzió, amely meghatározza egy-egy gazdálkodó besorolását, bizonyos attitűdinális jellemzők nagyobb súllyal esnek latba. Nevezetesen az, hogy a hatóság embere hogyan észleli, milyen ítéletet alakít ki a farmer együttműködési készségéről, hozzáállásáról. A következő táblázat foglalja össze ebben a vonatkozásban a kutatás sokatmondó eredményét:

2. táblázat: A gazda-ügyfelek csoportosítása, jellemzése

„Meggyőzhető” farmer	„Problémás” farmer
<i>Fizikai tényezők</i>	
Tiszta, rendezett porta	Rendetlen porta
Nagyobb farm	Kisebb farm
<i>Társadalmi tényezők</i>	
Fiatalabb farmer	Idősebb farmer
<i>Attitűdinális tényezők</i>	
Csak arra vár, hogy megmondják, mit tegyen	Nem szereti, ha megmondják neki, mit tegyen
Barátságos, nyitott az eszmecserére	Megpróbál ködösíteni, és abban bízik, hogy majdcsak megoldódik a szennyezés magától
Egyenes, nyílt	Lavíroz, olyan, mintha rejtegetni valója lenne
Tájékoztatást, információkat kér	Sohasem kezdeményez kapcsolatot
Kész a cselekvésre	Ellenáll

Forrás: Lowe et al. (1997): 105

Mindebből az is sejthető, hogy a SLB-k munkája nemcsak egyszerűen a vonatkozó környezetvédelmi törvény, előírások betartatása, hanem a gazdálkodókkal való együttműködés megteremtése. Nyilvánvaló az is, hogy a SLB-k különböző szerepeiket és az azokhoz tartozó „eszközkészletet” másképpen használják attól függően, hogy a farmer melyik kategóriába tartozik. A „meggyőzhető” gazdálkodókkal szemben kevésbé kell alkalmazni a bírósági eljárás kezdeményezésének fenyegetését, mint a „problémás” farmerekkel szemben. A „meggyőzhetőkhöz” fűződő kapcsolatokat sokkal inkább jellemzi a segítség, a tanácsadás, mint a „problémásokhoz” fűződőeket. Mindazonáltal mindkét gazdálkodói csoport vonatkozásában

alapvető célja a SLB-knak, hogy „megértessék” saját szennyezésről alkotott fölfogásukat az érintett gazdálkodókkal – vagyis „neveljék”, „oktassák” őket. Munkájuk nagy részében kell olyan érvkészletet alkalmazniuk, olyan szerepeket betölteniük, amelyek a nevelő vagy tanácsadó szerepére és érvelésére hasonlítanak. Bizonyos értelemben a gazdálkodók erkölcsi felelősségérzetét igyekeznek fölkelteni a szennyezések elkerülése érdekében.

Kétségtelen tehát, hogy a SLB-k nagyon fontos szerepet játszanak a gazdálkodók „okításában” a szennyezések mibenléte és elkerülése vonatkozásában. Ahhoz azonban, hogy a gazdálkodók együttműködését elnyerjék, nekik is sokat kell tenniük. Egyfelől nagy hangsúlyt fektetnek a személyesség kialakítására (pl. még akkor is név szerint ismerve és köszöntve a farmereket, ha egy-egy évben alig-alig jutnak el hozzájuk, ha egyáltalán). Másfelől csínján bánnak a jogi útra terelés fenyegetésével a szennyezések esetén, és előtérbe helyezik a meggyőzés, segítség, időt hagyás taktikáit (más szempontból tehát élnek diszkrecionális hatalmukkal). A bírósági úttal fenyegetés inkább csak implicit van jelen tevékenységükben, és maguk is nagyon meggondolják, hogy éljenek-e vele annak büntető és kétélű volta miatt (ez utóbbi abból ered, hogy a peres eljárásokban nagyon precíz bizonyítékokat kell fölvonultatniuk – ami tekintve a problémák természetét nem könnyű feladat). Ez arra is utal, hogy a gazdálkodók közösségének együttműködése nélkül nagyon megnehezülne munkavégzésük, a szennyezés csökkentése céljának elérése. Ebben a tekintetben az is látható, hogy a farmerek képesek bizonyos addicionális költségekkel „megdrágítani” a SLB-k munkáját (ahogyan arra az elméleti áttekintésben utaltunk).

Érdemes kiemelni, hogy az elméleti irodalom tárgyaltá ellentmondások is felszínre kerülnek a SLB-k munkájában. A bürokrata és a szakértő, valamint az ellenőrző-szankcionáló és a segítő-tanácsadó szerepek egyaránt föltűnnek tevékenységeikben. Mindazonáltal a brit környezetpolitika szervezeti rendszerében a HMIP SLB-inek diszkrecionális hatalma viszonylag nagy, autonómiájuk csakúgy – bár munkájuk formális, bürokratikus aspektusai is jelentősek. Tanácsadó szerepük annyiban mindenképpen fontos, hogy az adott szituációban elérhető legjobb megoldásokra vonatkozó tanácsaikra igény van – ám az is igaz, hogy a technikai megoldások bizonytalan kimenete miatt (vajon tényleg az-e a jó megoldás?) óvatosak eme szerepükben, és inkább más szakértőkhöz, szervezetekhez utalják az érdeklődő gazdálkodókat.

Fineman (1998a) és (1998b) kutatásai Anglia és Wales Környezetvédelmi Ügynökségének munkatársaira irányultak. Összesen 82 munkatársra terjedt ki vizsgálata, akik Anglia és Wales

három régiójában dolgoztak. Minden munkatárssal mélyinterjú készült, és 14-üket terepi munkája közben részvevő megfigyelőként követett is az angol kutató. Fineman kutatási kérdése arra vonatkozott, hogyan teremtik meg a környezetvédelmi felügyelők – társadalmilag és retorikailag – a szabályozást, a szabályozói tevékenységet. Hogyan konstruálódik a SLB-k főszereplésével a környezetpolitikai szabályozás társadalmi gyakorlata?

Fineman mint szervezetkutató kiemeli, hogy a SLB-k jellemző módon szervezetük határán állnak és tevékenységeik is ekként értelmezhetők (boundary spanning) (lásd Fineman, 1998a és 1998b). Empirikus kutatásának további megállapításait a következő rendben tárgyalja: (i) stílus (meggyőzés, alku, blöff), (ii) kikényszerítés („bekeményítés”), (iii) tanácsadói szerep, (iv) mikro-politikai kontextus és (v) emocionális, illetve társas kontextus.

A „stílust” illetően Fineman észrevétele szerint a környezetvédelmi felügyelők a szabályozó tevékenység megkívánta találkozásait az iparvállalatokkal úgy tekintetik, mint a meggyőzés és alku lehetőségét a többé-kevésbé ellenálló szabályozottakkal szemben. Mindannyian sokkal inkább a megelőzés útjait-módjait keresik és részesítik előnyben, a bírósági eljárás kezdeményezéséhez csak legvégső esetben fordulnak – amikor már minden más csatorna eltömődni látszik. Az együttműködő kapcsolatok kiépítését a hatékony szabályozás alapvető és nélkülözhetetlen elemének tartják, ezért a bizalom és partneri viszony létrehozásán fáradoznak. Ugyanakkor – ha szükségesnek vélik – sok esetben alkalmazzák a tárgyalások, személyes interakciók során a blöff lehetőségét. Nevezetesen a kevésbé jól informált szabályozottal szemben azt a lehetőséget igyekeznek kihasználni, hogy még jobb szennyezést csökkentő megoldást alkalmazzanak, mint amit a jogszabályok minimálisan megkövetelnek. A környezetvédelmi felügyelők szakértői státusa és identitása – Fineman szerint is – nagyon erős.

Ami a szabályozás kikényszerítését illeti, ez a „legkényelmetlenebb” oldala a felügyelők tevékenységének. Lowe et al (1997) idevonatkozó megállapításait Fineman is megerősíti: a környezetvédelmi felügyelők igyekeznek elkerülni ameddig csak lehet a bírósági eljárás kezdeményezését, annak költséges volta és bizonytalanabb kimenetele miatt. Ugyancsak hasonló megállapításra jut Fineman, mint Lowe és szerzőtársai a környezetvédelmi felügyelők tanácsadói szerepe tekintetében. Talán még jobban hangsúlyozza azonban, hogy mennyire óvatosak igyekeznek lenni a SLB-k a konkrét technikai megoldások ajánlását illetően (ami a szakmai etika egyik fontos elemét képezi).

Fineman (1998b) résztvevő megfigyeléses kutatására alapozva hangsúlyozza például az ún. integrált szennyezés-csökkentés (integrated pollution control) definiálásának alku jellegét, amely sajátos mikro-politikai kontextust, retorikai taktikákat, manővereket foglal magába. Egyik nagyon fontos megállapítása szerint – bár akadnak úgymond „radikálisabban” környezetvédő értékeket és attitűdöket valló környezetvédelmi felügyelők is – többségük hajlamos elfogadni a szabályozott iparvállalatok standard ideológiáját és értékeit. Nevezetesen, az ipari fejlődés szükségességébe és értékébe vetett hitet, a környezetvédelmi és az ipari érdekek kompromisszumos megvalósításának egyedüli lehetőségét.

Ugyanakkor a személyes interakciókon keresztül zajló (street-level) szabályozási folyamatnak meghatározó eleme érzelmi és társas kontextusa is. Fineman rámutat a szereplők (felügyelők és szabályozott szervezetek képviselői) által eme interaktív szabályozási folyamatban alkalmazott rituális és drámai elemekre. A szabályozás – jogi előírások nyújtotta – csontvázára így kerül föl „hús és vér” tartalom.

Fineman (1998b) számos jellemző tevékenységét foglalja össze a *street-level* környezetvédelmi felügyelőknek:

- az ellenőrzések, az azokkal való fenyegetés, a figyelmeztetések, hivatalos levelek ritualizálása,
- a „jó”, „megbízható” iparvállalatok (szabályozottak) meghatározása,
- a bírósági eljárás kezdeményezése csak végső eszközként használatos,
- a felügyelők „magányos” munkavégzése, ezzel elkülönülés a többi felügyelőtől és magától a szervezettől (autonómia),
- saját szakmai, gyakorlati etikájuk létrehozása, illetve a szabályozottaktól elvárt erkölcsi, magatartásbeli normák kialakítása és feljűk közvetítése,
- tanácsadói, segítői szerepek betöltése stb. (p. 970).

Fineman (1998a) és (1998b) a street-level környezetvédelmi felügyelő mint a környezet-politikai szabályozás egyik fontos létrehozója portréját rajzolja föl. Hangsúlyozza, hogy mindaz az emocionális és társas, interaktív kontextus, amelyben a szabályozó tevékenység zajlik, alapvető része magának a szabályozás folyamatának (ebben az értelemben pl. az is, hogy mit gondol a szabályozó a szabályozotról, és viszont). Ebből az is következik, hogy a személyes interakciók kezelésének képessége (a kommunikációs és kapcsolatteremtésé, illetve-építési képességek) rendkívül fontos erőforrások a környezetvédelmi felügyelők munkájában.

A környezetvédelmi felügyelőségek szerepe és helye a magyar környezetpolitikában

Környezetvédelmi felügyelőségek feladatai

A környezetvédelmi feladatok területi és hatósági megosztásáról a Környezetvédelmi törvény (1995 évi LIII. tv.) rendelkezik az alábbiak szerint:

„A környezetvédelmi hatósági feladatok ellátása

65. § (1) A környezetvédelmi hatósági feladatokat első fokon

a) a helyi önkormányzat hatáskörébe nem tartozó ügyekben - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a területi környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: felügyelőség),

b) a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyekben - külön jogszabályok rendelkezései szerint - a polgármester (főpolgármester), illetve a jegyző (fővárosi főjegyző) (a továbbiakban együtt: önkormányzati környezetvédelmi hatóság),

c) az olyan ügyekben, amelyekben a hatósági feladat tárgyát képező vagyontárgy települési önkormányzat tulajdonában vagy többségi települési önkormányzati tulajdonban van, a felügyelőség látja el.

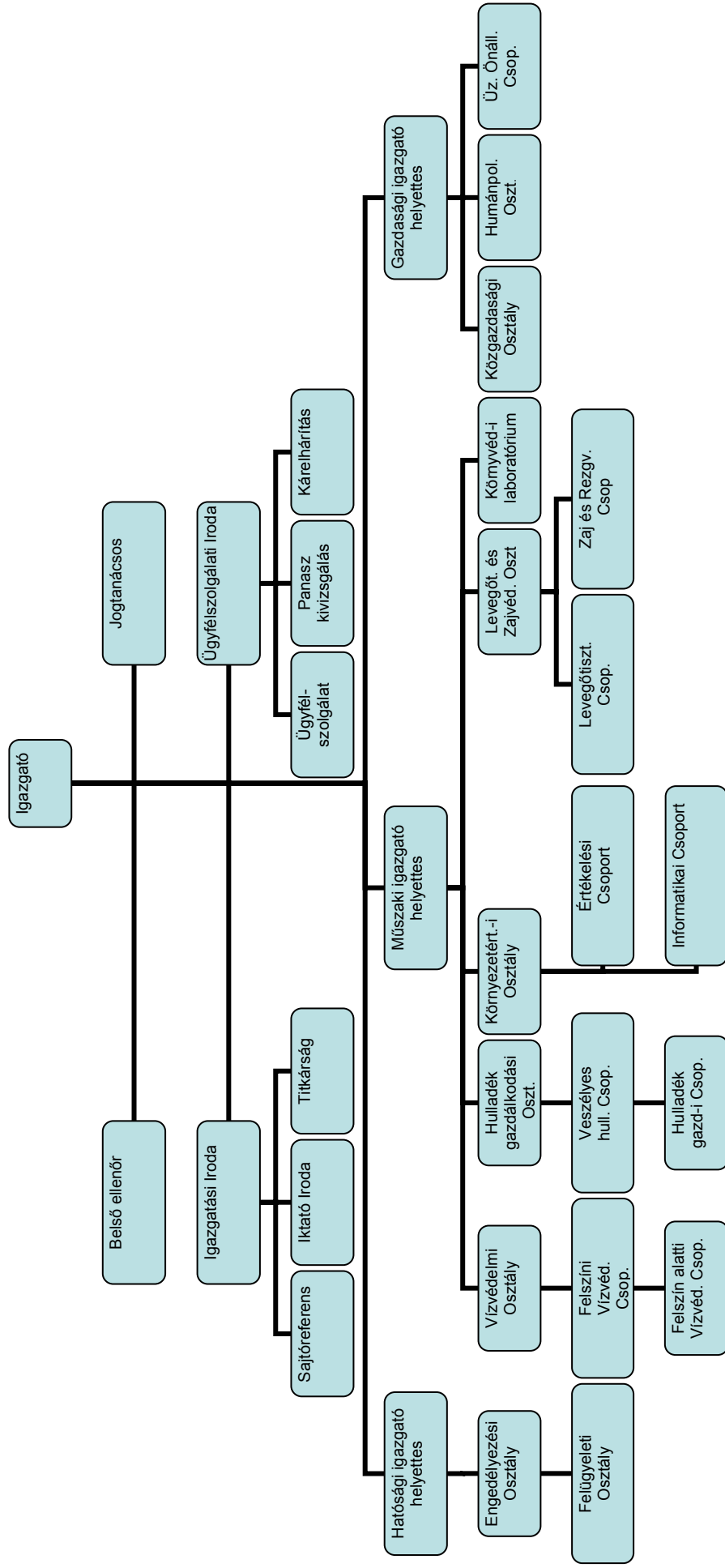
(2) A felügyelőség - e törvényben nem szabályozott - feladat- és hatáskörét a Kormány, illetékességi területét a miniszter rendeletben állapítja meg.

(3) A felügyelőség a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő környezetvédelmi ügyekben együttműködik az illetékességi területén működő önkormányzati környezetvédelmi hatóságokkal, és segíti őket környezetvédelmi feladataik ellátásában.”

A környezetvédelmi felügyelőség a miniszter irányítása alatt működő államigazgatási intézmény, önálló jogi személy, önállóan gazdálkodó, központi költségvetési szerv. Az államigazgatásban felettes szervük a Főfelügyelőség és a Környezetvédelmi Minisztérium (Pénzügyi Főcsoport).

A felügyelőség szervezeti felépítését az alábbi ábra mutatja:

3. táblázat: A felügyelőségek szervezeti felépítése 2001 évben



Állami feladatként alaptevékenységük körében gyakorolják a külön jogszabályokban meghatározott első fokú környezetvédelmi hatósági jogköröket, melyek a következők.

1. Hatósági engedélyek kibocsátása az alábbi körökben:

- környezetvédelmi engedélyek a 20/2001 korm.rend. alapján
- működési engedély 20/2001 korm.rend. alapján
- egységes környezethasználati engedély 193/2001 korm.rend. alapján (2002-től környezetvédelmi engedélyek és egységes környezethasználati engedély is kell a veszélyes anyagok tekintetében a BAT megkövetelése mellett, de a már működő üzemek esetében 7 év haladék adható)
- bizonyos engedélyköteles tevékenységek végzésének engedélyezése:
 - veszélyes hulladék kezelési engedély, melyet a 2000 évi
Hulladéktörvény szabályoz,
hulladék kezelési engedély
- aktív bér munka engedélyezése.
- határértékeket meghatározó engedélyek, melyeket hatósági határozatba foglal a felügyelőség.

A környezetvédelmi engedélyekről, a környezetvédelmi működési engedélyekről és egyéb – külön jogszabályban meghatározott esetben kiadott – hatósági határozatáról, szakhatósági állásfoglalásáról nyilvántartást vezetnek.

2. Szakhatósági feladatok (véleményezés)

- telepengedély, melynek kiadásakor a lehetséges környezetkárosodásokat környezeti elemenként kell vizsgálni
- építési, bontási és fennmaradási engedély
- egyéb szakhatósági vélemények

Társhatóságok: önkormányzat
ANTSz
Bányakapitányság
Vízügyi Hatóság
Hírközlési Felügyelet
Műemlékvédelmi Hatóság

- véleményezik a kiemelt térségekre vonatkozó, a megyei és a kistérségi területfejlesztési koncepciót és programot, valamint a kiemelt térségek és a megyei területrendezési terveket;
- eleményezik a felszámolási, végelszámolási eljárásban a környezeti károsodások, terhek rendezését elrendelő határozat végrehajtására a felszámoló által kötött szerződést, közbenső mérleget, vagyonfelosztási javaslatot;

- együttműködnek a Minisztérium illetékes területi főépítészeivel a területi főépítések jogszabályban meghatározott területrendezési, építészeti értékek védelmével és építésügyi igazgatással kapcsolatos egyes feladatait illetően

3. Hatósági környezetvédelmi szankciók

- helyszíni ellenőrzés és önellenőrzés felülbírálása
- bírság kivetése, melyet szintén államigazgatási határozatba kell foglalni
- hatósági kötelezések, melyek a következők lehetnek:

kárelhárítási ütemtervre kötelezés

állapot felmérésére és kárfeltárássra kötelezés

A kötelezések nem teljesítésekor a felügyelőségnek módjában áll végrehajtási bírság kivetni a határidő lejártá után, melynek értéke akár 100 000 Ft is lehet.

- korlátozás, felfüggesztés és bezárás kezdeményezése, valamint ügyészhez fordulhat a felügyelőség büntény észlelésekor

4. Egyéb feladatok

- termékdíjas feladatok
- KAC feladatok
- Területrendezési tervek véleményezése

részt vesznek a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek egyeztetési eljárásában

szakmailag felügyelik az önkormányzatok környezetvédelmi intézkedéseit: véleményezik a települési önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú rendelet- és határozattervezeteit, a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét és a környezetvédelmi programokat

- Végelszámolási, felszámolási eljárás során a kárelhárítás érvényesítése

bejegyeztetik a jogerős hatósági határozattal megállapított tartós

környezetkárosodás tényét, mértékét és jellegét az ingatlan-nyilvántartásba, illetve annak megszűnésekor, valamint változásakor intézkednek a törlés vagy módosítás felől

- Környezeti adatszolgáltatás

adatszolgáltatás: hozzáférhetővé teszik a környezet állapotáról szerzett adatokat, és tájékoztatást adnak azokról

ellátják az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerhez (OKIR)

kapcsolódó feladatokat: a környezet állapotának és használatának figyelemmel kíséréséhez, igénybevételi és terhelési adatainak méréséhez, gyűjtéséhez, feldolgozásához és nyilvántartásához kialakított környezetvédelmi mérő-, észlelő-, ellenőrző hálózat, valamint az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer (OKIR) működtetéséhez szükséges területi feladatok, továbbá együttműködés más ellenőrző és információs rendszerekkel; összegyűjtik és az OKIR rendelkezésére bocsátják az annak működéséhez szükséges adatokat

- Kapcsolattartás civil szervezetekkel, egyetemekkel

részt vesznek a környezeti tudat- és szemléletformáló feladatok ellátásában,
közreműködnek a környezetvédelmi kutatási, oktatási, nevelési és
ismeretterjesztési tevékenységekben
közreműködnek a környezetvédelmi érdekek érvényesítését szolgáló
nemzetközi feladatok végzésében
együttműködés a környezet védelme érdekében a helyi önkormányzatokkal, a
természetes személyekkel és szervezeteikkel, a gazdálkodó szervezetekkel és
mindezek érdekvédelmi szervezeteivel és más intézményekkel

4. táblázat: A környezetvédelmi felügyelőségek feladatai

Környezetvédelmi felügyelőségek feladatai

1. Hatósági eng.
 - a) környezetvédelmi eng. 20/2001 korm.rend.
 - b) működési eng. 20/2001 korm.rend.
 - c) egységes környezethasználati eng. 193/2001 korm.rend. 2002-től a+c szinten kell engedély a veszélyes anyagok tekintetében, BAT megkövetelése (7 év haladék)
 - d) tevékenység végzésének engedélyezése
veszélyes hulladék kezelési eng. 2000 évi Hulladéktörvény
hulladék kezelési engedély
 - e) aktív bér munka eng.
 - f) Határértékeket meghatározó engedélyek – hatósági határozatba foglalt
 2. Szakhatósági feladatok (véleményezés)
 - a) telepengedély – környezeti elemenként vizsgálja
 - b) építési, bontási, fennmaradási eng.
 - c) Egyéb szakhatósági vélemények
Társhatóságok: önkormányzat
ANTSz
Bányakapitányság
Vízügyi Hatóság
Hírközlési Felügyelet
Műemlékvédelmi Hatóság
 3. Hatósági környezetvédelmi szankciók
 - a) helyszíni ellenőrzés – önellenőrzés
 - b) bírság kivetése – államigazgatási határozatban
 - c) hatósági kötelezések
készítsen kárelhárítási ütemtervet
állapot felmérésére kötelezés – kárfeltárás
végrehajtási bírság kivetése határidő lejárta után
 - d) korlátozás, felfüggesztés, bezárás – ügyészhez fordulhat a felügyelőség büntény bejelentésével
 4. Speciális feladatok
 - a) termékdíjas feladatok
 - b) KAC feladatok
 - c) Területrendezési tervek véleményezése
 - d) Végelszámolási, felszámolási eljárás során a kárelhárítás érvényesítése
 - e) Környezeti adatszolgáltatás
 - f) Kapcsolattartás civil szervezetekkel, egyetemekkel
-

A felsorolásból kitűnik, hogy a felügyelőségek milyen szerteágazó és sokrétű kompetenciával rendelkeznek. Sok esetben egyéb társhatóságok (pl. ÁNTSz) szakvéleményét is figyelembe kell venniük döntéseik során, valamint bizonyos esetekben csupán szakhatósági véleményt kell adniuk az adott környezetvédelmi ügyben a felelős hatóságnak.

A környezetvédelmi illetékesség ilyen mértékű megosztottsága és felaprózása következtében néha a kompetenciák átláthatatlan szövevénye alakul ki, mely igen megnehezíti a hatékony munkavégzést.

Az EU-hoz való csatlakozás és az azzal járó újabb és újabb szabályozások átvétele és végrehajtása pedig önmagában is nagy terhet jelent a felügyelőségek számára.

Magyarországon a 12 környezetvédelmi felügyelőség 12 elsőfokú illetékességi területre osztja az országot. A környezetvédelmi felügyelőségek illetékességi területeit az alábbi térkép mutatja:



- I. Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, Győr
- II. Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség, Budapest
- III. Alsó-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség, Baja

- IV. Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, Székesfehérvár
- V. Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, Pécs
- VI. Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, Szombathely
- VII. Felső-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Nyíregyháza
- VIII. Észak-magyarországi Környezetvédelmi Felügyelőség, Miskolc
- IX. Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség, Debrecen
- X. Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Szolnok
- XI. Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Szeged
- XII. Körös-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Gyula

A felügyelőségek humán erőforrás és technikai ellátottsága

Tanulmányunkban a kiválasztott környezetvédelmi felügyelőség erőforrás-ellátottságát és az ebből fakadó problémákat is megvizsgáltuk humán kapacitás és technikai ellátottság szerinti bontásban.

Humán kapacitás

A felügyelőség az országban a leginkább leterhelt, ugyanis illetékességi területén található az országos ipari teljesítmény 40 %-a. A maradék 60 %-on a többi 11 felügyelőség osztozik. Ehhez a területhez kb. a jelenlegi létszám duplájára lenne szükség.

Jelenleg 192 fő engedélyezett alkalmazottat foglalkoztathatnak, de ebből csak 188 hely betöltött.

A Felügyelőséghez 42 mérőállomás is tartozik, melynek feladatait a jelenlegi munkaerővel is el tudja látni. Itt ugyanis elsősorban laboráns technikusok dolgoznak, akik munkaideje viszonylag rugalmas, de természetesen mérnökök is végeznek labor munkát. Ezen munkaterületen a fluktuáció nem jelentős, melynek oka elsősorban a kötetlen munkaidő.

A szakmai osztályok (Vízvédelmi, Hulladékgazdálkodás, Környezetértékelés, Levegőtisztasági és Zajvédelmi Osztály) munkaerő ellátottsága a leggyengébb. Itt a legnagyobb a fluktuáció is. A fiatal munkatársak rövid időn belül jobb fizetés reményében elhagyják a felügyelőséget, „ugródeszkának” használva a hivatalt. A középkorú munkatársak aránya nagyon alacsony, ami tovább gyengíti a humán kapacitást. A jól felkészült kollégákat tízszer annyi fizetésért nagyvállalatok csábítják el. Végzettség tekintetében a szakmai osztályok elsősorban felsőfokú mérnök munkatársakat foglalkoztatnak.

Az ügyiratkezelés, ügyfélszolgálat és a gazdasági hivatal munkaerő ellátottsága kielégítőnek mondható. Itt a fluktuáció is alacsony. Természetesen a szakmai osztályok létszámának növelésével arányosan alkalmazottaik számát is növelni kell.

Az informatikai szakemberek megfizetése szintén gondot jelent, bár itt a fluktuáció nem olyan magas, de mindenképpen több munkatársra lenne szükség.

A jogász kollégák megtartása a legnehezebb, hiszen a környezetjogot jól ismerő jogászok a vállalatok körében igen keresettek. Ezért itt a fluktuáció szintén magas. Elmondható, hogy

szinte csak pályakezdő jogászok jönnek, akik a szakvizsga letétele után máshol keresnek munkát. Ezért a legfontosabb cél lenne a fluktuáció csökkentése.

A legutóbbi bérrendezés a fiatal munkatársak bérét és a nyugdíjazás előtt álló szakemberek bérét emelte leginkább. Ezért a felügyelőség inkább fiatalokat vesz fel, mert a középkorú szakembereket nem tudja eléggé megfizetni.

Jellemző, hogy a munkatársak többsége tovább képezeti magát, diplomát vagy másod-diplomát szerez. A továbbképzés idejére szerződést köt a felügyelőséggel, melynek értelmében a továbbképzés ideje alatt nem hagyhatja el munkahelyét. Ez az egyetlen eszköz a felügyelőség kezében, hogy munkatársait hosszabb-rövidebb időre megtartsa.

Általánosságban elmondható, hogy a felügyelőség munkaerő összetétele igen vegyes és az átlagéletkor viszonylag magas, 45-50 év.

Az alacsony létszám országos szinten is gondot jelent, melyet tovább nehezít, hogy a tárca „leveszi” a számára szükséges területi létszámot és a jó munkatársakat is a központba csábítja. Ezzel a területi szervek kevesebb munkatársat vehetnek fel ellentétben a központtal, ahol ún. „vízfej” alakul ki.

Műszerezettség, technikai ellátottság

Új műszereket csak Phare és KAC pályázatokból tudtak beszerezni, mivel a költségvetésük nem tartalmaz folyamatos műszerpótlást. Ezen mindenképpen változtatni kellene, mivel a műszerek a nagy igénybevétel miatt 3-4 évente lecserélendők. A műszerek gyors elhasználódásához járul hozzá, hogy a felügyelőség bevételi forrás teremtése végett térítés ellenében államigazgatási méréseket is végez.

Gépkocsik terén kis frissítésre lenne szükség, hiszen 4 autójuk 1997-ben 0-ra íródott. Ezeknek a gépkocsiknak a szervizelési költsége egyre nagyobb tételeket emészt fel. Általánosságban a felügyelőség autóinak futásteljesítménye 300 000 km, ami szintén jelentős mértékű terhelésre utal. Véleményük szerint a gépkocsi beszerzéseket a futásteljesítmény alapján kellene meghatározni, de sajnos ez nem így történik. Elsősorban ismeretség és kapcsolatok határozzák meg, hogy mely felügyelőség hány és milyen gépkocsit kaphat. A magas gépkocsi leterheltséget bizonyítja, hogy a szükséges és tényleges ellenőrzések aránya 9:1 és 2 között mozog.

Az irodai felszerelés leginkább a számítógépek terén fejlesztendő. Jelenleg bár majdnem minden alkalmazottra jut egy számítógép (130 db gép), de ezek nagy része elavult. Ez nagyban veszélyezteti a felügyelőség belső hálózatának működését, mai elengedhetetlen a hivatali munkában.

A telefonellátottság még a mobiltelefonok tekintetében is kielégítő és GPS rendszerrel is rendelkeznek.

Általánosságban országos szinten a technikai ellátottságot illetően a felügyelőségek igen nagy szórást mutatnak. Vannak úgynevezett „nyalóka” felügyelőségek, melyek ellátottsága kiemelkedő a többihez képest. Ez is bizonyítja, hogy az ellátás nem feladatsúlyozott, hanem kapcsolatok alapján történik.

A magyarországi empirikus kutatás eredményei

Az ország egy tetszőlegesen kiválasztott felügyelőségén készítettünk mélyinterjúkat 2002. augusztus közepén. A kiválasztott a felügyelőségen összesen kilenc interjú készült el, négy a levegőtisztasági, három a vízvédelmi és kettő az engedélyezési osztályon. Az interjúk hossza a húsz percestől a háromórásig terjedt. Valamennyi interjút magnószalagra rögzítettük és szóról szóra legépeltük. A legépelt szöveget több szempont szerint végigelemeztük, és az elemzések eredményeit egyeztetettük. Az elemzés során kikristályosodott kritériumok alapján készült el az alábbi értékelés.

A környezetvédelmi felügyelőség munkatársainak szerepei

Egymástól többé-kevésbé jól elkülöníthető szerepeket kell a környezetvédelmi felügyelőség (továbbiakban: KöFe) munkatársainak betölteniük egyfelől a különböző szabályozási helyzetekben, másfelől a különféle szereplőkhöz fűződő kapcsolataikban. Ezen szerepek a következők:

1. ellenőr vagy felügyelő,
2. adminisztrátor vagy hivatalnok,
3. környezetvédelmi szakértő,
4. jogszabály végrehajtó,
5. jogász vagy jogszabály értelmező,
6. pszichológus vagy pedagógus,
7. tanácsadó vagy segítő.

A KöFe munkatársak 1. szerepükben a hatóság képviselői, s ebbéli mivoltukban ellenőrzik, felügyelik a szabályozott ágenseket, engedélyeket adnak ki nekik, sőt az ismeretlen szennyezéseket megkísérlik földeríteni (beazonosítani a szennyezés okozóját). Hatalmi pozíciójuk e szabályozó-szabályozott viszonyban egyértelmű: a másik félnek „adatszolgáltatási kötelezettsége van”, lehetővé kell tennie a „helyszíni ellenőrzéseket”, „hiánypótlásra” kötelezhető stb.

„Itt a felügyelőségen hatósági jogkörrel rendelkezik a levegős csoport. Tehát felügyelők és tulajdonképpen engedélyezők is vagyunk.” (1. interjú)

„Egyrészt szakhatóság vagyunk. Tehát a vízügynek, az önkormányzatoknak adunk szakhatóságot... Ezenkívül a felügyelőségen belül egyedi határértékeket adunk, elsősorban szennyvíztisztító telepeket ellenőrzünk. Van, ahol az ÁNTSZ-szel közösen megyünk... és a mérés eredménye alapján bírságot vetünk ki. (7. interjú)

Az ellenőr vagy felügyelő szerepében a KöFe a helyszínen ellenőríz, ki- és megvizsgál (pl. panaszokat), bejárja a telephelyet, kérdéseket tesz föl, mintavételez, méréseket végez. Ugyanakkor a fenti második idézetből látható, hogy felügyelői és más szerepei egybefonódnak. Engedélyező tevékenysége más hatóságok munkájával is összeköti – ezeknek a társhatóságoknak pedig a KöFe szakért, „szakhatósági” formájában véleményt ad, „fölvívja a figyelmet, hogy miről van szó, milyen kötelezettsége van” (lásd 3., szakértői szerep). Az ellenőrzések utáni következő lépésben új szerepben jelenik meg. Ez már az adminisztrátor vagy hivatalnok szerepe (2. szerep), aki áttanulmányozza a benyújtott dokumentumokat, összevetve a jogszabályokkal ellenőrzi azok tartalmát, kategóriákba sorolja a szabályozott felet („egyedi határértéket ad”), majd – a szakértő véleményét formába öntve és a megfelelő eljárási szabályokat követve – szankciót alkalmaz, ha szükséges.

„El kell olvasnunk a benyújtott dokumentációt, ami az engedélykérelemhez van csatolva. S ennek alapján, meg a rendeletek alapján – mert a rendeletek előírnak bizonyos betartandó feltételeket – ezeket mi ellenőrizzük. (...) Vannak számítások – azokat nekünk ellenőrizni kell. Jobbik esetben vannak mérési jegyzőkönyvek – azok már jobbak, mert nyilván egy mérés pontosabb, mint egy számítás –, azokat is le kell ellenőrizni. A mérés [esetében] rendeletileg elő van írva, hogyan kell [elvégezni], ki végezheti; szabványok vannak a mintavételezésekre... Az engedély megfogalmazása úgy történik, hogy az engedélyezési osztályon vannak ügyintézők, akik egy-egy területért felelősek. Ők fogalmazzák meg, és határozati formában vagy engedély formájában aláírásra készítik elő.” (1. interjú)

Hivatalnokként és adminisztrátorként a KöFe munkatársa rendeleteket követve jár el, eljárási szabályokat tart be. Tulajdonképpen az egyedi ügyeket sorolja be az előre megadott, lehetséges kategóriákba („ügyintéző”), a hivatalos nyelvezetet alkalmazva írja le és fogalmazza meg a helyzeteket, és a bürokratikus szervezetben följebbvalói számára előkészíti a döntést. Mint adminisztrátornak tehát az előírások követésével döntés-előkészítési joga és hatásköre van – a végső döntés azonban már nem az ő kezében nyugszik.

Környezetvédelmi szakértőként (3. szerep) másképp tűnik föl a KöFe munkatársak feladatköre:

„Van szakmai véleménye [a felügyelőnek], és azon belül a lehetőségeket kell vizsgálni; hogy hol kell, hol szükséges, hol [van] lehetőségünk és hol kötelességünk lépni...” (6. interjú)

Szakértőként elsősorban a környezetvédelmi érdeket képviselik, és a környezetvédelmi szakmai tudást testesítik meg. Munkatársként is egymásnak szakmai ismereteket, véleményeket és ítéleteket adnak át:

„...mi természettudományos alapon vagyunk, tehát mi ebbe [a természet körforgásába] való beavatkozást hagyjuk jóvá vagy nem hagyjuk jóvá. S tulajdonképpen ezért dolgoznak itt különböző típusú szakemberek együtt...” (6. interjú)

Előfordul azonban, hogy a szakértő szerepét korlátozzák a hatósági jogosultságok, a hivatalnoki lehetőségek:

„... hiába tud annál sokkal jobb szakmai döntést hozni, az megtámadható, megsemmisíthető... annak ellenére, hogy lehetséges sokkal jobb megoldás is szakmailag, mint hatóság nem teheti meg, mert a mostani jogosultsága nem [teszi lehetővé], nincs rá lehetősége...” (6. interjú)

„Szakmaiság” és „jogiság” ellentmondása jelenik itt meg. A KöFe munkatársak egyfelől gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező környezetvédelmi szakértők, s mint ilyenek, határozott szakmai véleményt, ítéletet tudnak formálni, ám egyúttal hatósági emberek, hivatalnokok, akiket kötnék a bürokratikus eljárási szabályok, illetve a jogszabályok, előírások.

„Ha jogszabály előírja, akkor nekünk meg kell csinálnunk. Mi jogszabály végrehajtók vagyunk. (...) A jogszabályok egzakta – legalábbis ezen az oldalon –, tehát nem adnak lehetőséget [egyedi elbírálásra].” (2. interjú)

„A határértéket mindig figyelembe vesszük, ehhez ragaszkodnunk kell. (...) A határértéket tudni kell teljesíteni – ehhez ragaszkodunk...” (2. interjú)

„...nincs olyan jogszabály, ami teljes mértékig tartalmazza, hogy mit kell benyújtani, és hogy kell beadni.” (6. interjú)

A jogszabály végrehajtói szerep (4. szerep) abban nyilván nagyon hasonlít a hivatalnokéhoz, hogy világos szabályokat, előírásokat követ, s nincs módja a kivételezésre, az eltérésre. Mindez védi a KöFe munkatársat és az ügyfelet egyaránt. A méltányosság eljárások formájába, paraméterekbe van öntve. Ugyanakkor a jog nem mindig szolgál egyértelmű útmutatással, néha szinte jogász szerepbe kényszerülnek a KöFe munkatársak:

„Az embernek mindig kell gondolkodni, hogy a jogalkotó szándéka és a saját értelmezése megegyezik-e. Ilyen kérdések mindig felmerülnek, és ezeket nagyon nehéz helyre tenni.” (6. interjú)

Mit minek minősítenek, abban kétségtelenül van némi játékterük a KöFe munkatársaknak – az esetek egyediségében rejlő gazdagságot nyilván semmilyen jogszabály tökéletesen lefedni

nem képes. Ez az értelmezés bizonyos értelemben „jogászi” feladat (5. szerep): a törvény vagy rendelet betűjének szellemmel való föltöltése.

A helyszíni ellenőrzések, a terepi munka sajátos, szemtől szembeni, gyors helyzetfelismerést és reakciókat igénylő szituációba helyezi a KöFe munkatársakat. Ennek megfelelően alakul 6. szerepük:

„Ha az ember kimegy vagy egy ügyfél bejön, ... a helyzet határozza meg, hogy valakivel [hogyan] lehet megbeszélni, mert olyan a személyisége. Van, akivel rögtön keményen kell, hatóságilag... (...) Ez pszichológia... Nem biztos, hogy az ember eltalálja; mindig az kell, hogy erre kiélezve legyen, mert nyilván vannak szabályok – aszerint kell dolgozni. ... egyébként mindig a jogszabályok mentén. Csakhogy vannak különböző, hogy mondjam, különböző ügyek, és van, ahol hamarabb a szankció felé kell nézni... Ez a gyakorlat kérdése... (...) Ez olyan, mint egy pedagógus [feladata]... De ez mindig jogszabályok mentén van. Csak hát mivel emberek dolgoznak egymással, ennek is van szubjektív [része]...” (2. interjú)

Egyfajta stratégiai, szemtől szembeni szituációban van a KöFe terepen dolgozó munkatársa az ügyféllel. Értelmeznie kell a helyzetet, az ügyfél szándékait, jó- vagy rosszhiszeműségéről gyors ítéletet kell alkotnia. Ennek megfelelően kell megválasztania alkalmazott taktikáját: az engedékenység vagy a szigor mértéket, a kooperatív vagy a „kemény” fellépést. Ám nemcsak hogy át kell látnia a szituáció szociálpszichológiáját, de pedagógiailag is a legjobb megoldást kell választania. Ha ez nem sikerül, célját sem érheti el, mivel ellenségeskedésbe fajulhat a kapcsolat, szemben a gyümölcsözőbb kölcsönös együttműködés kialakításával.

„Szigorúnak kell lenni, de azért annyira nem, hogy kiutáljanak, mert akkor nem segítenek.” (1. interjú)

„Egy felügyelőnek nem az a dolga, azt hiszem, környezetvédelmi területen sem, hogy azt keresse, hogy lehet őket [a szennyezőket] megbüntetni, hogy lehet őket lehetetlenné tenni, hanem az a célja, hogy lehetőleg korrekten, a mi részünkről is meg az ő részéről is, a probléma... megoldódjon.” (2. interjú)

A repertoárban a 7. az ügyfélnek tanácsot adó, segítő szerep, ami nyilvánvalóan összefügg a KöFe munkatársak környezetvédelmi szakértő mivoltával, valamint jogszabály értelmezői szerepével:

„... ők kérdeznek, és mi válaszolunk..., ... hogy milyen igényünk van, mit szeretnénk, részletesebben, mert nem írunk le a hiánypótlásban több oldalas magyarázatot. S amit nem értenek, jönnek és megkérdezik...” (1. interjú)

Ez a szerep is ellentmondásokba kerülhet a KöFe munkatársak más szerepkörével, elsősorban a bürokratikus, államigazgatási szervezetben betöltött beosztott adminisztrátori, hivatalnoki helyzetükkel:

„... az ügyfélnek ügye van, erről tájékoztatni kell lehetőleg. De a másik nagy probléma az ügyfelekkel kapcsolatban..., hogy döntésünkről nem tájékoztathatjuk előre... Lehet tájékoztatni, de nem lehet a döntésről tájékoztatni. Arról, hogy milyen ügyben gondolkodunk, mit fogunk megvizsgálni, milyen kérdések jönnek elő, arról igen [lehet tájékoztatni]. De a döntés egyszemélyes..., mert gyakorlatilag az igazgató, illetve az igazgató által éppen megbízott helyettesítő személy aláírásával lesz döntés. (...) Ez a döntés nálunk, de közben bizonyos dolgokról tájékoztatni kell, de úgy, hogy nehogy véletlenül két döntés legyen...” (6. interjú)

Az ügymenet gyorsítása érdekében a felügyelők megkerülve a hivatalos eljárást inkább főlhívják az ügyfelet és telefonon kérik meg a szükséges kiegészítéseket:

„... ha van valami olyan probléma, amit egyszerűen meg lehet oldani, akkor felhívom és megkérdem – sokkal gyorsabb, mint hogyha elküldöm az engedélyezési osztályra...” (7. interjú)

A felügyelők pedagógiai tevékenységét mutatja az a hozzáállás, ahogy elmagyarázzák az ügyfélnek, hogy mit kell tennie, ismertetik vele a rá vonatkozó szabályokat:

„... nekik nem dolguk, hogy ismerjék a szabályokat, azért vagyunk mi...” (5. interjú).

Ugyancsak a pedagógiai szerep egyik oldala jelenik meg, ha az ügyfél kevésbé veszi figyelembe kötelezettségeit:

„... van, amikor nem tudod kikerülni, hogy ne dörrens rájuk keményebben...” (7. interjú).

A környezetvédelmi felügyelőségek munkájának természete

A környezetvédelmi felügyelőségek munkája sokrétű. Adódik ez sokféle szerepből is – amit az előzőekben tárgyaltunk. A KöFe-k végrehajtói feladatköre adminisztratív, ellenőrzési és szakértői munkafeladatokat foglal magába. Munkájuk más vonatkozásban pedig a belső egyeztetések és a felsőbb államigazgatási szervekhez fűződő feladatokból áll. Az adminisztratív munka folyamatát jellemzi a következő idézet:

„... engedélyező munkát végzünk. A cégeknek adatszolgáltatási kötelezettsége van, adatlapokat nyújtanak be hozzánk. Ezt az informatika földolgozza, (...) és a [számító]gép adja ki a határértékeket. S azt mi az engedélyezési osztály felé továbbítjuk. Tulajdonképpen mi az informatikai és az engedélyezési osztály között ellenőrzést végzünk. Az informatika kiadja, mi ellenőrizzük és továbbítjuk az engedélyezési osztályhoz.” (1. interjú)

„... elsősorban a környezetvédelmi törvény szellemében hatósági döntéseket hozunk, vagy mint szakhatóság közreműködünk más, engedélyező hatóságoknál, vagy pedig saját hatáskörben adunk ki határozatokat. Az ügymenet lényege – akár hatósági döntést hozunk, akár szakhatóságit – adminisztrációs lépcsőkön keresztül [vezet], [így] kerül hozzám az ügyirat, ami igen hosszadalmas.” (5. interjú)

Ugyan az ellenőrzés kétségtelen szakmai felülvizsgálatot, hitelesítést jelent, mégis a munkafolyamat adminisztratív jellege az uralkodó az interjúalanyok szavai szerint. Az esetleges környezetvédelmi bírságok megállapításával ugyanez a helyzet:

„Ezen kívül bírságokat ugyanígy adatlapok alapján [ön]bevallás alapján állapítunk meg. S a gépi feldolgozás során megállapítanak egy határértéket, ezt mi ellenőrizzük és továbbítjuk.” (1. interjú)

A KöFe munkatársak szakmai munkája elsősorban a helyszíni ellenőrzésekhez köthető. Ez utóbbi munkafeladatok sok esetben háttérbe szorulnak a rengeteg adminisztrációs teendő miatt.

„A lényeg az, hogy többet kellene kint lenni a telephelyen – ellenőrizni, ellenőrizni és ellenőrizni, és segíteni kint is, mert nyilván egy csomó ismeret halmozódik föl az emberben.” (3. interjú)

A helyszíni munka hozadéka tehát nagy, ám a befektetett energia sem csekély:

„Ha ki akar menni az ember egy telephelyre, föl kell készülni. Tehát elő kell venni az előző anyagokat, milyen problémák voltak... Általános áttekintéssel kell rendelkeznie [az ügyről].” (3. interjú)

„Nálam úgy történik, hogy [mielőtt] kimegyek... először felkészülök. Az adatlapokból, meg az informatikától elkérem, hogy milyen technológiái vannak és milyen légszennyező források. Azért, hogy tudjam, mit jelentett be, mi van az adatbázisunkban. S akkor kimegyek, s viszem magammal, le is írom meg el is olvasom – felkészülök. Ott a helyszínen megnézem, egyeztetek az illetővel, aki ott fogad engem, és aki szakmailag tudja, hogy melyik kémény hol van, melyik kémény milyen technológiához tartozik. Elvisz oda, megmutatja, s leellenőrzöm azt, hogy a bejelentett technológiák és a bejelentett adatok megfelelnek-e a helyszínen látottaknak. Ami pedig nincs bejelentve, azt jegyzőkönyvezzük.” (1. interjú)

A helyszíni ellenőrzések kétféleképpen lehetnek: bejelentett vagy bejelentés nélküli ellenőrzések.

Az esetek többségében az ellenőrzést előre bejelentik.

„Lehetséges bejelentés nélküli ellenőrzés. Ezt ritkán szoktuk alkalmazni, általában panasz kivizsgálásánál. Akkor sem mindig, attól függ, milyen jellegű a panasz. Nincs értelme a bejelentés nélküli ellenőrzésnek, illetve ritkán vezet célra. Nincs ott [a vállalatnál] olyan, aki aláírja a jegyzőkönyvet. Nincs ott olyan, aki esetleg el tudja nekünk mondani, amire kíváncsiak vagyunk. (...) Sokkal hasznosabb, ha jól elő van készítve...” (2. interjú)

Vannak azonban olyan szakterületek, ilyen például a szennyvíz-telepek ellenőrzése, ahova jogszabályi előírás miatt mindig bejelentés nélkül, „váratlanul betoppannak” a felügyelők:

„Tehát jogszabály előírja, hogy nekem teljesen váratlanul kell betoppannom. Ők [a vállalat] nem tudhatnak róla, mert előfordulhat, hogy vizeznek. Tehát ha látják, hogy megjelent [a felügyelő], akkor slagot be, és elkezdenek hígítani.” (7. interjú)

A helyszíni ellenőrző munka jelentőségét több interjúalany is aláhúzta:

„A cél az volna, hogy egyszerűsítsük a hatósági munkát..., hogy arra tudjunk fókuszálni, ami tényleg lényeges..., a nagy szennyező egységekre... Főleg annak kellene motiválnia, hogy a nagy légszennyezőt, nagy veszélyes hulladéklerakót, nagy veszélyes hulladékkezelőket vegyük szemügyre, itt legyen a jelenlétünk... Ez sajnos nincs meg. (...) Az volna jó, ha itt volna egy nagyon-nagyon erős csapat, aki reflektorfényben tudná tartani a [szennyező] tevékenységet, és rá tudná kényszeríteni ezeket a nagyvállalatokat arra, hogy többet áldozzanak a környezetre...” (3. interjú)

„... nagyon-nagyon sokat kellene területen lenni. ... fókuszálni kellene a nagyok[ra] [értsd: nagyvállalatokra], hogy azokkal foglalkozzunk, ... ne kis telepengedélyekkel meg egyéb dolgokkal. (...) Nagyon fontos dolga volna a rendeleteknek, hogy tehermentesítsenek, fókuszáljanak, s akkor többet tudnánk kint lenni, és többet tudnánk segíteni. Meg többet látnánk mi is, hogy mik azok a dolgok, amire tényleg azt kell mondani: 'Uram, ezt ne csinálja tovább, mert ezt nem lehet csinálni!' ” (3. interjú)

Természetesen a helyszíni ellenőrzésekkel is jár adminisztratív jellegű munka – a jegyzőkönyv elkészítése:

„Az ellenőrzések többségét lehet tipizáltan végezni. Amit picike hibának látok az az, hogy a helyszíni ellenőrzési formula, amit a felügyelőség kialakított vagy átvett, az eleve irányt szab az ellenőrzési munkának, tehát hogy milyen dolgokat nézzen meg a felügyelő – lehetne jobb. (...) Nagyon nagy önállóság van benne meghagyva, és gyakorlatilag ez jelenik meg jó vagy rossz irányban, hogy mennyire felkészült a kolléga, aki ezt a helyszíni ellenőrzést végzi. Ez mindig is meg fog jelenni az ellenőrzési munkánál, mert nyilvánvaló..., de ha egy jegyzőkönyv-sillabusz lenne hozzá, akkor (...) jobban tudnák ezt mankóként használni. ... nyilván ha kimegy, akkor nemcsak a saját szakterületén lévő problémákat érzékeli, hanem észre vesz mást is, és ha mást nem, akkor ezt megjegyzésként beleteszi a jegyzőkönyvbe, hogy a másik szakág is tudja használni...” (4. interjú)

A jegyzőkönyv alapvető fontosságú dokumentum, amely a felügyelő által látottakat és tapasztaltakat rögzíti, az ellenőrzött megjegyzéseivel, észrevételeivel kiegészítve. A KöFe munkatársak szerint kétféle probléma nehezíti e vonatkozásban munkájuk hatékony elvégzését. Egyfelől:

„Probléma, hogy a leterheltség miatt általában csak szakmai előadók tudnak részt venni a hatósági ellenőrzéseken, ritkán hatósági előadók. Pedig fontos [lenne], mert gyakran ezek a jegyzőkönyvek alapozzák meg... a későbbi hatósági döntésünket vagy bármit, amit foganatosítani szeretnénk. (...) Az a fő gond [tehát], hogy hatósági előadónak ritkán van alkalma velünk jönni, és ez fontos lenne, hogy olyan dolgok is rögzítésre kerüljenek, a tényeken kívül, ami alapján utána hatósági döntés hozható.” (5. interjú)

Másfelől:

„... az új ágazati jogszabályok értelmében sok olyan ellenőrzési feladat is hárul ránk, ami nekünk konkrét mérési vagy konkrét talajminta-vételezéseket [jelent]. Itt a laborháttér igen fontos, és erre nem mindig vannak meg az alapfeltételek, hogy ezt

megfelelően végrehajtsuk. Pedig a nem jól elkészített mintavételezés és vizsgálat szintén olyan határozatot szülhet, ami utána megfellebbezve nem állja meg a helyét.” (5. interjú)

A KöFe munkatársak tehát adminisztratív (hivatali) és környezetvédelmi szakmai munkát egyaránt végeznek: engedélyeznek, dokumentumokat kérnek be és tanulmányoznak át, önkontroll szerződéseket kötnek, határértékeket állapítanak meg, helyszínre mennek ki, ellenőriznek, mintát vesznek és mérnek, határozatot hoznak és – ha kell – bírságnak, együttműködnek társhatóságokkal és a KöFe-n belüli többi osztállyal.

„Egyrészt szakhatóság vagyunk, tehát a vízügynek, az önkormányzatoknak adunk szakhatóságot: építési engedélyt, telepengedélyt... [stb.] Ezen kívül a felügyelőségen belül egyedi határértéket adunk, elsősorban szennyvíztisztító telepeket ellenőrünk... félvényként egyszer kötelezően ki kell menni, mintát venni. (...) Van, ahol az ÁNTSZ-szel közösen megyünk, ... s a mérés eredménye alapján bírságot vetünk ki.” (7. interjú)

A belső, szervezetben belüli együttműködés megszervezése fontos része a KöFe munkatársak munkájának:

„... mindig van koordináló csoport, aki összefogja a véleményeket, és olyankor nekik kell összegyógyítani a szakvéleményt. S ha az egyik hozzájárul, a másik meg nem, akkor meg kell egyezni, hogy végül is mi legyen a végső döntés.” (5. interjú)

A szervezési ügyek mellett egyértelműen a közös munka gyümölcse a kollektív tudás létrehozása, amelynek legfőbb útja-módja a tudás átadása a munkatársak között. E tudásátadás fontos szerepet játszik a kollektív kategóriaképzésben is (azaz az ügyfelek, esetek besorolásában, értelmezésében, megkonstruálásában):

„A gyakorlat, a tapasztalat, megbeszélés a kollégákkal, főnökökkel. Meg szoktuk beszélni a kollégákkal, mert lehet, hogy neki volt már olyan esete. Mégis egyformán csináljuk, ne ahányan annyiféleképpen.” (1. interjú)

A környezetügy szemléletbeli kérdései szorosan kapcsolódnak ehhez a belső együttműködéshez:

„... az osztályon az egyes szakvélemények minden egyes területnek a véleményét tartalmazzák – elsősorban ez volt a feladat. (...) Tehát az osztályok és az egyes területi előadók feladatköre abból áll, hogy az ő viszonylag szűkebb területüknek minden kérdésére számot adjanak. Egy külsőbb szemlélettel lehet segíteni abban, hogy ténylegesen más területek is bekerüljenek, mert a környezetvédelem egységes egész az összes környezeti elemmel [együtt]. A sajátos területek összefogását újabb szemlélettel kellett segíteni, hogy a koordináció minden egyes tekintetben összejöjjön.” (6. interjú)

„... különböző típusú szakemberek dolgozunk együtt. Mindenki a saját területét ismeri... a kollektív gondolkodást kell elősegíteni, amit az egyéni munkavégzés mellett nagyon nehéz megoldani.” (6. interjú)

Bár a munkatársak szakmai képzettsége és tudása alapvető erőforrás a KöFe-k számára, és ez befolyásolja a munkamenetet, mindamellert belső működésüket tekintve mégiscsak bürokratikus szervezetek:

„Nem mindig egyező a véleményünk... (...) [De] nem demokratikus, hanem hierarchikus egy felügyelőség. Tehát mindig vannak döntéshozók meg főnökök, akik aláírnak, és nem mindig egyezik a vélemény, illetve vannak koordinálók, [mert] egy-egy ügy több környezeti elemet is érint, tehát több csoport is véleményezi.” (5. interjú)

Ugyanez a probléma fölvetődik az ügyfelek tájékoztatása, segítése és a hivatalos döntés meghozatala (a bürokratikus szervezet döntéshozatali mechanizmusa) között:

„Lehet tájékoztatni, de nem lehet a döntésről tájékoztatni... A döntés egyszemélyes... A közigazgatásban való összekapcsolása nagyon nehéz, az ügyfelekkel való kapcsolattartásnál a legnehezebb kérdés, és általában mindenkinek problémát okoz. (...) Az igazgató, illetve az igazgató által megbízott helyettesítő személy aláírásával lesz döntés. ... itt lesz döntés, ha ők aláírták, elfogadták. De közben bizonyos dolgokról tájékoztatni kell, de úgy, hogy nehogy két döntés legyen...” (6. interjú)

E fenti konfliktus nyilván a KöFe munkatársak korábban említett többféle szerepéből adódik, nevezetesen a tanácsadói szerepük és a beosztott hivatalnoki szerepük közötti ellentmondásból.

Szereplők a környezetvédelmi felügyelő munkájában és a velük való kapcsolat jellemzői

A felügyelőség szakemberei igen különböző szereplőkkel, személyekkel állnak kapcsolatban. E szereplőket két nagy csoportba oszthatjuk: külső szereplőkre és belső szereplőkre.

Külső szereplők

A külső szereplőket további négy nagy csoportba oszthatjuk:

1. ügyfelek,
2. felettes szervek,
3. civilek,
4. önkormányzatok.

A környezetvédelmi felügyelők *ügyfelekről* kialakított általános képét, a velük kialakított viszonyát az alábbiakban foglalhatjuk össze.

Általánosan kimondható, hogy az ügyfél hozzáállásának megfelelően változik a felügyelőség hozzáállása is. Ha az ügyfél segítőkész, a felügyelő is segít a rendeletértelmezésben, illetve a jogszabály adta kereteket figyelembe véve kedvez az ügyfélnek, valamint a hivatalos eljárást megkerülve gyorsíthatja az ügymenetet (például telefonon való egyeztetéssel levelezés helyett). Ezzel a felügyelő kompromisszumot keres hivatalnoki és tanácsadói szerepe között („a felügyelőségi feladat már eleve kompromisszum” 6. interjú). Ha azonban az ügyfél nem segítőkész, nem működik közre az ellenőrzés és az engedélyezési eljárás során, a felügyelő tárgyilagossággal vág vissza, és a „legszabályosabb” eljárást igyekszik megvalósítani. Ilyenkor nincs lehetőség kedvezményekre és kooperatív munkára, a felügyelőség kizárólag jogi lehetőségeire támaszkodva igyekszik végrehajtani feladatát.

Az ügyfelek túlnyomó része azonban mégis partnert lát a felügyelőségben, akinek kikérheti véleményét akkor is, ha végül mégis az ügyfélnek kell megoldást találni a jogszabályi előírások megvalósítására.

„Általában jó a viszony az ellenőrzöttekkel. Nem találunk túl sok szabálytalanságot, és még ahol találunk, ott is – az esetek túlnyomó részében – elismerik azt, hogy vagy nem ismerték a rendeletet és ezért nem tartották be, vagy elsiklottak felette, vagy nem tulajdonítottak akkora jelentőséget neki. [Ezekben az esetekben] is pozitív irányba mozdul el a dolog. Ez az esetek többsége.” (4. interjú)

„... senki sem szereti a hatóságot. Miért szeretné, ugye...? Eleve úgy állnak hozzá; nekünk ezt tudni kell, és nem szabad azt várni tőlük, hogy milyen lelkesek. De általában korrektek, és mi is igyekszünk lehetőleg korrekten és a célnak megfelelően [eljárni].” (2. interjú)

„Jó a kapcsolat az ottaniakkal, tehát a cégeknél a környezetvédőkkel...” (1. interjú)

„Az én gyakorlatomban nem óztkodnak nagyon az ellenőrzéstől. Ők is szívesen veszik, ha a környezetvédelem kint van, [mert] meg lehet beszélni a dolgokat. Ők is várják az irányvonalat, a segítséget... Ők is szeretnék látni, hogy mi hogyan dolgozzuk fel az anyagokat, mi a fő szempont, tehát hogy ők miket tartsanak be.” (3. interjú)

Néhány problémás ügyfél ennek ellenére mindig van, akik általában valamilyen környezetvédelmi problémát takargatnak viselkedésükkel, és ezért el akarják kerülni a felügyelőséggel való kapcsolatfelvételt (pl. nem engedik be a telephelyre). Ilyen ügyfelek gyakran hangoztatják a felügyelőség irányítottságát, és kétségbe vonják pártatlanságát.

„Azokon a helyeken, ahol valamiféle probléma van, környezeti ártalom vagy rendellenesség, szabálytalanság, ott nem segítenek minket. S általában ott valamiféle ellenszenv is kíséri a munkánkat, s bizonyos értelemben ők személyes dolognak veszik, hogy őrájuk van kimérve ez az ellenőrzés. Tehát valamiféle háttérrel próbálnak keresni, hogy célszerűség van ezekben.” (4. interjú)

„Mindenre volt itt már példa. Volt erre is meg arra is, sőt olyan is, hogy be sem enged a telephelyre... Néhány dilis mindig van...” (2. interjú)

Sajátos stratégiákat alakít ki mindkét fél, amelyeket személyes találkozásaik során vet be azért, hogy a szituációt saját javára fordítsa. A másik jól érzékelhető felmérése folyik a terepi találkozásokkor, sajátos egyensúlyozgatás a „mit lehet” és „mit nem lehet” között, aláhúzva azt, hogy mindkét fél a másikra utalt abban, hogy eredményes legyen céljait tekintve:

„Szigorúnak kell lenni, de azért annyira nem, hogy kiutáljanak onnan, mert akkor nem segítenek. (...) Egy nagy cégnél, egy nagy gyárnál, ahol először vagyok, úgy elvisznek... Ötször visz ugyanarra a helyre, és nem tudom, hogy ott jártam. Ez az igazság, mert vannak olyan nagy gyárak, ahol nagyon oda kell figyelni, hogy hova visznek, merre visznek. Mert ők ismerik, mi nem ismerjük a területet. (...) Viszont ha [a felügyelő] készül, és megvan a listája arról, hogy miket jelentettek be és [van] térképe, akkor annyira nem tájékozatlan... De azért nem jó, hogyha túl szigorúak meg utálatosak vagyunk. (...) Kölcsönös segítségről van szó, mert én is azt akarom, hogy azt a kéményt vagy kürtőt, amit nem jelentett be, jelentse be, hogy ne legyen nekem bajom vele, legyen rendbe téve.” (1. interjú)

Az ügyfeleket a felügyelőség szakemberei a munkájuk során felhalmozódott tapasztalatok alapján több csoportra osztják, ahol az egyes csoportok jellemzői és a felügyelőséggel kialakított kapcsolatuk jelentősen különbözhet. Így három kategória különíthető el: nagy ügyfél, kis ügyfél és panaszos.

A *nagy ügyfélre* jellemző, hogy általában tájékozott és ért a környezetvédelmi kérdésekhez. Ha mégsem lenne így, van pénze külső szakértő alkalmazására. Mivel a nagy ügyfelek általában visszatérő ügyfelek, érdekük a jó kapcsolat fenntartása. Ügyeiket teljes határozottsággal képviselik a felügyelőséggel szemben, és ha az hibázik, azt azonnal szóvá is teszik („hamar leteremtik” a felügyelőséget – 7. interjú).

„Nagyobb, fontosabb szennyezéseknél, ahol gyárakat, felszámolt területeket, üzemeket ellenőrzünk, ez [atrocitás, ellenállás] nem jellemző, mert ők azért már tovább tudnak gondolkodni.” (5. interjú)

Azon nagy ügyfelek azonban, ahol valamiféle komolyabb megoldatlan környezetvédelmi probléma áll fenn, nem törekednek jó kapcsolatra a felügyelőséggel. Megtesznek mindent az ügy elhúzása és érdekeik felügyelőséggel szembeni érvényesítése (fellebbezés, reklamálás) érdekében.

A *kis ügyfelek* a nagy ügyfelekkel ellentétben nem ismerik a rájuk vonatkozó környezetvédelmi szabályozást, sok esetben „még pénzük sincs közlőnyt venni” (1. interjú), ezért gyakran tájékozatlanok, és jóval kiszolgáltatottabbnak érzik magukat a felügyelőséggel szemben. Egyszerűbb emberek lévén bátortalanok és szinte „megilletődnek a hatóságtól” (7. interjú). Ezért nem reklamálnak, inkább elfogadják a felügyelőség döntését, jóllehet az egyes felügyelőségi döntések létükben veszélyeztethetik őket.

„Ha az ember kimegy egy kisvállalkozáshoz, az abszolút nem tudja, nagy részük nem tudja, hogy mit és hogyan kellene csinálni.” (3. interjú)

A harmadik csoportba a *panaszosok* tartoznak, akik igen sok kis ügyel („fülemüle perekkel” – 6. interjú) terhelik meg a felügyelőséget, melyeknek – a felügyelők szerint – nem is kellene a felügyelőség hatáskörébe tartozniuk. Általában magánemberekről van szó, akiknek kifogása van a szomszédjuk valamely tevékenysége ellen („szomszédok acsarkodása” – 7. interjú). Ilyenkor a felügyelőség megpróbál békíteni és rábírní a feleket arra, hogy egymás között oldják meg a problémát. Abban az esetben, ha ténylegesen valamilyen környezetvédelmi probléma áll fenn, a felügyelők munkája nehéz, mivel a felek takargatni próbálják hibáikat, és nem akarnak együttműködni a felügyelőséggel.

Sokszor előfordul, hogy a panaszos nem elégedett a felügyelőség fellépésével és nehezményezi, hogy a felügyelőség nem képviseli eléggé érdekeiket, és csak fogyasztja az adófizetők pénzét. Ilyen személyeskedő ügyekben nehezebb a jogszabályok adta keretek között tisztázni az ügyet a panaszossal, mivel az nem is akarja tisztán látni az adott problémát.

5. táblázat: Az ügyfelek csoportosításának kritériumai

	<i>Méret</i>	
<i>Együttműködési kézség</i>	<i>Nagy/együttműködő</i>	<i>Kicsi/ együttműködő</i>
	<i>Nagy/ nem együttműködő</i>	<i>Kicsi/ nem együttműködő (panaszos)</i>

Az ügyfelek és a KöFe viszonya azonban korántsem kiegyensúlyozott. Az ügyfél „kötelezett”, „kényszer-ügyfél”, s ez korlátozza stratégiai játéktérét:

„Az ügyfél jól felfogott érdekében nem igazán fog odacsapni az asztalra, mert tudja, hogy holnap is ügyfél lesz, meg holnapután is.” (5. interjú)

A második külső csoport a *felettes szervek* csoportja. Ide tartozik a Környezetvédelmi Minisztérium, a Környezetgazdálkodási Intézet (KGI) és a Környezetvédelmi Főfelügyelőség. A Minisztérium és a KGI elsősorban jogszabály-értelmezési segítséget nyújt a felügyelőségeknek, mely abból áll, hogy elmagyarázzák, mi volt a céljuk az adott jogszabállyal, és mit értenek az egyes fogalmak alatt:

„... nem feladatunk a jogalkotót bírálni... Az lenne a dolgunk, hogy mindent jól tudjunk alkalmazni, de hogyha valami úgy van megcsinálva, hogy nem könnyű, azért, szerintem, nekik kell korrigálni. Egyébként ebben párbeszéd van közöttünk, folyamatosan küldjük véleményezésre a módosítási javaslatokat...” (8. interjú)

A felügyelőség jelzi, ha problémája van a jogértelmezéssel és a végrehajtással, de ezt nem kívánja kritikaként eljuttatni, hiszen felettes szervről van szó. Így a visszajelzések sokszor nem őszinték, nem teljes körűek.

Ez sok esetben azonban nem elegendő segítség, mivel a felettes szervek nem érzékelik a végrehajtás gyakorlati problémáit. Ezért a jogszabályok gyakran „papírizúék”, „a gyakorlat és az elmélet között szakadék” tátong:

„... a jogszabály előkészítésnél a társhatóságoktól kezdve a civil szervezeteken át meg a végrehajtó hatóságokon [KöFe] keresztül egy csomó hatóságot meg kellene keresni a minisztériumoknak, bekérni a véleményüket, hogy minél életszerűbb legyen a jogszabály. (...) tudjuk, hogy nem veszik figyelembe a véleményünket.” (5. interjú)

Továbbá hiányolja a felügyelőség a kompetenciák pontosabb lehatárolását és a „konceptiózusabb” vezetést a felettes szervek részéről. Sokszor a szakma „legyűrve” érzi magát a politika által:

„A probléma – ami köztudott, gondolom, minden területen –, hogy a fontosabb döntések mindig politikai döntések. A szakmai szempontok olyankor háttérbe kerülnek, ezt gyakran tapasztalom.” (5. interjú)

A Főfelügyelőség feladata egyrészt a felügyelőség szakmai felügyelete. Ennek keretében a fellebbezett ügyeket érdemi felülbírálat nélkül formai hibára hivatkozva küldik vissza a felügyelőséghez. Ez sok esetben rontja a felügyelőség tekintélyét az ügyfelekkel szemben.

„A felsőfokú hatóság ... mindig nagyon körültekintően képviseli az ügyfelek érdekeit. Gyakran elutasítja, utasítja új eljárásra a felügyelőséget, és nem hagyja helyben a mi elsőfokú határozatainkat, [csak] ha már nagyon kicsi esélye van annak, hogy az ügyfélnek van igaza...” (5. interjú)

A harmadik külső csoport a *civilek*, a helyi civil szervezetek csoportja. Róluk meglehetősen negatív kép terjedt el a felügyelőségen. A felügyelők szerint szakmai hiányosságaik miatt

nehéz együttműködni velük, melyet tovább nehezít, hogy rövid távú helyi érdekeket képviselve a felügyelőséggel gyakran szembehelyezkednek.

„Szintén tipikus, hogy Magyarországon a civil környezetvédelmi szervezetek szakmailag nincsenek olyan szinten – ezt gyakran tapasztaljuk –, amilyen szinten szerintem komolyan lehetne őket venni, tisztelet a kivételnek. (...) Mondjuk, mi mindig csak a problémák kapcsán találkozunk velük... Mindig helyi érdekeket képviselő, velünk szembehelyezkedő szervezetek. Nem a közös megoldás mellett kardoskodunk, hanem egymás ellen dolgozunk, és ez nem helyes. (...) Persze az ő dolguk, hogy a helyi lakosság érdekeit képviselve [lépjenek föl], de nem szabad feltételezni azt, hogy mi ezt abszolút figyelembe sem vesszük... Csak nekünk, mondjuk, (...) országos szinten kell adott esetben gondolkodnunk.” (5. interjú)

A civilekkel szemben abban is eltérőnek látja magát néhány KöFe munkatárs, hogy neki kompromisszumot kell keresnie a környezetvédelmi és a szűken vett gazdasági érdekek között, míg a „zöldek” általában radikálisan a környezetvédelem érdekeit képviselik:

„Olyan környezetvédelmi előírásokat kell mindig tennünk, amelyek végrehajthatóak is, és ezt nem szabad a szakmai [értsd: környezetvédelmi] szempontoktól külön kezelni. ... a civil szervezetek és a polgári lakosság felé általában úgy csapódik le, hogy mi nem képviseljük az ő érdekeiket elég harcosan. De nemcsak erős zöldközpontú gondolkodásra van szükség, hanem ésszerű gondolkodásra. Tehát mérlegelni kell azt, hogy mi az, ami megvalósítható, mert hiába próbálom meg egy adott eljárásban a maximumot kihozni, hogyha ezzel, mondjuk, csődbe sodrom azt az adott céget, aki aztán, mivel ellehetetlenül, semmit sem tud végrehajtani... Ezért kell tudni mérlegelni.” (5. interjú)

A fenti idézet jól mutatja a KöFe munkatársak szerepkonfliktusát is, hiszen eltérő stakeholder-elvárások terében kell munkájukat végezniük. Mást vár el tőlük a civil szféra, mást az ügyfelek, az üzleti szféra, s nyilván általános kormányzati elvárások is hatnak rájuk felettes szerveiken keresztül.

Utolsó külső csoportként az *önkormányzatok* jelölhetők meg. Velük kapcsolatban elmondható, hogy – a KöFe munkatársak szerint – mind a jegyzők, mind a polgármesterek környezetvédelmi szabályozással kapcsolatos ismeretei meglehetősen hiányosak, nyomtatványaik elavultak. Ezért inkább a felügyelőségre hagyják a döntést, mert nem merik érte vállalni a felelősséget.

Belső szereplők

A belső szereplők között a szakmai osztályokhoz és az engedélyezési osztályhoz való tartozás alapján tehetünk különbséget.

A szakmai osztályok felügyelői a szakmai szabályozást figyelembe véve véleményeznek és készítik elő döntésre a kompetenciájukba tartozó ügyeket. A szakmai véleményezés után az ügyiratok az engedélyezési osztályra kerülnek – mondván, „mi nem vagyunk jogászok” (1. interjú).

Ezért, bár a szakmai osztályok is ismerik az eljárásjogi szabályozást, a jogszabály adta lehetőségek tisztázása és az egyes döntések határozatba foglalása teljes mértékben a túlnyomórészt jogászokból álló engedélyezési osztály feladata.

Ennek alapján a második csoport a *jogászok* csoportja, akik az ügyiratok menetét kísérik figyelemmel jogi szempontból, és az egyes ügyek jogi lehetőségeit tartják számon a szakmai osztályok és az ügyfelek felé is. Az engedélyezési osztály munkatársai keveset tudnak ellenőrzéseken részt venni, bár erre nagy szükség lenne, mint ahogy arra már fent utaltunk. Esetükben már eleve problémás ügyfelekkel alakul ki kapcsolat, akiket meg kell győzniük a jogi szabályozás helyességéről:

„... ez a jogszabály, ezt kell teljesíteni, kérem. Nincs mese. Szépen elmagyarázom, és így próbáljuk kezelni az esetlegesen kialakuló konfliktust... El kell neki magyarázni, hogy csak így mehet a dolog...” (8. interjú)

A végső megoldás abban az esetben, ha az ügyfél nem akarja belátni hibáját, a jogorvoslati út felajánlása:

„... ha nem érti meg, akkor ott a jogorvoslati lehetőség, hogy ha valami kifogása van az intézkedésben...” (8. interjú)

Az alábbi táblázat összefoglalja az interjúk során a szereplőkkel kapcsolatban fölmerült problémákat, tanulságokat.

6. táblázat: Az egyes szereplők és jellemzőik

<i>Szereplők</i>	<i>Jellemzők</i>
Külső szereplők	Azon egyének vagy csoportok, akik nem alkalmazottai a felügyelőségnek
Ügyfél	<p>Kisügyfél: nem ismerik a rendeleteket, nem szakemberek – nem értenek hozzá, nincs pénzük közlőnyre, félnek – létükben veszélyeztetni őket a környezetvédelmi szabályozás, általában megilletődnek a hatóságtól, bátortalanok, nem reklamálnak, inkább elfogadják a felügyelőség döntését,</p> <p>Nagyügyfél: van pénzük szakértőre, visszatérő ügyfelek – érdekük a jó kapcsolat fenntartása, határozottak és gyakran „hamar leteremtik” a felügyelőséget; „ahol komolyabb gondok vannak”, ott az ügyfél minden lehetőséget kihasznál a reklamálásra, fellebbezésre,</p> <p>Panaszos: általában magánemberek, többnyire a szomszédok acsarkodása, a felügyelőség megpróbál békíteni,</p> <p>Átlagügyfél: segítségkérés a rendeletértelmezésben – vizonzásul segítőkészek az ellenőrzés lefolytatásában, ahol nem adnak segítséget ott általában nincs rendben valami, ilyenkor a felügyelőség mereven ragaszkodik a szabályozáshoz („legszabályosabb ellenőrzés”) és tárgyilagossággal vág vissza, az ügyfél hozzáállása befolyásolja a felügyelőség eljárását – erőszakos vagy udvarias, a személyes kapcsolat megkönnyíti a magyarázatot és meggyorsítja a megegyezést.</p>
Felettes szervek	Útmutatást adnak az egyes jogszabályok értelmezésében. Konceptiózus irányítás hiányzik. El kell dönteni, milyen problémákat nem kell elsőfokú hatósági szinten vizsgálni, mert rengeteg a jelentéktelen panaszos ügy.
Civilek	Szakmai hiányosságaik miatt nehéz együttműködni velük, rövid távú helyi érdekeket képviselve a felügyelőség ellen dolgoznak.
Önkormányzatok	Környezetvédelmi szabályozással kapcsolatos ismereteik hiányosak, inkább a felügyelőségre hagyják a döntést, mert nem merik vállalni a felelősséget.
Belső szereplők	
Szakmai osztályok	„Szakértenek”; több szakvéleményt kell összefogni a felelős szakmai osztálynak, ehhez egyeztetés kell.
Jogászok	Az ügyiratok menetét kísérik figyelemmel jogi szempontból, a jogi lehetőségeket tartják számon a szakmai osztályok és az ügyfelek felé is. A kapott szakvéleményt jogilag felülbírálják és hivatalos formába öntik – határozat.

Alkalmazott stratégiák

A felügyelők az ügyfelekkel szemben kialakuló attitűdjét elsősorban az ügyfél által keltett első benyomás adja:

„... a jogszabályok nagyon ritkán engednek ebben... A határértéket túl lépte, vagy [például] olajszennyezést csinált, büntetni kell, nincs mese. Csak az, hogy most a büntetésnek milyen formáját [választom], és hogyan fogom vele ezt lerendezni... [Például] adok neki esélyt arra, hogy ő ilyen meg olyan beépítéseket csinál[jon]... Látom, ő ebből tanult, és nem lesz még egyszer eset, hanem megteszi, amit [kell]...

Vagy pedig hözöng... Ez mindig adja..., hogy hogyan lehet [fellépni a szennyezővel szemben].” (2. interjú)

„Az nagyon változó. Az attól függ általában, hogy milyen maga az ügyfél, ő hogy áll hozzá az ügyhöz, hogy intézi, esetleg erőszakosan vagy udvariasabban...” (8. interjú)

Emellett a felügyelők fontosnak tartják, hogy befolyásolják is az ügyfelek hozzáállását és megalapozzák az együttműködést. A szereplőkkel való kapcsolat elemzése alapján nyilvánvaló, hogy a felügyelők az ügyfelekkel való együttműködésre törekednek akár kompromisszumok árán is, hiszen ezzel nagyban megkönnyíthetik saját munkájukat és a környezetvédelmi célok elérését egyaránt, elkerülve a végeláthatatlan jogi huzavonát:

„... ha negatívan állunk a dologhoz, szerintem, az nem jó... Az együttműködés sokkal egyszerűbb... [Ha] negatívan állunk hozzá, akkor [sz ügyfél] betart, s akkor nem biztos, hogy megmondja úgy, ahogy van...” (2. interjú)

„Mi úgy próbáljuk megfogni őket, megfogni... Nem. Együtt dolgozni velük...” (2. interjú)

Az ügyfelek azonban csak akkor hajlandóak közreműködni, ha egyrészt még nem tettek semmit a környezetvédelmi szabályozás ellenében, illetve belátták, hogy más lehetőségük nincs, mint alávetni magukat a szabályozásnak. Az utóbbi eset gyakran csak a fent említett jogi huzavona után következik be, ezért a felügyelők célja a környezeti károk megelőzése kell legyen.

Az interjúk alapján a felügyelők két alapvető stratégiát alkalmaznak munkájuk során. Az egyik az *együttműködés*, a másik a *kikényszerítés*.

Az ügyfelek kategorizálása képezi az első lépést az alkalmazandó stratégia kialakításában. A felügyelő célja az együttműködés fenntartása vagy az ügyfél meggyőzése az együttműködés pozitív oldalairól. Ennek alapján az egyik legfontosabb stratégia az *együttműködés*, melynek erősítésére és ápolására a felügyelők különböző, a jogszabályok adta lehetőségek között engedményeket, kedvezményeket és tájékoztatást, tanácsot adnak ügyfeleiknek:

„... szólni szoktunk, felhívjuk a figyelmet...” (1. interjú)

„... megpróbálunk külön engedélyt adni..., csak [az] nem helyes...” (2. interjú)

Ha az együttműködés fenntartása nem lehetséges, a *kikényszerítés* stratégiája következik, melyet a „nehezebb” ügyfeleknél kell alkalmazni, elsősorban *fenyegetéssel*.¹

¹ Természetesen a fenyegetés az együttműködés fenntartásában is alkalmazásra kerül, mellyel a szabályozás alól kibújni akaró ügyfelek fékezhetőek meg.

„Neki kötelessége is megmutatni, ez rendeleti kötelesség, és megmutatják... Nyilván soha nem volt ilyen gond.” (1. interjú)

„... határidőn belül nekik valamit csinálni [kell], vagy felfüggesztés [lesz]... Ehhez ragaszkodunk..., engedni nem engedünk belőle...” (2. interjú)

„... be kell zárni a céget... Ez egy nagyon kemény dolog...” (3. interjú)

A fenyegetést többnyire a szankciók kilátásba helyezésével teszik, de még adnak lehetőséget az időben való teljesítésre.

A szankciók alkalmazása a kikényszerítés következő lépése, ahol az ügyfél, nem véve komolyan a fenyegetést, kiprovokálja a szankciót. Természetesen a szankciók alkalmazása igen nehéz és a környezetvédelem célját tekintve nem biztos, hogy hatékony dolog, hiszen a büntetés a környezetvédelmi beruházástól vonja el a pénzt, és komoly terheket róhat a gazdaságra. Ezt a felügyelők belátják:

„Csak az a fura..., hogy igazából be kellene ruháznia, viszont ha kifizeti a bírságot, mondjuk, 10 milliót, akkor miből ruház be. Tehát itt megint van ellentmondás...” (7. interjú)

A felháborodott és fenyegetőző ügyfelek esetében a tárgyilagosság és a jogszabályokra való hivatkozás szokott eredményre vezetni és csillapítja le a kedélyeket:

„... ha erőszakosabb, akkor (...) én inkább tárgyilagossággal próbálom ezt helyrerakni, tehát úgy..., hogy akkor ez a jogszabály, ezt kell teljesíteni, kérem... Szépen elmagyarázom, és akkor így próbáljuk kezelni az esetlegesen kialakuló konfliktust...” (8. interjú)

„... nekünk ki kell állni a jogi dolgok mellett...” (8. interjú)

Végső esetben, amikor az ügyfél nem hajlandó végrehajtani a szabályozást és elfogadni a felügyelőség döntését, fölajánlják neki a jogorvoslati lehetőséget, mely a felügyelőség döntésének főlülbírlását, illetve új eljárás megindítását eredményezi:

„... ha nem érti meg, akkor ott a jogorvoslati lehetőség, hogyha kifogása van az ügyben...” (8. interjú)

„... fellebbezze meg a mi engedélyünket, de jogilag támassza alá...” (9. interjú)

Az alábbi táblázatban az alkalmazott stratégiákat és a hozzájuk kapcsolódó eszközöket foglaltuk össze.

7. táblázat: Alkalmazott stratégiák

<i>Együtműködés</i>	<i>Kedvezés</i>
	<i>Segítés, tájékoztatás</i>
	<i>Tanácsadás</i>
	<i>Fenyegetés</i>
<i>Kikényszerítés</i>	<i>Fenyegetés</i>
	<i>Szankció</i>
	<i>Tárgyilagosság, jogszabályra hivatkozás</i>
	<i>Jogorvoslati lehetőség – fellebbezés</i>

Problémák és javaslatok

A felügyelők munkájukkal kapcsolatosan két nagy problémás területet jelöltek meg. Az első a munka szervezését érinti, a második a jogi szabályozást és jogértelmezést.

A munkaszervezéssel kapcsolatos problémák és javaslatok

A szakmai osztályok körében legnagyobb probléma a kompetenciák és a felelősségi körök meghatározásának pontatlansága. Ennek egyik oka, és ezt többen is hiányolták, hogy nincs műszaki igazgatóhelyettes, akinek feladata lenne az ügyiratok szakmai szempontok szerinti kiszignálása és a szakmai irányítás. Mivel nincs műszaki igazgatóhelyettes, a műszaki problémákat az amúgy is túlterhelt engedélyezési osztálynak kell ellenőriznie. A másik ok, hogy a jelenlegi koordinációs lista nem jó. Ez szintén csökkenti a munkavégzés hatékonyságát. Probléma továbbá, hogy a jogszabályok értelmezése nem egységes, ezért azonos ügyek esetén az egyes döntések eltérhetnek egymástól. Szükséges lenne tehát egy intenzívebb egyeztetés és harmonizáció, valamint egyes ügyekben szakmai értelmezésbeli segítség.

A nyilvántartási rendszer jelenleg nem teszi kellőképpen lehetővé, hogy a felügyelők jól ütemezhessék munkájukat, ellenőrzéseiket, mivel az nem napra kész, és igencsak lassítja a feladatok elvégzését.

Rontja továbbá hatékonyságukat az, hogy a felügyelőség számára nincs az ügyeknek alsó illetékességi határa; vagyis minden, a környezetvédelmet érintő bármilyen kis jelentőségű ügy esetében a felügyelőség az illetékes. Ez nagyban elvonja a felügyelőség kapacitásait a nagyobb horderejű környezetvédelmi problémáktól. Kénytelenek „olyan tevékenységekkel foglalkozni, melyek elaprózzák az időt, [és] a komolyra [ügyekre] már nem nagyon jut” (2. interjú).

Határozottan úgy tűnik, hogy több időt kellene a helyszíni ellenőrzéssel tölteni. Ám a KöFe munkatársak keveset tudnak terepre kijutni, mivel ez a benti, adminisztrációs teendők rovására megy. Ugyanakkor a környezetvédelmi szabályozás csak kellő ellenőrzés mellett hozza meg a várt eredményt. Fontos lenne továbbá, hogy hatósági előadók is részt vegyenek a helyszíni ellenőrzéseken a végrehajtható hatósági döntés kellő megalapozása miatt (pl. tulajdonviszonyok tisztázása). Az ellenőrzési jegyzőkönyv átalakítására ugyancsak szükség van, mivel az jelenleg nem elég konkrét. Az ellenőrzési munkát tovább nehezíti, hogy a kellő laborhátter is hiányzik.

„Gond az, hogyha jól felkészült, jól ellátott laborral tudnánk kiszállni [a helyszíni ellenőrzésekre], akkor nem lenne sokszor vita, hogy, mondjuk, én most láttam szennyezést vagy sem. Mindig másodlagos jelekből próbálunk következtetni, (...) hogy van-e szennyeződés vagy nincs. Egyszerűbb lenne, ha kimehetnénk [és] mérhetnénk... Olyan labor állna mögöttem, ami nagyon megbízható, és akkor nem lenne kétség, vita. Utána nem húzódnának el ezek az ügyek.” (5. interjú)

Általános probléma a létszám és eszközállomány aránytalanul alacsony hányada az elvégzendő feladatokhoz képest. Elsősorban a számítógéphiány égető, mely nemcsak lassítja a munkát, hanem személyes feszültségekhez is vezet. Sőt, az ügyviteli szabályzat és ügyrend kialakítását is lehetetlenné teszi, mivel az egyes számítógépek nem kompatibilisek egymással. Ugyanakkor egyre több környezetvédelmi jogszabály jelenik meg, melynek következtében egyre több típusú ügy keletkezik, egyre nagyobb mennyiségben. Ezzel az adminisztráció és a bürokrácia is folyamatosan nő, növelve a felügyelőségre nehezedő elvárások nyomását, hiszen egyre többet és egyre szakszerűbben kell teljesíteniük. Ennek következménye, hogy az ügyintézés nem képes követni a szabályozottak gazdasági, természeti körülményeinek változásait.

Megoldás lenne, ha az előadók személyi felelősségét növelve egyszerűbb ügyekben egyszemélyes döntést hozhatnának, melynek eredményeként az egyszerűbb szakhatósági vélemények az előadó aláírásával is kimehetnének. Ehhez azonban meg kell valósítani a kellő mértékű belső ellenőrzést, a hanyagságot is ellenőrizve. A jelenlegi szervezeti hierarchiát a nagyobb fokú demokratikusság és egyéni felelősség irányába kellene elmozdítani.

Erre más felügyelőségeken már volt is példa, ugyanis egyes felügyelőségeken megszokott, hogy az ügymenet gyorsítása érdekében a kisebb ügyek nem kerülnek az engedélyezési osztályra, hanem maga a szakmai ügyintéző írja meg a megfelelő határozatot vagy hozza meg a döntést.

Egyes osztályokon belül a munkaszervezési hiányosságokat enyhítendő kialakultak bizonyos „szobákra” jellemző döntési normák, melyet a szoba minden tagja elfogad, és a normának megfelelően dönt az egyes ügyekben. Ennek a megoldásnak nagy előnye, hogy legalább egy szobára vonatkozólag azonos döntések születnek, és a szobatársak nyugodt szívvel átvállalhatják egymás munkáit, hiszen azonos elvek alapján döntenek.

Jobb munkavégzést tenne lehetővé a csoportmunka bevezetése is, melynek keretében minden szakterületről egy felügyelő és az engedélyezési osztály egy képviselője együtt dolgozva együtt határoznának egy ügyben („egyszerűbb, ha egy kupacban lennénk”). Ezáltal javulna a

hatékonyság, az ügymenet lényegesen gyorsítható lenne, mivel az egyes szakmai osztályoknak nem kellene küldözgetni egymás részére véleményezésre az ügyeket, és nem kellene annyi időt az egyes szakmai osztályok közötti egyeztetésre fordítani.

Az ügyfélszolgálat bevezetésének megítélése vegyes: az ügyfélszolgálat és ügyfélszolgálati idő bevezetésével az ügyfelek kevésbé zavarják ugyan a felügyelők munkáját, de az egyeztetés lényegesen nehezebbé vált („sokkal egyszerűbb, ha leülünk megbeszélni, mint levelezgetni” – 7. interjú).

Jogi szabályozással kapcsolatos problémák, javaslatok:

Általános vélemény, hogy a jelen időszakban jogszabálydömping van, melynek egyik oka az EU-csatlakozás előkészítése, másik oka pedig a hazai jogszabályok hiányosságai, toldozgatásuk-foldozgatásuk. Ilyen körülmények között igen nagy feladat a jogszabályok összhangba hozása, mely jelenleg sok kívánnivalót hagy maga után. Sok joghézag és szakmai hézag betömése várat magára. A problémát súlyosbítja, hogy a rendeleti szabályozás nem egységes, nem világos, ugyanis elszórt rendeletek vonatkoznak ugyanazon témára („nincs egy helyre összehozva”). Ezért nehéz összekeresgélni az egy területre vonatkozó jogszabályokat.

A jogszabályokkal kapcsolatban fölmerült másik problémakör a jogszabályok érthetlensége, a jogszabályok jogi és szakmai ellentmondásai, valamint az, hogy az államigazgatási eljárásban a különböző szakterületek jogszabályai nincsenek összhangban, nem épülnek egymásra. Ennek következtében az értelmezés sok többletmunkát jelent a felügyelőknek. A jogszabályokat folyamatosan egyeztetni kell a felső vezetéssel és a munkatársakkal. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy az EU-s jogszabályfordítások nincsenek ráépítve a magyar állapotokra. A jogszabályok ellentmondásai sok párhuzamos ügyintézészt okoznak elsősorban a vízügy és a környezetvédelem területén. Ez folyamatos viták forrása (pl. a vízíg és a felügyelőség egymásnak adnak szakhatósági véleményt egyazon ügyben).

A jogszabályokkal kapcsolatban kialakult helyzet kilátástalanságát növeli, hogy bár a jogalkotó kikéri egyes szakmai csoportok véleményét, de a jogszabálytervezet véleményezésére nagyon kevés idő van, és a véleményüket gyakran nem is veszik figyelembe. Ennek végeredménye az, hogy „papírízű” jogszabályok születnek, amelyek nem közérthetőek és nem pontosan fogalmazznak. Az „életszerűbb” jogszabályok alkotása

érdekében minden érintett végrehajtó hatóságtól és a civil szervezetektől kellő időben véleményt kellene kérni.

A felügyelőségen belül is hiányos a jogértelmezési gyakorlat. A felügyelők többsége hiányolta, hogy a munkatársak között nem kielégítő a jogszabályok megbeszélése, értelmezése, az alkalmazás összehangolása.

A fenti tapasztalatokat foglalja össze az alábbi táblázat.

8. táblázat: A munkaszervezéssel kapcsolatos problémák, illetve javaslatok az egyes belső szereplők szerint

Szakmai osztályok	Kevés az egyeztetés, megbeszélés, nem egyformán értelmezik a jogszabályokat és döntenek hasonló ügyekben, a lehetőségek-eszközök sokszor nem adottak – „hiába tudjuk, mit kéne tenni, nem tudjuk végrehajtani” – „a felügyelőség feladata már eleve kompromisszum”, vannak joghézagok és szakmai hézagok, nem szakmai szempontok szerint történik az ügyiratok kiszignálása, hanem tematika alapján. Pontosabban kellene szabályozni az ügyben érintett társosztályokat. Nem kapják meg a kellő szakmai irányítást – egyes ügyekben kellene szakmai értelmezésbeli segítség.
Jogászok	Team-munkában el lehetne kerülni az osztályok közötti időigényes iratmozgást. Gyakran meg kell győzni egymást az értelmezéseket illetően.
Szobatárs	Sokat lehet tanulni a kollégától – máshogy látja, egyeztetnek, hogy egységesen alkalmazzák a jogszabályokat, és egységes feltételeket írnak elő. Ezáltal át tudják vállalni egymás ügyeit, és javul a munkamegosztás.
Más felügyelőségek	Sok mindent másképpen csinálnak, pl. kisebb ügyek nem kerülnek az engedélyezési osztályra.

Összefoglalás

Szakmai berkekben közhelyszámba megy, hogy a hazai környezetpolitika legfőbb gyengesége a végrehajtás fázisában mutatható ki. A jelen kutatás egyértelműen azt jelzi, hogy e gyengeség nem a környezetvédelmi felügyelőségek munkatársainak tudásbeli vagy elkötelezettségbeli hiányára vezethető vissza. Éppen hogy azt láthatjuk, hogy a feladataikhoz mérten szűkös erőforrásokkal rendelkező KöFe munkatársak erejüket megfeszítve dolgoznak a környezetvédelem érdekeinek minél hathatósabb képviselésén. A hiányosságok sokkal inkább magában a környezetpolitika kialakításában és szervezetében rejlenek. Egyfelől a hazai környezetpolitika nem használja föl azt a gyakorlati és szakmai tudást, amelyet a KöFe-k fölhalmoztak, nem vonják be időben és kellő alapossgal a környezetvédelmi felügyelőségeket a törvény- és jogszabályelőkészítő munkába. Ennek következtében valóban tapasztalható a gyakorlat és a jogi háttér egymástól való elszakadása, ami tulajdonképpen aláássa a környezetpolitika megvalósíthatóságát és hitelét. Ezt a helyzetet különösen fölerősítette az a jogszabálydömping, amely az EU csatlakozás útján a magyar környezetpolitikára szakadt. Úgy tűnik, megfelelő előkészítettség, ütemezettség, s tervezés híján, a terhek ismét csak a környezetpolitika legalsóbb szintjére hullottak – a végrehajtás vállára terhelődtek. Másfelől a környezetpolitika szervezeti rendszerében éppen a környezetvédelmi felügyelőségek – ahol pedig a munka dandárja összpontosul – rendelkeznek a legszűkösebb erőforrásokkal, mely helyzet tulajdonképpen már a működésüket veszélyezteti. Sem az infrastrukturális, sem a személyzeti feltételeket nem teremtette meg vagy rendezte a hazai kormányzat és környezetpolitikai irányítás a feladatoknak megfelelően. Tovább rontja a KöFe-k helyzetét, hogy a magyarországi önkormányzati rendszerbe sem integrálódott kellőképpen a környezetvédelem – sem szakmailag, sem intézményileg. Pedig az önkormányzatoknak és a megyei vagy regionális szerveknek döntő feladataik és lehetőségeik lehetnének a fenntartható fejlődés megvalósításában, amely akár számos terhet levenne a felügyelőségek válláról. Ez a szituáció nyilvánvalóan nem maradhat fenn az EU csatlakozás után.

Kutatásunk azt is megmutatta, hogy a KöFe munkatársak számos olyan „túlélési technikát” alkalmaznak, amellyel az aránytalanul magas munkaterheket igyekeznek a lehető legkisebb szakmai kompromisszum mellett csökkenteni. Sajátos, informális munkavégzési módszereket dolgoznak ki annak érdekében, hogy munkájukat sikeresen elvégezhessék. Ezzel magának a környezetpolitikának a hatékonyságát is növelik.

A nemzetközi kutatásokkal összhangban, ugyancsak azt az eredményt kaptuk, hogy a KöFe munkatársak számos szerepet betöltenek, amelyek időről időre konfliktusba kerülhetnek egymással. Ezek a szerepek nyilvánvalóan összefüggnek a KöFe-k stakeholder-környezetével. A különböző érintettek eltérő elvárásokat támasztanak a KöFe munkatársakkal szemben. A felügyelőknek különféle szituációkban kell megállniuk a helyüket, megtalálniuk a megfelelő szerepet, amely a lehető legkisebb érdekütközéssel és a lehető legnagyobb megaláztatással jár valamennyi stakeholder szempontjából. Mindez különleges pszichés terheket is ró adott esetben (pl. a helyszíni ellenőrzések során) a KöFe munkatársakra.

Ezek a különféle szituációk és szerepek azt is jelentik, hogy a KöFe-k szintjén nemcsak a környezetpolitika végrehajtása folyik, hanem – ahogy azt a nemzetközi kutatások ugyancsak bizonyították – a környezetpolitika formálása, értelmezése, tartalommal és étellel való föltöltése is. A KöFe munkatársak mindennapi munkavégzésük során értelmezik és alakítják a környezetpolitika valós gyakorlatát. Ez az értelemdadás pedig – mint hangsúlyoztuk – eltérő stakeholder-érdekek erőterében zajlik.

Jelen kutatás eredményei megerősítettek minket abban a hitünkben, hogy a hazai környezetpolitika hatásosabbá és eredményesebbé tétele érdekében tovább kell tanulmányozni a környezetvédelmi felügyelőségek munkáját, és feltétlenül le kell vonni a szükséges szervezeti és környezetpolitikai következtetéseket a hazai gyakorlatban is (ezekből jó néhányat tartalmaz fentebb a „Problémák és javaslatok” c. fejezetpont).

Befejezésül szeretnénk megköszönni valamennyi felügyelőségi munkatárs segítőkész hozzáállását, amellyel munkánk végzését lehetővé tették. Semmilyen megállapítás vagy hiányosság nem tulajdonítható közvetlenül egyetlen egy KöFe munkatársnak sem. A fentiekért minden tekintetben a két szerző viseli a felelősséget.

Hivatkozások

Fineman, S. (1998a): So what do environmental regulators really, really want? Discourses on values and sustainability. Paper presented at EGOS Conference, Subtheme 6: Environmental Issues in Organization, Maastricht

Fineman, S. (1998b): Street-level bureaucrats and the social construction of environmental control. *Organizations Studies*, 19(6): 953–974

Gouldson, A. – Murphy, J. (1998): *Regulatory Realities: The Implementation and Impact of Industrial Environmental Regulation*. Earthscan, London

Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, New York

Lowe, P. – Clark, J. – Seymour, S. – Ward, N. (1997): *Moralizing the Environment: Countryside Change, Farming and Pollution*. UCL Press, London

A szerzők:

Kohlheb Norbert PhD, agrárközgazdász, a Szent István Egyetem Környezetgazdálkodási Intézetének adjunktusa

2103 Gödöllő, Páter K. u.1

Tel: 06 28/522 000/1038

E-mail: kohlheb@nt.ktg.gau.hu

Pataki György, közgazdász, a Szent István Egyetem Környezetgazdálkodási Intézetének adjunktusa

2103 Gödöllő, Páter K. u.1

Tel: 06 28/522 000/1038

E-mail: patakigyorgy@hotmail.com

A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kovács Nóra — Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita — Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás — Magyar Emőke — Tombácz Endre — Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela Györgyi — Fucskó József — Kajner Péter — Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombácz Endre — Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában — és néhány hazai vonatkozás*
12. Rákosi Judit — Koskovic Éva: *Az önkormányzati környezetvédelmi közszolgáltatásokat érintő európai uniós szabályozások megvalósításának feltételei*
13. Kiss Károly: *Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés)*
14. Kohlheb Norbert — Pataki György: *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*

Előkészületben

Galli Miklós — Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*

Marjainé Szerényi Zsuzsa: *A Tisza szennyezés-megelőzésének társadalmi támogatottsága — egy lakossági felmérés eredményei*

Bela Györgyi — Valené Kelemen Ágnes — Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*

Bársonyi Krisztina: *Megelőző jellegű környezetvédelem a szállodaiparban*

Borsos Beáta: *Az öcodesign szerepe a vállalati környezetvédelemben*

Valkó László: *A megelőző környezetvédelem fogyasztói magatartásba integrálásának lehetséges eszközei és módszerei*