

CSATÁROZÁSOK A KÖRNYEZETPOLITIKA VÉGVÁRAIBAN

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi
felügyelőségek munkatársai – mint street-level bürokraták – helyzete
a magyar környezetpolitikában

Kohlheb Norbert

Szent István Egyetem, Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet, Környezetgazdaságtani Tanszék,
Környezeti Társadalomkutatók Tanszéki Csoport (ESSRG)

Pataki György

Budapesti Corvinus Egyetem, Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék
és Szent István Egyetem, Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet, Környezetgazdaságtani
Tanszék, Környezeti Társadalomkutatók Tanszéki Csoport (ESSRG)

Összefoglaló

A környezetpolitika végrehajtási intézményrendszere jelentős átalakításokon ment át az elmúlt évtizedben Magyarországon. A változtatások egyaránt érintették az intézményrendszer szervezeti felépítését és feladatait. E változások a street-level bürokraták, azaz az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban álló, a környezetpolitika végrehajtását végző szakemberek (felügyelők) munkakörülményeit is jelentősen ártírták. Kutatásunkban a nemzetközi eredmények tükrében a leíró közpolitika elemzés módszereit alkalmazva bemutatjuk a környezetpolitika végváraiban dolgozó felügyelők munkakörülményeit, a végrehajtás folyamatát és annak buktatóit.

Kulcsszavak: környezetpolitika ■ közpolitikai elemzés ■ Magyarország ■ street-level bürokraták ■ végrehajtási deficit

BEVEZETÉS

Talán a legtöbb átalakítás és változás a környezetpolitika szakigazgatási rendszerét érte az 1990-es létrehozása óta. Ezeknek az átalakításoknak a túlnyomó része a szervezet EU-konformmá tétele (vagyonkezelői és hatósági feladatok szétválasztása), valamint részben a hatékonyabb ügymenet (irodás rendszer) és a külső nyomásgyakorlás kiszűrésének érdekében (engedélyezés és ellenőrzés szétválasztása) történt nagyrészt a költségvetési megszorításokkal egyi-

dejűleg (Jávor–Németh, 2007). Az átalakítások mellett a szakigazgatási szervezetrendszer környezete ugyancsak jelentősen megváltozott. Vonatkozik ez mind a szakpolitikai és eljárásjogi szabályozásra, mind pedig az ügyfélkörre. A szakpolitikai szabályozás terén az EU-csatlakozással járó jogharmonizáció rendkívüli mennyiségű új megközelítést magában foglaló joganyag adaptálását jelentette a felügyelőségeken, míg az eljárásjog terén a Közigazgatási eljárási törvény (röviden Ket.) szabott egyre szigorodó feltételeket a végrehajtásban (Jávor–Németh 2007). Itt hozzá kell tennünk, hogy a jogszabályi háttér nem merült ki az egyszeri harmonizációban, hanem tulajdonképpen folyamatos módosítgatási folyamatá vált, amely sok esetben már a szakemberek számára is nehezen követhető. Közben az ügyfélkör is jelentősen bővült. Sorra jöttek létre a hazai kisvállalkozások, amelyek felszámolási hulláma is egyre növekvő terhet jelentett az elmúlt néhány évben, továbbá számos, országos hálózattal rendelkező multinacionális vállalat is megjelent. Így részben létszámban nőtt az ügyfélforgalom, részben pedig rendkívüli módon színesedett az ügyfélkör.

Összességében tehát egy egyre szűkülő, zsugorodó infrastrukturális és anyagi háttér mellett vált igen összetetté a felügyelőségi milió, amely mind a felügyelőségen megjelenő új szakmák és feladatkörök, mind pedig az ügyfelek tekintetében igaz. Emellett a felügyelőségek feladatai mennyiségileg is nőttek. Sajnálatos azonban, hogy az átalakítások és a környezet változásának hatáselemzése szinte mindig elmaradt (vö. Jávor–Németh, 2007), ahogy ezt egy interjúalanyunk szövé is tette:

„Sosincs hatáselemzés, sem a jogszabályokra, sem a létszámba, sem a feladatra [vonatkozóan]. Ilyet a minisztérium még véletlenül sem készítettett, vagy [ha igen, akkor] nem hozta nyilvánosságra, nehogy tisztában lehessen lenni, hogy minek mi a következménye.” (Vezető a környezetvédelem területéről)

Ezeket a hiányosságokat igyekszik kutatásunk részben pótolni azzal, hogy a fenti körülményeket szem előtt tartva megvizsgálja, hogy az alapvetően ügyintézőként (street-level bürokrataként) dolgozó felügyelőségi munkatársak helyzete, munkakörülményei, munkakapcsolatai hogyan festenek jelenleg. Továbbá maga a felügyelő, mint személy, hogyan élte meg ezeket a változási folyamatokat, és mint street-level bürokrata hogyan alkalmazkodott ezekhez. Jelen tanulmányunkban, amely egy korábbi kutatásunk folytatása (Kohlheb–Pataki, 2002 és 2004), a felügyelőségek belső viszonyaival foglalkozunk, és a munkakörülmények, a felügyelőségen belüli munkakapcsolatok és szakmai szerepek állnak vizsgálódásunk középpontjában. Kijelentéseinket igyekeztünk az interjúk során elhangzott szó szerinti idézetekkel is alátámasztani, amelyek sokszor igen szemléletesen írják le az adott helyzetet.

2. „VÉGVÁRI VITÉZEK” A KÖRNYEZETPOLITIKÁBAN

A street-level bureaucracy* elnevezés megalkotása Michael Lipsky (1980) amerikai közpolitika-kutató nevéhez fűződik. Lipsky hívta föl a figyelmet e szakigazgatási szint különleges helyzetére és kiemelkedő szerepére a közpolitika végrehajtásának bármely szakterületén. Meghatározása szerint azokat a közszolgálati munkatársakat tekinthetjük street-level bürokrátáknak, akik egyrészt közvetlen személyes kapcsolatba kerülnek az ügyfelekkel, másrészt (az adott jogszabályi környezet alapján) hatósági jogkörrel vagy egyéb diszkrecionális döntési kompetenciával bírnak. Döntéseikkel pedig jogokat és kötelezettségeket képesek keletkeztetni.

A kezdeti elemzések fő területe a nemzetközi szakirodalomban elsősorban az egészségügy és a szociálpolitika volt (Zimmerman, 1969; Lipsky, 1980; Papan, 2000). Így a kórházi ápolás, valamint a segélyezési rendszer legalsó szintű végrehajtásának empirikus elemzései igazolták elsőként a street-level érdemi szerepét, illetve gazdagították a közpolitika-elemzés hatókörét. Számos kutatás egyfelől arra irányult, hogyan csorbulhat ki, pontosabban szólva hogyan értelmeződik (újra/át) a törvényhozó vagy jogszabályalkotó eredeti szándéka a legalsó szintű végrehajtás alkalmazói tevékenységében. Másrészt arra világítottak rá, hogyan befolyásolja e szint munkáját az, hogy a végrehajtás egy átpolitizált bürokratikus rendszerben** történik. S harmadrészt mindennek ismeretében hogyan lehet javítani a közpolitika hatékonyságát, illetve hatásosságát (Hawkins, 1984; O’Riordan, 1988).

A közszolgálati bürokráciát bottom-up (lentől fölfelé) megközelítésben, az alsó végrehajtó szint működésének szempontjából elemző egyik átfogó munka Prottas (1979) tollából született. A mű az Egyesült Államok több közszolgáltatását elemzi (jóléti szolgáltatások, állami lakáspolitikai és a hadi veteránok egészségügyi ellátása). A szerző hangsúlyozza, hogy a legalsó szinten dolgozó (street-level) bürokráták sajátos, kölcsönösen függő viszonyban vannak ügyfelekkel. Egyrészt a bürokratának szüksége van az ügyfélre, aki tulajdonképpen értelmet ad munkájának; másrészt munkájának minősége jelentősen függ attól, hogy milyen az ügyfél. Prottas tanulmányának első része a street-level bürokráták diszkrecionális hatalmának feltárásával foglalkozik, majd a második rész a bürokráták munkakörülményeit elemzi. A szerző összegyűjti a bürokráták munkájának jellemzőit (pl. nagy ügyfélszám, szükséges mérlegelés, szabályok finomhangolása, személyes kontaktus az ügyféllel), és külön

* Jelenleg nincs tudomásunk frappáns magyar fordításról, szakkifejezésről. A street-level bureaucracy a közpolitika-alkotás legalsóbb szintje; tulajdonképpen a végrehajtás ügyintézői, illetve felügyelői szintje. A bürokrácia kifejezés a magyar közbeszédben különösen negatívan cseng. Itt érdemes a Max Weber-i ideális bürokrácia értelmében használnunk és értelmeznünk a kifejezést (minden negatív konnotáció nélkül).

** Az átpolitizáltság a bürokráciának a weberi ideáltól való eltérésére utal.

kitér a többértelmű szabályozás okozta nehézségekre. A fenti munkakörülmények következtében – amint Prottas rámutat – a bürokraták túlélési technikákat alkalmaznak (pl. kategorizálják és irányítják az ügyfelet); vagyis munkájuk eredményessége érdekében a bürokraták személytelenítik (ezzel átalakítják, leegyszerűsítik) ügyfeleiket, s így azok típusokba sorolva kezelhetőek lesznek.

Hawkins (1984) a végrehajtás hatékonyságának elemzésére vállalkozik az angol vízügyi hatóságok szennyezésszabályozási munkáját esetül választva. Megfigyelései szerint két alapvető stratégiát alkalmaznak a felügyelők. Az egyik a szabályozás betartatását prioritásként kezelő stratégia, amelynek fontosabb a kár megelőzése, mint a bűnös büntetése. A másik stratégiában ezzel szemben fontosabb a szankció, a büntetés, mint a környezet tisztasága. A szerző egyebek mellett fölhívja a figyelmet a politikai kontextus és a környezet-szennyezés erkölcsi megítélésének fontosságára is, amelyek mind befolyásolják a felügyelők hozzáállását. Hawkins (ibid.) különös figyelemmel elemzi a felügyelők korösszetételét és az egyes munkakörök jellemzőit. Itt kiemelendő a terepen dolgozó ellenőrök önállósága, munkastílusa, valamint az emberekkel való bánásmód képessége. A terepi felügyelők munkájában központi elem a bizalom, amely nagyban megkönnyíti feladatukat az ügyfélkezelésben. Ezt a kompromisszumkészség gyakorlásával tudják kiépíteni és fenntartani az ügyfelek irányában. Általánosságban jellemző a terepi felügyelőkre, hogy kevésbé tartják fontosnak a jogszabályokat, előírásokat, mint a körülmények biztosított valós előrelépési lehetőségeket, és ki nem állhatják az irodai munkát. A szerző utal arra, hogy a szervezeti, illetve a szabályozási háttér változtatásai – legtöbbször figyelembe sem vett – hatást gyakorolnak a felügyelő-szabályozott (ügyintéző-ügyfél) viszonyára, amit az adminisztratív terhek növelése egyre inkább elszemélytelenít.

A környezetpolitika street-level szintjének kutatásában további érdemi eredményeket közöl Stephen Fineman (1997, 1998a, b) az Egyesült Királyság-beli környezetpolitika végrehajtási gyakorlatáról, Philip Lowe (1997) és szerzőtársai pedig a mezőgazdálkodás okozta szennyezések szabályozásának angliai gyakorlatáról, valamint Andrew Gouldson és Joseph Murphy (1998) az Egyesült Királyság és Hollandia környezetpolitikájának végrehajtásáról. A kutatások elsősorban a hatósági munkatársak szerepeinek és munkakörülményeinek a vizsgálatára koncentráltak, és számos tanulságos jellemzőt tudtak azonosítani. A munkatársak munkájuk gyorsítása és megkönnyítése érdekében szintén kategorizálták az ügyfeleiket, és többféle szerepet is vállaltak. E kutatásokból egyértelművé vált, hogy a legalsó végrehajtási szintet igen jellemző ellentmondásos szerephelyzetek színesítik. A környezetpolitika végrehajtói szintjén dolgozók egyszerre kapnak szerepet mint bürokraták és mint szakértők – amíg a bürokrata jellemzően szabályokat, utasításokat hajt végre, addig a szakértő autonómiát igénylő és abban kiteljesedő. Sőt, a végrehajtó nemcsak

ellenőr és szankcionáló, hanem olykor tanácsadó és segítő is egy személyben – annak minden ellentmondásával.

Magyarországon ez idáig csak néhány kutatás foglalkozott a témával (lásd Kohlheb–Pataki, 2002 és 2004; Jávör–Németh, 2007 és 2008). Saját kutatásunk keretében a nemzetközi kutatásokkal összhangban, ugyancsak azt az eredményt kaptuk, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (KöTeViFe) munkatársai számos szerepet betöltenek, amelyek időről időre konfliktusba kerülhetnek egymással. Ezek a szerepek nyilvánvalóan összefüggnek a felügyelők érintett-környezetével.* Jávör és Németh (2007, 2008) kutatásai a felügyelőségek teljesítményét próbálták értékelni a költségvetési megszorítások tükrében, elsősorban kvantitatív módszerek segítségével a 2003–2006, majd a 2007–2008 közötti időszakban. Eredményeik szerint az átszervezések ellenére és a költségvetési megszorítások kedvezőtlen hatására a felügyelőségi munka szakmai színvonala csökkent, továbbá a hatóság terepi jelenléte visszaesett. Ennek következtében az engedélyezési folyamat fölpuhult, és a felügyelőség – inkább a kisebb vesződséget választva – a benyújtott kérelmeket kedvező elbírálásban részesíti, elkerülve ezzel az elutasítással járó részletesebb utánajárást és esetleges fellebbezési és peres eljárásokat. A szerzők későbbi tanulmánya (Jávör–Németh, 2008) egyenesen a környezetvédelmi hatósági munka szétzilálódását valószínűsíti annak ellenére, hogy a párhuzamosan zajló szervezeti és szabályozási átalakítási folyamatok jó alkalmat adtak volna a szervezet hatékonyabbá tételére.

A fenti eredmények degradációs folyamatokat valószínűsítene a felügyelőségeken, amelyeknek belső szervezeti, személyi és egyéb okairól azonban nem sokat tudhatunk meg. Ezért jelen kutatásunkban célul tűztük ki a felügyelőségeken zajló folyamatok vázolását és az azokat meghatározó belső tényezők föltérképezését. A továbbiakban módszertanunk rövid ismertetése után kutatási eredményeinket tesszük közzé, amelyek jelen tanulmányban kizárólag a felügyelőség belső viszonyaira koncentrálnak.

3. A MÓDSZERTAN BEMUTATÁSA

A „Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek (KöTeViFe) mint street-level bürokrácia szerepe a magyar környezetpolitikában” című OTKA (K67744) finanszírozású kutatásunk fő célja annak elemzése, hogy milyen szerepet játszanak a hazai környezetpolitikában a végrehajtását végző bürokraták, elsősorban is a zöld hatóság munkatársai, felügyelői. Ezen belül célunk meghatározni azokat a tényezőket, amelyek a felügyelők munkáját be-

* Az érintett környezet magyarul sután hangzó kifejezése itt a stakeholder kontextusra utal. Vagyis mindazokra a szereplőkre, akik érintettek a street-level munkájában, illetve által.

folyásolják. A kutatás további kitűzött célja pedig az, hogy föltárja a környezetvédelmi felügyelőségek munkavégzésének sajátosságait, a munkatársak viszonyát feladataikhoz, egymáshoz és az ügyfelekhez.

Az Itt közreadott elemzésünk bottom-up, leíró (deskriptív) ex post közpolitika-elemzés, amelynek keretében a felügyelők munkáját, munkakapcsolatait és munkakörülményeit vizsgáljuk. Tárgyát tekintve a közpolitikai folyamat „stages” modell (Hill, 2005) szerinti értelmezésében annak végrehajtási szakaszára fókuszál, és megpróbálja fölfedni a végrehajtás problémáit (implementation gap – Dunshire, 1978), annak gátló tényezőit (Hood, 1976) azon túl, hogy részletesen bemutatja a felügyelők munkakörülményeit.

A fenti célok megvalósítása érdekében a hazai KöTeViFe-k közül nyolc felügyelőség munkáját vizsgáltuk a felügyelőségek munkatársaival készített interjúk segítségével. Az interjúk készítése az előre kidolgozott, félig strukturált interjúfonal alapján történt (lásd a cikk végén). Az interjúkat igyekeztünk négy szemközt lebonyolítani, hogy a zavaró körülményeket ki tudjuk zárni. Az interjúfonal lehetőséget adott a kötetlen, oldott légkörű beszélgetésre, saját történetek és tapasztalatok elmesélésére is. Az interjúalanyok kiválasztása általában a felügyelőség igazgatója, illetve igazgatóhelyettesének segítségével történt előzetes egyeztetés alapján, amelyben kértük, hogy lehetőség szerint különböző szakterületeken és különböző gyakorlattal és munkatapasztalattal rendelkező kollégákat válogassanak össze, és így minél szélesebb spektrumú mintát tudjunk vizsgálni. Külön figyeltünk arra, hogy vezető és beosztott munkatárs egyaránt szerepeljen az interjúalanyok között.

Az interjúk általában 1-2 órások voltak, és a legtöbb esetben barátságos, kollegiális hangnemben folytak. Az interjúk elkészítése után minden interjúról jegyzőkönyvben foglaltuk össze a fontosabb tanulságokat, személyes benyomásokat (lásd a cikk végén az interjú-összefoglaló formát). Ezek később az interjúk értelmezésekor játszottak fontos szerepet. Az interjúkat, amennyiben ehhez az interjúalany hozzájárult, diktafonon rögzítettük, és szó szerint legepeltettük. A kutatás keretén belül mintegy 70 interjú készült el nyolc felügyelőségen, amelyből mindössze 2-3 esetben nem járult hozzá az interjúalany a beszélgetésről hangfelvétel készítéséhez Ennek eredményeként mintegy 750 oldalas dokumentum (interjúátírat) keletkezett, amely az alább ismertetendő kvalitatív elemzések alapja volt, és segítségével megkíséreltük föltérképezni és megérteni a felügyelőségek és munkatársaik hétköznapjait.

Az interjúk elemzése azok előzetes átolvasásával indult, amelynek alapján meghatároztuk a legfontosabb közös fogalmakat (kódokat). Ezután ezeket a kódokat célirányosan visszakerestük minden interjúban. Az egyes kódokhoz hozzárendeltük a szövegben hozzá tartozó részeket, és egy külön dokumentumban tároltuk. Így létrejött az adott témákhoz tartozó idézethalmaz, amely minden, a témához kapcsolódó megjegyzést tartalmazott. Ezt a dokumentumot tovább elemezve, értelmezve figyeltünk arra is, hogy hogyan értelmezi

ezeket a fogalmakat az interjúalany, milyen kontextusban említi, hogyan beszél róla. Az esetleges eltérő értelmezéseket pedig jelöltük.

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

4. A KöTeViFe MUNKÁJÁT MEGHATÁROZÓ BELSŐ TÉNYEZŐK

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

1. ábra: A felügyelési miliő modellje a munkakörülményeket befolyásoló tényezőkkel



A felügyelési munkakörülményeket alakító tényezők közül elsőként a szervezeti felépítés hatását mutatjuk be a felügyelőségek munkakörülményeire. Ezt követően a felügyelési főbb munkakörök, szakmák és munkakapcsolatok ismertetésére vállalkozunk.

4.1. A felügyelőségek szervezeti felépítése

A felügyelőség munkáját jelentősen determinálja, hogy azt milyen szervezeti struktúrában kell végeznie; vagyis hogyan szabályozott a szervezeti és működési szabályzatban (SzMSz) a munkaszervezet és a munkamegosztás. Fontos leszögeznünk továbbá, hogy a felügyelőségek szervezeti felépítése folyamatosan alakul, így kutatásunk időtartama alatt is történtek átalakulások, átalakítások. A kiinduló (2005 előtti) szervezeti struktúra alapvetően elkülönítette a szakmai – hulladékos, levegőtisztasági, zajvédelmi, vízvédelmi – osztályokat a hatósági osztálytól, amely általában a határozatok kiadásának előírás előtti utolsó ellenőrző helyszíne volt. Az ilyen szervezeti felépítés mellett a kiadmányozó általában mindig az igazgató volt. Ez azt is jelentette, hogy az ügymenet első lépéseként a szakmai osztályok többnyire mérnök végzettségű felügyelői foglalkoztak egy-egy ügygel, amelynek jogi kontrollja csak a szakmai vélemény kialakítása után történt meg. Ez a szervezeti struktúra tehát szakmai alapon és szakterületenként osztotta meg a felügyelők között a feladatokat, és a jogi kontroll elkülönítve a folyamat végén jelent csak meg.

Az átalakítási folyamat legfontosabb szervezeti változása az engedélyezés és a felügyelet szétválasztása volt, ami még helyileg való elkülönítést is jelenthetett az engedélyezési és ellenőrzési osztály esetében, biztosítva ezzel azt, hogy mindig más személy végezze az engedélyezést és az ellenőrzést. A két feladatkör szétválasztásának indoka a vélt vagy valós korrupciós lehetőségek kizárása az engedélyezés és ellenőrzés között. Alapvetően megváltozott azonban a szakterületek megnevezése a felügyelőségek és a vízügyi, illetve természetvédelmi szakigazgatás összevonásával. Míg korábban környezetvédelmi szakterületek voltak jelen (hulladékgazdálkodás, légtisztaság-védelem, zajvédelem), addig az új rendszerben megjelentek a korábbi szakigazgatási szervek szerinti osztályok is: vízvédelmi osztály, természet- és tájvédelmi osztály. Vagyis az összevonás után a korábban különálló igazgatású szakterületek a felügyelőségen belül is részben külön szervezeti egységet alkottak. Ez a szervezeti struktúra jelent meg az engedélyezés és ellenőrzés területén is, és jöttek létre például környezet- és természetvédelmi, illetve vízvédelmi engedélyezés és ellenőrzési osztályok. Van olyan felügyelőség, ahol még a jogi titkárság is külön jelen van minden szakterületi engedélyezési csoportban.

A másik nagyon fontos szervezeti változás az irodák létrejötte volt. Míg a korábbi rendszerben általában egy személynek, az igazgatónak volt kiadmányozási joga, az új rendszer bővítette ezt a kört, és az irodák többnyire igazgatóhelyettesi rangban lévő vezetői is aláírási jogot kaptak. Ennek következtében az irodák egymással párhuzamosan is képesek ügyforgalmat bonyolítani, és nem szükséges azt egy központi jogi osztályon keresztül a folyamat végén az egyetlen kiadmányozóval jóváhagyatni. További jelentősége ennek a rendszernek, hogy az egyes irodákban dolgozó felügyelőknek már nem szük-

séges az egyes határozattervezeteket az érintett szakmai osztályon „megkö-röztetni”, hanem lehetőségük van azt az irodán belül megtenni, ami sokkal gyorsabb ügymenetet biztosít. Ehhez azonban az szükséges, hogy „kvázi uni-verzális” kollégák üljenek minden irodában, akik gyakorlatilag minden szak-területhez értenek. Tekintve a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szabályozás bonyolultságát és a szintén összetett eljárásjogi szabályozást, ez szinte lehetetlen elvárás, amit az ilyen rendszerben dolgozó kollégák sokszor jeleztek is:

„Most meg ugye elvileg polihisztorok vannak, hogy mindenhez kell érteni, aminek szerintem idővel rossz vége lesz.” (Beosztott vízügyes szakember)

Vagyis az irodás szervezet akkor jelent előnyt, amikor a szakmai munka mellett vagy helyett fontosabb a gyors, határidőre történő munkavégzés, ahol a munka akár alacsonyabb szakmai felkészültséggel is elvégezhető. Hátránya, hogy a felügyelőség új felépítésének következtében a szakmai osztályok megszüntek, és a szakembereket összekeverve vegyes osztályokat hoztak létre. Így a szakmai műhelyek fölbomlottak, ami sokaknak a továbbfejlődési lehetőség és a tudásfrissítő szakmai diskurzusok végét jelentette. Mindez negatív érzel-mekkel terheli a munkát:

„Nekem nagy szívfájdalmam, hogy nincs munkatársam.” (Beosztott vízügyes szak-ember)

Van azonban, aki a szakterületi elkülönülést tartotta pazarlónak. Előfordul ugyanis olyan felügyelőség, ahol az ellenőrzés esetében megmaradt a szakmai tagozódás, amelynek következményeként egy-egy felügyelő csak egy szakte-riületet ellenőriz.

„Nálunk egy ember egy szakterületet ellenőriz. Van tehát, amikor egy céghez csak egyedül megyek, és akkor csak a hulladékgazdálkodást vizsgálom. Van olyan, ami-kor négyen-öten kimegyünk, és akkor teljesen komplex módon nézzük át az üze-met... Én ezt nem tartom jónak. Jobb lenne, ha egy ember több szakterületet is tudna képviselni.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

Sok esetben az irodákon belül az ügyeket újra területi alapon osztják meg a felügyelők között, amely azzal az előnnyel jár, hogy tulajdonképpen a fel-adatelosztás automatikusan történik, és viszonylag könnyen elérhető, hogy mindenki közel azonos terheléssel dolgozzon. Nagy előnye a területi beosztásnak az is, hogy az egy területre koncentráló felügyelők rendkívül jó helyis-meretre tesznek szert, hiszen munkájukat egy területre összpontosíthatják. Többen jelezték azt is, hogy ez a rendszer nagy önállósággal jár, és egyfajta

„minősítést ad” a felügyelőnek. A területi elosztásban dolgozó kollégák gyakorlatilag ügyfélszolgálatos szerepet töltve be a szakmai felelősökhöz irányítják az adott ügyfelet/ügyet, és összefogják a szakmai véleményeket. Ezért állították többben, hogy irodás rendszerben nem célszerű a területi elvet alkalmazni a feladatok elosztásában, hanem inkább szakterületenként kell az ügyeket megosztani. A szervezeti átalakítások egyes lépcsőit és azok előnyeit, hátrányait az 1. táblázatban foglaltuk össze.

1. táblázat: A felügyelőségi átalakítási lépések előnye és hátrányai

| Szervezeti felépítés | Előny | Hátrány |
|--|---|--|
| Hatósági és vagyonkezelői feladatok szétválasztása | <ul style="list-style-type: none"> • Átlátható engedélyezés • Az önenedélyezés lehetőségének megszüntetése • Az átszervezett csoportok együtt maradva szakmai közösséget alkothattak | <ul style="list-style-type: none"> • Helyismeret csökkenése • Terepi jelenlét csökkenése • Korábbi környezetvédelmi szakmai csoportok megszűnése |
| Engedélyezés és ellenőrzés szétválasztása | <ul style="list-style-type: none"> • Vélt vagy valós korrupció csökkentése • Többszintű ellenőrzés létrehozása | <ul style="list-style-type: none"> • Pazarlás a munkahelyi tapasztalattal • Helyismeret csökkenése • Terepi jelenlét csökkenése az engedélyezési folyamatban |
| Irodás rendszer létrehozása | <ul style="list-style-type: none"> • Ügyintézési hatékonyság javítása • A párhuzamos ügyintézés csökkenti az aláírók leterheltségét | <ul style="list-style-type: none"> • Szakmai műhelyek megszűnése, szakmaiság háttérbe szorulása • Szakmai felkészülés megnehezítése • Univerzális szaktudásra van szükség |
| Területi felelősök visszaállítása | <ul style="list-style-type: none"> • Automatikus feladatelosztás • Közel azonos munkaterhelés • Felügyelői presztízs növekedése • Helyismeret javulása | <ul style="list-style-type: none"> • Univerzális szaktudásra van szükség • Korrupció veszélye nőhet |

A szervezeti átalakításokkal kapcsolatban összességében elmondható, hogy azok, bár elsősorban a vélt vagy valós korrupció kiküszöbölése ellen hatnak, és növelik a felügyelőségek ügyintézési kapacitását, az elmélyült szakmai munkát és a kezdő munkatársak betanítását mindenképpen hátráltatják.

4.2. Az engedélyező és ellenőri munkakörök legfontosabb jellemzői

A szervezet további fontos elemét képezik az egyes munkakörök. Ezek bemutatása is elengedhetetlen eleme a szervezet leírásának. A felügyelőségen végzett munka, az ott betöltött szerepek alapján a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek munkatársai több csoportba sorolhatóak:

- Ügyfélszolgálat
- Adminisztráció
- Engedélyező ügyintéző
- Ellenőrző felügyelő

A fentiek közül most csak a két legfontosabb hatósági jogkörre koncentrálnunk, amely az engedélyező és az ellenőri munkakör.

4.2.1. Az engedélyező munkakör jellemzői

Az engedélyezők között egyaránt találunk műszaki, természettudományi vagy jogi végzettségű kollégát. Jellemző azonban, hogy a műszaki vagy természettudományi végzettségű kollégák nehezebben bírják ezt az inkább adminisztratív jellegű munkakört, ahol egyre kevesebb lehetőség van terepre járni. Az engedélyezők munkakörülményeit leginkább az adminisztráció és a bürokratikus jelleg jellemzi, ahol a munka ritmusát a jogszabályokban meghatározott határidők adják. Mivel az engedélyezők keveset tudnak helyszíni szemlére menni, sokszor a felügyeletől kérnek információkat. Bár maguk az engedélyezők is ellenőrizhetik a tervezett beruházás helyszínét, körülményeit, erre valójában nincs idejük a feszített munkatempó és a nagyon szigorú határidők miatt. Ezt csak erősíti, hogy az új Ket. alapján a késedelemért felelős kolléga pénzbüntetéssel is sújtható. Így többen is jelezték, hogy emiatt sokszor nem megalapozott a döntésük.

„...az okozza a nehézséget, hogy bizonyos ügyekben úgy döntünk, hogy nem megyünk ki. Ha több időnk lenne, akkor biztos, hogy kimennénk megnézni egy szennyvízvezeték-nyomvonalat, hogy az érint-e valamit vagy sem. De ahogy sokkal több az ügyirat, és nincs rá időnk, nem megyünk ki, és ez okozhatja azt, hogy nem érvényesül eléggé a természet- és tájvédelmi érdek.” [természetvédelmi középvezető]

Az engedélyezők munkája elsősorban hatósági jellegű, hiszen jogokat és kötelezettségeket keletkeztet. Ez a fajta hatósági túlsúly azonban többnyire olyan fontos dolgok, mint a szemléletformálás, kommunikáció rovására történnek, amelyek azonban elsősorban a megelőzésben segítenék a munkájukat. A megelőzést szolgáló hozzáállást több felügyelőségi munkatárs is egyre inkább hiányolja a felügyelőségi feladatok közül. Az engedélyező munkakör beszükül, egyre inkább csak egy feladattípusra koncentrálódik.

4.2.2. Az ellenőri munkakör jellemzői

Az ellenőrzés különleges képességeket és felkészülést kíván:

„...a műszaki osztályokon a döntésre úgymond több idő van, hiszen rendelkezésre áll egy jogtár, rendelkezésre állnak a kollégák. Van egy ügyintézési határidő. Egy ellenőrzésnél a kollégáknak azonnal kell döntenie. Sokszor mindenfajta egyéb segítség nélkül. Felelősségteljesebbnek érzem az ellenőrzést végző kollégáknak a munkáját. Értelemszerűen ebből kifolyólag a kötelezések, a bírságok is összhangban kell hogy legyenek a felvett jegyzőkönyvekkel. És épp ezért készülni kell arra is, hogy ha továbbviszik az ügyet.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

Ennek alapján a felügyelő magára van utalva, és azonnal döntenie kell a szituáció megoldása érdekében. Fontos, hogy a felügyelő gyorsan megtalálja magát, magabiztosan tudjon föllépni és tudjon bánni az emberekkel. Éppen ezért ebben a munkakörben a műszaki felkészültség mellett a megfelelő személyes rátermettség is követelmény. Általában jellemző, hogy bár sokszor valóban viszontagságos egy-egy helyszíni ellenőrzés, az itt dolgozó felügyelők mégis sokkal szívesebben mennek terepre, és könnyebben eligazodnak az ellenőrzés során, mint az azt követő, illetve megelőző papírmunkában.

4.3. Szakmák a felügyelőségen

A felügyelőségi milió következő fontos jellemzője a szakmai összetétel, hiszen az egyes szakmák nagyon sajátos látásmódot közvetítenek. A felügyelőségek munkájában az átszervezések előtt a legkiemelkedőbb szakmai tevékenység a környezetvédelmi műszaki terület volt. Ezen belül a hulladékkezelési, levegőtisztasági, zajvédelmi területeket érdemes említeni, amelyeket általában mind mérnök kollégák töltöttek be. Ez a szakmai kör végzettségénél fogva egy sajátosan „környezetvédelmis” szemléletet képviselt, amely elfogad bizonyos mértékű környezethasználatot és a természeti erőforrások emberi érdekek szerinti hasznosítását. Ezért fontos volt, hogy a munkatársaknak legyen korábbi munkatapasztalatuk a szabályozotti oldalról is, és testközelből ismerjék a gyakorlatban előforduló folyamatokat:

„Abból válik véleményem szerint jó hulladékos, jó környezetvédelmi felügyelő, aki iparvállalattól jön, mert az ismeri azt az oldalt, függetlenül attól, hogy az iparvállalatnál termelésirányítóként, gépészmérnökként, vegyészmérnökként vagy villamosmérnökként dolgozott, és nem környezetvédelmi felelős vagy KIR [Környezetirányítási Rendszer] vezető volt.” [középvető hulladékgazdálkodási szakember]

Az átszervezések után azonban két fontos szakma jelent meg a felügyelőségeken, megtörve ezzel a környezetvédelmi felfogás hegemoniáját: a vízügy és a természetvédelem. A kettő közül inkább a vízügy mérnöki szemlélete állt közelebb a környezetvédelemhez, bár természetesen itt is jelen vannak szemléletbeli különbségek. Gyökeresen új látásmóddal gazdagította azonban a felügyelőségek korábbi szemléletét a természetvédelmi szakemberek megjelenése.

„...a természetvédelmi szakértő (...) szigorúbb nálunk. Mi próbálunk az ügyfél szempontjából is nézni. (...) a természetvédelmi szakértői véleményeket talán többször felülbíraljuk, mint a vízügyi szakértői véleményeket. Hangsúlyozom, itt sem azért, mert minket nem érdekelne, hanem egyszerűen mi látunk egy olyan megoldást, amivel a természet is épen marad, vagy nem károsítjuk, de teszem azt, a rendezvényt mégis megtarthatják.” [középvezető környezetvédelmi szakjogász]

A természetvédelmi kollégák önmagában tulajdonítanak értelmet és értéket egy-egy faj és élőhely védelmének, amelyben előfordul, hogy emberi szempontok közvetlenül nem is érvényesülnek, sőt sokszor kifejezetten azok ellen irányul az intézkedés. Ezt a környezetvédelmi kollégák gyakran nehezen tudják elfogadni.

„Senki nem érti, hogy...az egy...szikes terület. Miért bírságozzuk meg? Csak művelhetővé akarta tenni, csak betárcsázta, hogy egy kis kukorica teremjen ott.” [beosztott természetvédelmi szakember]

Külön említést érdemel a szakmai végzettség szempontjából a jogászok szerepének alakulása. A jogi végzettséggel rendelkező kollégák száma ugyanis folyamatosan növekszik a felügyelőségeken. Kezdetben kizárólag a hatósági osztályokon dolgoztak jogászok, akik elsősorban a határozattervezetek jogi kontrolljával foglalkoztak. Az átszervezések után azonban sorra jelentek meg jogász kollégák a szakmai osztályokon is. Egyre nagyobb szükség volt ugyanis a jogi ismeretekre az első vonalban. Erre egyrészt a jogszabályi változások (pl. új Ket.), másrészt az irodai rendszer kialakítása miatt volt szükség. A jogászok szerepe és feladatköre felügyelőségenként és felügyelőségen belüli osztályok között is eltérő lehet. Előfordul, hogy a jogász továbbra is csak a jogi kontrollt gyakorolja irodai munka keretében. Ez többnyire kiegészülhet a felügyelőség peres eljárásaiban való képviseléssel.

„...jogi kontrollnak lennie kell, mielőtt kimegy egy ügy. A szakmai emberek az ő tudásuk szerint nézik, de olyan szemmel nem nézik, mint egy jogász. Muszáj tehát, hogy egy jogászt a végén oda tegyünk, hogy ő is nézze át...” [vezető vízügyi szakember]

Minőségében jelent más munkát, amikor a jogász ügyintézőként jelenik meg, és szakmai ügyeket visz, bár szakmai döntéseket nem hoz. Ebben a körben előfordulhat az is, hogy a jogász elkíséri a műszaki végzettségű kollégáját az ellenőrzésekre is, hogy helyben nyújtson jogi segítséget, ha erre szükség van.

„Ugyanúgy hatósági ügyintéző vagyok, tehát határozatokat adok ki, bírságokat, kötelezéseket, minden ilyen ügyintézői tevékenységeket. Csak miután nekem jogi végzettségem van, ezzel kapcsolatos [feladataim] a végrehajtások, felszámolások, esetlegesen bíróság előtti ügyek képviselése...” [beosztott jogász]

Olyan is előfordul, hogy a jogász a szakmai vélemények összefogásáért felelős, és megkísérli összehangolni, összeegyeztetni az esetlegesen ellentétes szakmai véleményeket.

„Mi meg összefogjuk az összes ügyet. Végül is (...) a vizesnek ez a jó, a levegősnek az a jó, összehozni a kettőt, hogy mindenkinek jó legyen [ez a feladatunk].” [középvezető jogász]

Fontos itt megjegyezni, hogy míg a műszaki végzettségű kollégák általában nem szeretnek aprólékos jogi kérdésekkel foglalkozni, és csak a legfontosabb jogi aspektusokra koncentrálnak, addig a jogász kollégák nyitottak, és nem kerülnek el a műszaki kérdéseket, sőt többen igyekeznek tovább is képezni magukat ebben az irányban.

4.4. Munkakapcsolatok a felügyelőségen belül

A felügyelőségen belüli munkakapcsolat leginkább a munkatársak közötti egyeztetésekre és a vezető-beosztott közötti kapcsolatra szorítkozik. Ezen belül megkülönböztethetünk közeli munkatársak közötti munkakapcsolatokat, egyes jellemző osztályok közötti munkakapcsolatokat, illetve a szakmák közötti kapcsolatokat. A közeli munkatársak közötti munkakapcsolatok alapvetően jónak mondhatóak. Itt a közös munkavégzés kényszere komoly csapatmunkát igényel, amelyet nem lehet egymással rossz viszonyban végezni. A munkatársak gyakran egymás szakterületét, illetve ügyeit is ismerik annak érdekében, hogy tudják helyettesíteni egymást szabadságolások vagy szoros határidők esetén. Jellemző a tapasztalt kollégákat körülvevő tisztelet és véleményük kikérése problémás ügyekben.

„...én át szoktam még hozzá járni, mert ő sokkal tapasztaltabb, és megpróbálunk valamit [valamilyen megoldást] kitalálni rá [az adott ügyre].” [beosztott természetvédelmi szakember]

A fiatalabb kollégák konzultálni is szoktak a területet régebb óta ismerő felügyelővel, hogy jól össze tudják állítani az adott létesítményhez, illetve tevékenységhez kapcsolódó ismereteket.

„Engem azért is megkeresnek a kollégák, mert én vagyok a legöregebb. Bármilyen telephelyről legyen szó, én még emlékszem a legtöbbszörre.” [középvezető környezetvédelmi szakember]

A felügyelési szakmák és osztályok közötti kapcsolat már nem olyan felhőtlen, mint a közeli munkatársak közötti kapcsolat. Itt több ponton is megfigyelhető konfliktus, amely bár általában látens marad, mégis meghatározza az egyes szakterületek egymásról alkotott képét. E konfliktusok többféle forrásból erednek. Egyrészt alapjuk lehet szakmai meg nem értettség vagy sértettség, amikor nem értik vagy nem tartják fontosnak valamely szakma szempontjait, látásmódját. Ennek a legjellegzetesebb megjelenési formája, amikor a meg nem értett besoztott döntését a más szakmai elveket valló felettes megváltoztatja. Ilyen konfliktusok jellemzően a környezetvédelem és a természetvédelem között alakulnak ki, ahol a konfliktusok oka a szakmai különbözőségeken túl a terepi munkához fűződő viszony is. Amint az egyik természetvédelmi szakember látja:

„...itt mi vagyunk a feketebárány, aki mindenholnan kilóg... Volt már ilyen kérdés itt a felügyelésen, hogy mi is ez a védelem. Minek is védjük ezeket? (...) Főnököm is mondott már ilyet, hogy – »Na, elpusztult egy háziveréb, és akkor mi van?!«” [besoztott természetvédelmi szakember]

Szintén a szakmák közötti kapcsolatban jelenik meg az a konfliktus, amikor egyik szakma alulértékeli a másik munkáját. Ilyen jellegű konfliktus fordulhat elő a terepi emberek és az irodai emberek között, valamint a műszaki végzettségű kollégák és a jogászok között. A műszaki és jogi szakma között jelentkező feszültség oka, hogy a műszaki végzettségű kollégák sokszor nem látták a jelentőségét az előírt fogalmazásnak vagy az aprólékos jogszabályi hivatkozásokkal tűzdelt indoklásnak, amely akár nem is felelt meg szakmai elvárásaiknak. Kezdetben a műszaki kollégák kevésbé tartották fontosnak a jogászok munkáját, és azt inkább a frappáns műszaki megoldások és az azokban való elmélyülés kerékkötőjének látták. Ez a kép az eljárási szabályok szigorodásával és az ügyféli jogok kibúvulásával változni látszik, és a műszaki kollégák is belátják a kellő jogi alapok fontosságát.

„...úgy veszem észre, hogy a szakmát feszélyezi a döntések jogi korlátok közé vonása, vagy egyáltalán a véleményüknek, a gondolkodásmódjuknak [a jog korlátai közé kerülése], mert behatárolja őket, hogy jogi formába kell önteni, határozatot kell hozni, engedélyt kell adni.” [középvezető jogász]

„...a határozatoknak nekem mindig a szakmai része a fontosabb, a jogásznak általában az indoklási része a fontosabb.” [beosztott vízügyes szakember]

A terepi és az irodai kollégák között általában is különbség van, ami elsősorban a vízügyes vagy természetvédelmi kollégák között figyelhető meg, akik leginkább ún. terepi emberek, és munkájukból adódóan elvárják, hogy munkaidejük bizonyos részét a terepen tölthessék. Ők nehezen értik meg az irodai kollégákat, és a felügyelői munkát alapvetően terepi munkának látnák legszívesebben.

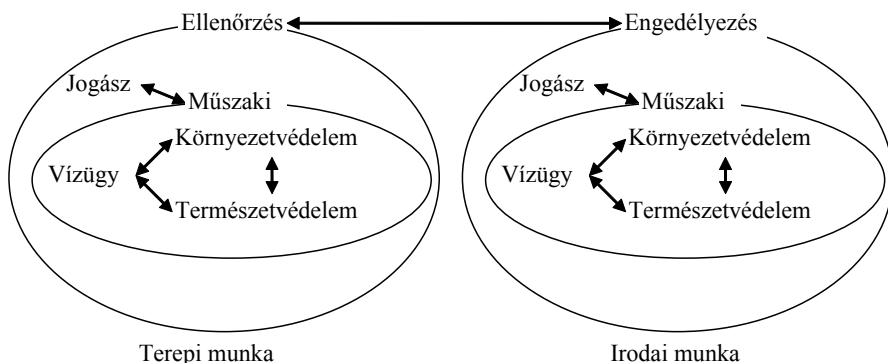
„Mi teljesen máshogy dolgozunk és nekünk ott kezdődik a munkánk, ahol az aszfaltos út véget ér. Ha nincs terepjáró, és nem tudunk megnézni egy fokozottan védett madár élőhelyet esőben, mert az Opel Astra nem megy fel a dombon, akkor hogyan véded meg a természetet?!” [beosztott természetvédelmi szakember]

Ezzel ellentétben az irodai kollégák hatalmas papírmunkát végezve megkímélik a terepre járó dolgozókat ettől a „favágó” munkától. Munkájukból adódóan sokan fásultak, szakmai érdeklődésüket a rutinszerű feladatok elnyomták, és a terepen sokszor már meg sem tudnák állni a helyüket. Ők sok esetben nem értik és fölöslegesnek tartják a terepi jelenlét akkora mértékét.

„És a szellemiség az teljesen más. Az adott nem is a szellemiség, a hozzáállás, hiszen a nemzeti parkoknál dolgozó emberek terepi emberek. Nekünk nem a terepi munka az elsődleges feladatunk, hanem a papírmunka. Ez a hálátlan feladat. Egy olyan természetvédőt leültetni, aki ahhoz volt szokva, hogy 24 órából 20 órát kint mászkált a területen, és azt mondom neki, hogy most 3-4 napig nem mehetsz ki, és ezt csinálod, nagyon nehéz.” [középvezető környezetvédelmi szakember]

A felügyelősen előforduló konfliktusokat az alábbi ábra foglalja össze.

2. ábra: Lehetséges konfliktusok a felügyelőseken



4.5. A szakmai tudás elsajátítása

A felügyelőségi munka mindig a jogszabályi környezet tanulmányozásával kezdődik, amelyet azonban inkább a gyakorlat során sajátítanak el a kollégák. Ennek során megtanulják a felügyelőség jogértelmezéseit is bizonyos értelemben „beleszocializálódnak” egy sajátos világlátásba, illetve szervezeti és szakmai kultúrába.*

„Az osztályon azzal kezdődik, hogy [az újonc] kap egy csomó jogszabályt, és utána pedig egy-egy kolléga szépen elkezd megmutatni, hogy ezt az ügyet így oldjuk meg. Vannak hozzá segédletek is...” [vezető környezetvédelmi szakember]

„...a fontosabb általános jogszabályokat meg kell ismerni, (...) hogy szokják és olvassák. Itt gondolok a Ket-re, a hulladékgyűjtési törvényre, illetve a kapcsolódó jogszabályokra. Ezt követően a lényegét kiemelve, (...) megbeszéljük.” [középvezető vízügyi szakember]

A felügyelőségi munka sajátosságaiból (gyakorlati tudás, emberi kapcsolatok kezelésében való gyakorlottság, fejlett mérlegelési és döntési képesség igényéből) adódóan a kezdő munkatárs nem lenne képes egyedül helyt állni és elsajátítani ezeket a kompetenciákat, és nagy kockázatot is jelentene a hatósági munkában a felügyelőség számára. Ezért pl. kezdő felügyelő soha nem mehet egyedül ellenőrzésre, továbbá a kezdő munkatársak jellemzően egy tapasztalt munkatársat kapnak segítőül, akik gyakorlatilag betanítják őket. A kellő rutin és szakmai kompetenciák megszerzéséig egy tapasztalt kollégával közösen végzik feladataikat.

„Az elején mindig úgy kapnak a kezdők ügyiratot, hogy egy tapasztaltabb kollégával együtt van rászignálva, és akkor mindig valaki fogja a kezét.” [beosztott vízügyi szakember]

„Egy pályakezdőnek mindig van egy párja, aki már régóta itt dolgozik, és akkor ő szépen apránként vezeti be a különböző eljárásokba.” [beosztott jogász]

Először csak kísérőként figyeli tapasztalt társát, majd ez a szerep fölcserélődik, és a tapasztalt kolléga figyeli őt munka közben, és segíti tanácsaival a látottak alapján. Ez a folyamat nélkülözhetetlennek látszik, hiszen a felügyelő-

* Érdemes utalni itt a szervezeti tanulás szakirodalmában közismert „gyakorlat közösségeire” (communities of practice). Az egyének tanulása beágyazódik a szakmai közösség gyakorlati tevékenységeibe, azok nélkül értelmezhetetlen. Nemcsak hogy együtt tanulnak, hanem közösen formálják meg újra és újra a szakmai és szervezeti jelentésvilágot. (Lásd többek között Brown–Duguid 1991; Lave 1993; Lave–Wenger 1993)

ségi munkát csak a gyakorlat során lehet megtanulni, nemcsak lexikális ismereteket igényel, hanem rengeteg gyakorlati vonatkozású fogást, módszert is.

„Ők [a pályakezdő és tapasztalt kollégája] mindig együtt mennek tárgyalásra. Behívják őket [az újoncot] a tárgyalásra, hogy – »Hallgasd meg, hogy ez hogy megy.« Ha ügyfél jön hozzá, akkor mindig megy egy kolléga, aki már tudja kezelni [az ügyfeleket], bár az ifjú vezeti [a tárgyalást], de ott van [a tapasztaltabb kolléga], és lehet tőle kérdezni. És eljön az idő, amikor azt mondja az osztályvezető, hogy – »Már tudod, csináld egyedül!«” [vezető környezetvédelmi szakember]

A jogszabályok értelmezhetőségének növelése és az ügymenet gyorsítása érdekében a felügyelők a kollégák tanácsai és a különféle korábbi döntésekre alapozva a típusügyekhez sablont alakítanak ki, ami tulajdonképpen a felügyelőség jellemző jogértelmezését tükrözi.

„...ami egy korábbi ügy kapcsán íródott, típuslevélként használom.” [beosztott vízügyi szakember]

„...az engedélyezési eljárások mind gyakorlatilag típusügyek egy-egy területen.” [beosztott vízügyi szakember]

Ennek az a lényege, hogy összegyűjtik egységes szerkezetbe az adott engedélyre vonatkozó összes jogszabályi vonatkozást, ami sajnos a jogszabályokban egyébként szétszórva van meg (pl. salátatörvény), továbbá az ügytípus-hoz tartozó saját jogértelmezéseket fogják össze, és akár határozatsablonokat készítenek, amelyek alapján az egymáshoz hasonló ügyeket intézik. Ezek a segédletek az ügyfélnek is nagy segítséget jelentenek, mert itt részletesen leírják, hogy mit kérnek az ügyféltől, és hogy a felügyelőség hogyan érti a jogszabályt.

„Itt bővebben kifejtettük azt, amit kérünk, mint ami a jogszabályban vázlatosan, illetve nyersen oda van írva. Kibővítettük, hogy mit is várunk el, hogy mi az, amit még csatoljanak, és ezt a honlapra is felraktuk, úgyhogy onnan is letölthető. Ezzel is próbáltunk segítséget nyújtani..., mindent összeszedtünk, ami kell ahhoz, hogy ezt vagy azt az engedélyt meg tudják szerezni.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

4.6. Kaotikus jogszabályok

A felügyelőségeken készített interjúk alkalmával rendszeresen említették a jogszabályok hiányosságait. A probléma egyik aspektusa az, hogy a környezetpolitikai jogszabályok nagy része értelmezhetetlen vagy többértelmű, sok-

szor túlságosan merev. Így sok egyeztetésbe és fejtörésbe kerül, míg a felügyelőség kideríti, hogy mi is volt a jogalkotó szándéka, és hogyan kell értelmezni az adott szabályozást.

„Próbáljuk a jogszabályt úgy értelmezni, hogy az ügyfélnek is kezelhető legyen. Ez gyakran elég nehéz. Nem értik. Sokszor a tervezők sem értik, hogy miért írja elő a jogszabály. A gyakorlatban a magyar jogszabályok végrehajtása elég húzós.” [beosztott jogász]

A túlságosan merev jogszabályok pedig nem adnak kellő mérlegelési lehetőséget a felügyelőknek, ami sokszor frusztrációt okoz.

„...nyilván kellemetlen, hogy úgy kell bírságot, hogy, mondjuk, a bírságnak a nagysága nincs teljesen összhangban az elkövetett bűncselekménnyel, [a bekövetkezett] állapottal. De nekünk a jogszabály alapján kell kiszabni, tehát nem feltétlenül én döntöm el, hogy mennyi legyen az a bírság. Ilyen [helyzetek] vannak, és az ember időnként úgy érzi, hogy nem biztos, hogy így kellene [lennie].” [beosztott környezetvédelmi szakember]

A probléma másik aspektusa az, hogy a jogszabályok rendkívüli ütemben változnak, ami már a jogbiztonságot is veszélyeztetni látszik.

„Van egy-két alapvető jogszabály, amit jól lehetne használni, de már annyi módosító rendelet rárakódott, hogy kusza lett az egész. Túl sokat módosították. Gyakran módosítják a jogszabályokat kormányrendelettel, miniszteri rendelettel, már követhetetlen a mi számunkra is. Az ügyfél számára meg pláne követhetetlen, hogy mi a jogszabályi kötelezettsége...” [beosztott jogász]

Ezért gyakorlattá vált, hogy a jogszabályváltozásokat külön kollégák figyelik, akik rendszeres tájékoztatást adnak a munkatársaiknak. A változások követése után a másik problémát a jogszabályok értelmezése jelenti. Egy-egy felügyelőségnél előfordulnak képzések az adott változtatást illetően, de az is jellemző, hogy ezt egy adott ügy keretében a vezető segítségével alakítják ki. Ennek következménye, hogy a jogértelmezés felügyelőségként, de egyeztetés hiányában, akár irodánként is különbözhet.

„Nem egyformák vagyunk, a 10 felügyelőség 10 féle. És jön hozzá a főfelügyelőség, ami a 11. féle felállás, eljárás és gondolkodásmód. Véletlenül sem gondolkodunk egyformán, nagyon ritka, hogy ugyanabban az ügyben, ugyanannak a cégnek csak más területén [az országnak] hasonló típusú határozatnak [kell megfelelnie].” [vezető környezetvédelmi szakember]

A legtöbb esetben azonban az egyes felügyelőségeken belül létezik formális vagy informális egyeztető fórum, pl. osztályértekezlet, ahol az aktuális jogszabály-értelmezéseket meg tudják beszélni. Ugyanez a fórum nyújt lehetőséget a tanulságos és bonyolultabb ügyek megbeszélésére is. A felügyelőségek jogértelmezéseit összehangoló fórum azonban csak 2011-ben jött létre. Ezért előfordultak eltérések a jogértelmezésben, és különösen nagy jelentőséggel bír, ha a Főfelügyelőség érdemben ad választ egy-egy másodfokú döntés esetén az ügyben fölmerült értelmezési kérdésekre.

4.7. Kudarc

Több interjúban találtunk utalást arra, hogy a felügyelők sokszor nem látják munkájuk értelmét, nem tapasztalják azt, hogy előre tudnák mozdítani a környezet- vagy természetvédelem ügyét. Ennek egyik oka, hogy talán a felügyelők konfrontálódnak leginkább azzal, hogy milyen hatékony vagy eredményes a környezetpolitika végrehajtása, illetve a felügyelőség munkája, hiszen ők látják a terepen, hogy az elvekhez és jogszabályokhoz képest milyen a valóság. Ezért ha nagy eltéréseket tapasztalnak, és nincs lehetőségük gyors eredményeket elérni, munkájuk erősen frusztráló is lehet:

„Mondjuk, egy tűzoltó hazamegy, és azt mondja, hogy eloltottam egy házat, tettem valamit. Én [azonban] van, amikor kimegyek ellenőrizni, zöld kommandóban, látom a problémát, nem tudom megoldani, nincs rá lehetőség, mert a jogászok azzal jönnek, hogy nem lehet, nem lehet.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

A másik ok az, hogy a hierarchikus közigazgatási felépítésből adódóan döntéseiket néha felülírják a feletteseik. Ez különösen akkor fájó, amikor meggyőződésük, hogy a megfelelő szakmai döntést sikerült hozniuk, és a felülbírálat nem éppen szakmai szempontok alapján történt.

„Amikor idejöttem dolgozni, akkor azt gondoltam, hogy így sokkal többet tehetek a természetvédelemmel kapcsolatban vagy környezetvédelem iránt, azóta már megváltozott a véleményem.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

„...túl bürokratikus a rendszer, és nem feltétlenül mindig a szakmaiság motiválja az itt dolgozókat, mint inkább egy felsőbb utasítás vagy egy politikai utasítás.” [beosztott környezetvédelmi szakember]

„Nem egy ügyben van, hogy nem a szakmai dolgok döntenek. Főleg a nagy beruházóknál érezzük, vagy a büntetések tételén, hogy vannak bizonyos kedvelt cégek... Ha nekem a főnököm azt mondja, hogy – »Oké oké, de ezt így kéne nézni, más szem-

mel is kéne nézni!«, akkor nekem azt úgy kell néznom.” [beosztott természetvédelmi szakember]

Olaj a tűzre, ha a döntések felülbírálata politikai vagy egyéb színezetet kap, és nyilvánvalóvá válik, hogy külső nyomás hatására kellett megváltoztatni a döntést. Ilyen helyzetekben a felügyelők sokszor tehetetlennek érzik magukat, és jobb híján még nagyobb hatósági hatalmat kívánnak maguknak, amely már-már az APEH lehetőségeire hasonlítana.

„...a szöges ellentétét csinálja valaki [mint amit a jogszabályok engednének], és én, mint hatósági személy, nem tudom megbüntetni, mert egy egyesület álarca mögé bújik. (...) Sajnos bizony a Zrt.-ket sem [lehet megbüntetni], mert ez ki van adva.” [beosztott természetvédelmi szakember]

„Ha tudja [az ügyfél], hogy biztosan el fogja bukni, akkor is fellebbezi [a hatósági döntést], mert egy-két hónapot nyer... talán az APEH az egyetlen kivétel, mert az kőkemény és mindent visz, az összes többi hatóság szerintem csak próbálkozni tud.” [középvezető környezetvédelmi szakember]

4.8. Siker

Annak ellenére, hogy a felügyelők munkája sok kudarccal és frusztrációval jár, interjúalanyaink némi sikerről is be tudtak számolni, amelynek több aspektusa is megjelent. Egyszerűen már azt is sikernek értékelik a munkatársak, ha elkészül egy határozat és jogerőre emelkedik. Ebben a folyamatban további pozitív momentum, ha a jogszabályok betartásával sikerült kompromisszumos megoldást kialakítaniuk, és azt nem támadják meg a fellebbviteli fórumokon.

„...sikerként már azt el tudjuk könyvelni, ha a határozatot ki tudjuk adni, és nem fellebbezi meg senki. Ez azt jelenti, hogy nagy valószínűséggel a jogszabálynak megfelelően cselekedtünk és mindenki megelégedésére.” [középvezető környezetvédelmi szakember]

Még jelentősebb pozitív élmény, ha a szabályozottak be is tartják a határozatban foglaltakat, és ellenőrzéskor mindent rendben találnak a felügyelők, illetve sikerült jobb belátásra bírni, esetleg helyesen tájékoztatni egy ügyfelet. Más aspektusú, de talán még nagyobb sikernek számít, ha az ügyféllel szemben sikerül megvédeni egy szakmai álláspontot, és azt mind másodfokon (a főfelügyelőségen), mind pedig a bíróságon helyben hagyják. Ez szakmai és eljárásügyi szempontból is fontos pozitív visszacsatolást jelent.

„Igen, volt több olyan beruházás, ami úgymond súlyosan környezetsértő módon kezdte meg a tevékenységét, és megtiltottuk a tevékenységét. Ezek a döntéseink utána úgymond megálltak a másodfokon, illetve volt, aki még bíróságra is elment. Volt több olyan bírságunk is, amit vitattak másodfokon, vitattak bíróság előtt, és már megjöttek a bírósági ítéletek, hogy helyben hagyták.” [beosztott jogász]

A siker harmadik aspektusát a betanított kollégák zökkenőmentes ügyintézésében látják, amikor a kezdő kollégák már egyedül is megállják a helyüket a munkában. Végül, de nem utolsósorban említhetjük a magasztosabb célok elérését, amely már bizonyos szakmapolitikai célok megvalósulását jelenti. Ilyen például a védendő területek védetté nyilvánítása.

„Tehát elég sok lápot, úgymond láppá tudtunk nyilvánítani, nagyon sok bejegyzésre is került már a tulajdoni lapra, tehát akkor az azt jelenti, hogy a tulajdonosokkal is meg lehetett egyezni. Tehát azért vannak ilyen kis apró sikerélményeink. Megmondom becsülettel, azért a sikerélményeink kisebb számban vannak, mint a problémáink.” [középvezető természetvédelmi szakember]

Az interjúk alapján azonban az is látszik, hogy a felügyelők sokszor alább adják, és szerényebb sikerélményekkel is beérik, hogy a frusztrációt csökkenteni tudják, hiszen valós célok elérésére egyre kevésbé van módjuk.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

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

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

A felügyelőségek két jellemző munkaköre az engedélyező ügyintézői, illetve az ellenőrző felügyelői. A két munkakör alapvetően eltér egymástól. Míg az ügyintéző egy általában kompromisszumkész ügyféllel áll kapcsolatban, és

elsősorban dokumentumok tanulmányozásával hozza meg döntését irodai munka keretében, addig a felügyelő már az esetleges bírságot elkerülni igyekvő, sokszor feszült ügyféllel kénytelen boldogulni a terepen, ismeretlen körülmények között, egyedül a saját szakmai és kommunikációs képességeiben bízva.

A felügyelőségek munkakörülményeit a szervezetrendszeren és a különböző szakmák jelenlétén túl meghatározza a szakmai felkészültség és a munkakapcsolatok jellege. Mivel a felügyelőségi munka jelentős gyakorlati ismeretkört igényel és komoly jogi, valamint anyagi következményekkel járhat mind az ügyfélre, mind pedig a felügyelőre nézve, az új kollégákat egy betanítási időszakban képezik ki és vétezik föl az adott munkakör viszonytársaival szemben. Ez az időszak egyúttal azt a célt is szolgálja, hogy az újoncok megismerkedjenek a felügyelőség jogértelmezési gyakorlatával; vagyis azzal, hogy az egyes jogszabályokat hogyan kell alkalmazni a gyakorlatban. Itt a különböző sablonok, típusügyek is segítségükre vannak. Ebben a rendszerben nagyon fontos szerepet játszanak az idősebb és tapasztaltabb kollégák, akik át tudják adni ismereteiket az újaknak. Sajnálatos módon az ilyen jellegű újoncsenior közös munkára egyre kevesebb lehetőség nyílik, ami egyértelműen aláássa a gyakorlat közösségein alapuló szervezeti tanulás képességét.

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

A felügyelőségi munkakörülményekkel kapcsolatban az alábbi általános tendenciák rajzolódnak ki:

- A szakma művelése, a szakmai műhelyek fenntartása egyre kevésbé lehetséges. Ezen túl a műszaki és természettudományi végzettségű kollégák esetében is elvárás a jogi felkészültség, és a jogászok esetében is törekvés legalább egy-egy szakmai terület részletesebb megismerése. Emiatt a szakmai mélység csökken, és a kollégák „univerzalizálódnak”.

- A túlterheltség és az eljárási szabályok szigorodásának következtében az eljárásjogi követelmények a működőképes szakmai kompromisszumok elé kerülhetnek a prioritási sorrendben, és fontosabbá válik a határidőn belüli engedélyezés, mint egy esetlegesen több munkával járó elutasítás vállalása.
- Az eljárásjogi aspektusok erősödését eredményezi az is, hogy az engedélyezés során egyre inkább íróasztal mögül történik a döntéshozatal, hiszen a szakmai keretfeltételek helyszíni megismerése helyett az ügyintézők csak a jogi elvárások teljesítésére tudnak koncentrálni. Emiatt a felügyelőség helyismerete romlik, és olyan engedélyek is kiadásra kerülhetnek, amelyek nem veszik figyelembe a helyi adottságokat.

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

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretnénk kifejezni köszönetünket az OTKA finanszírozásért, valamint minden felügyelőségi munkatársnak, aki vállalta velünk a beszélgetést. Köszönjük cikkünk névtelen lektorainak értékes megjegyzéseiket, amelyek révén reményeink szerint sikerült jobban fókuszálnunk írásunkat. Továbbá köszönet illeti az ESSRG kutatócsoport többi tagját, Balázs Bálintot, Bodorkós Barbarát, Kalóczkai Ágneszt, Kelemen Esztert és Kovács Esztert, akik a kutatás

különböző fázisaiban nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy sikerrel haladjunk a megvalósítás útján. Az igen értékes jogi vonatkozású észrevételeket dr. Pump Juditnak köszönhetjük, amelyek új aspektussal bővítették vizsgálatainkat. A kutatásban részt vett a SZIE KTI környezetgazdaságtani Tanszékéről Dr. Balázs Katalin és Dr. Jancsovszka Paulina, akiknek szintén hálásak vagyunk hozzájárulásukért. Végül, de nem utolsósorban köszönet volt diákjainknak, Porteleki Annának, Rubint Zsanettnek és Varga Emesének, akik részt vettek az interjúk elkészítésében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Brown, J. S. – Duguid, P. (1991): Organisational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning and innovation. *Organization Science*, 2: 40–57.
- Dunshire, A. (1987): *Implementation in a Bureaucracy*. Martin Robertson, Oxford.
- Fineman, S. (1997): “Constructing the green manager” *British Journal of Management*, 8: 31–38.
- 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.
- Hannigan, J. (1995): *Environmental Sociology*. Routledge, London.
- Hawkins, K. (1984): *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. OUP, Oxford.
- Hill, M. (2005): *The Public Policy Process*. 4th edition. Pearson Longman, Harlow.
- Hood (1976): *The Limits of Administration*. Wiley, Chichester.
- Jávor B.– Németh K. (2007): Kisebbs állam, nagyobb baj? Beszámoló a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről. *Társadalomkutatás*, 25(4): 481–511.
- Jávor B.– Németh K. (2008): Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere. *Politikatudományi Szemle*, XVII/3: 35–60.
- Kohlheb N. – Pataki Gy. (2002): *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*. A BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 14. szám, Budapest.
- Kohlheb N. – Pataki Gy. (2004): *A környezetvédelmi felügyelőségek szerepe a környezetpolitikában*. In: Kerekes S. – Kiss K. (szerk.): *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. Műhelytanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ, 2004, Budapest, 81–87.
- Lave, J. (1993): *The practice of learning*. In: Chaiklin, S. – Lave, J. (szerk.): *Understanding Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 3–32.
- Lave, J. – Wenger, E. (1993): *Situated Learning*. Cambridge University Press, New York.
- 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.
- O’Riordan, T.(1988): The politics of environmental regulation in Great Britain. *Environment*, 30/8: 39–44.
- Pipan, T. (2000): Metaphors and organizational identity in the Italian public services. *Scandinavian Journal of Management*, 16, 391–409
- Prottas, J.M. (1979): *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. D.C. Heath, Lexington.
- Yearly, S. (1992): *The Green Case: A Sociology of Environmental Issues, Arguments and Politics*. Routledge, London.
- Zimmerman, D. (1969): Tasks and troubles: the practical basis of work activities in a public assistance organization. In: Hansen, D. (ed.): *Explorations in Sociology and Counselling*. Houghton Mifflin, New York. 237–266.

OTKA általános belföldi interjúfonál

MUNKA ÉS SZEREPFELFOGÁS

Milyen munkakörben dolgozik most! Mesélje el, hogyan került ebbe a munkakörbe!

Mi a végzettsége? Továbbképezte-e magát, és ha igen milyen irányban és miért?

Milyen feladatai vannak? Mesélje el egy tipikus napját!

Mit mondana el egy pályakezdőnek, akit most vettek fel? Milyen általánosabb szabályokhoz tartsa magát? Hogyan készítené fel a feladatára?

Hogyan oszlik meg a feladat éves szinten?

Hogyan boldogulnak a munkacsúcsok idején?

Milyen módosításokat javasolna a munkájában?

KAPCSOLATTARTÁS

Milyen munkákat végez közösen a munkatársaival? Hogyan és miért csinálják így? Milyen a munkakapcsolat a társhatóságok munkatársaival? Hogyan dolgoznak össze?

Mikor és hogyan találkoznak? Mesélje el, hogy mi történt legutóbb!

Mi a tapasztalata róluk? Mennyire elégedett a munkájukkal?

Hogyan szokta megértetni velük az igazát?

Hogyan kerül kapcsolatba az ügyfelekkel? Milyen viszonyban van velük?

Hogyan boldogul az ügyfelekkel?

Hogyan találkozik/tárgyal velük? Meséljen el tipikus eseteket!

Milyen feltételei vannak a sikeres tárgyalásnak, egyezségnek?

PROBLÉMÁK ÉS MEGOLDÁSUK

Milyen nehézségek, akadályok merülnek fel napi munkája során?

Mi a leggyakoribb gond a munkája során?

Melyek a tipikus napi konfliktusok a munkája során?

Hogyan szokás ezeket kezelni? Meséljen példákat!

Van-e olyan probléma, ami nem szokványos megoldást igényel?

Mi a legkülönlegesebb probléma, amivel találkozott?

EGYMÁSRÓL ÉS A SZAKMÁRÓL ALKOTOTT KÉP

Hogy látja, mi a véleménye az ügyfeleinek az Ön munkájáról?

Hogy látja, mi a véleménye a munkatársainak az Ön munkájáról?

Különbözőek-e a munkája során az Önnel szemben az ügyfelek, a munkatársak és a társhatóságok részéről állított elvárások?

Nem érzi néha, hogy sokféle elvárásnak kell megfelelnie?

Hogyan lehet egyszerre ennyi embernek megfelelni?

Jelmagyarázat:

Vastag betű: alapkérdések, mindenképpen meg kell kérdezni

Behúzott normál: segítő, részletező kérdések, ha „besülne” a beszélgetés

Dőlt betű: speciális intézményre vonatkozó részletező kérdések

INTERJÚ JEGYZŐKÖNYV

Szervezet:

Mi a szervezet neve (és rövidítése) az eredeti nyelven, angolul (ha van hivatalos fordításban) és magyar fordításban? Hol helyezkedik el az interjúalany közvetlen szervezeti egysége a szervezeti hierarchiában? (Egyszerű ábra készítése!)

Beosztás:

Milyen beosztásban dolgozik? (pl. beosztott, vezető, osztályvezető stb.)

Feladatok bemutatása:

Milyen feladatokból áll a munkája és ezeket hogyan végzi? (Jár-e terepre, irodai munkát végez, más munkáját irányítja, szervezi. Milyen érintettekkel áll kapcsolatban?)

Van-e kapcsolata társhatóságokkal, kikkel és milyen ez a kapcsolat?

Kik ezek a társhatóságok? Hogy tartja a kapcsolatot velük és milyen ez a kapcsolat?

Kapcsolat az ügyfelekkel:

Kik az ügyfelei? Hogy tartja a kapcsolatot az ügyfelekkel és milyen ez a kapcsolat?

Problémák:

Munkája során milyen problémák zavarják, ezeknek melyek az okai?

Hogyan tudja áthidalni a problémákat?

Egyéb érdekességek, meglepetések, tapasztalatok, és az interjúszituáció jellemzése (pl. barátságos, ellenséges, oldott, titkolódzó stb.)

VÁLASZTÁSKUTATÁS

Róna Dániel – Sós Ildikó

*A térmódellem túl. Másodlagos preferenciák
a 2010-es országgyűlési választáson*

