

# REFORMOK, MEGSZORÍTÁSOK ÉS A KÖRNYEZETVÉDELLEM HATÓSÁGI RENDSZERE

Jávor Benedek

(adjunktus, PPKE JÁK, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszék;  
programvezető, Védegylet)

Németh Krisztina

(kutatási munkatárs, Védegylet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt másfél kormányzati ciklus egyik központi mondanivalója a kisebb, olcsóbb állam kialakítása és az ennek érdekében végrehajtott reformok szükségessége. Az ennek érdekében végbement átalakítások az eddigiekben elsősorban a közigazgatás területét érintették. Az átalakítások során ugyanakkor nem derült ki világosan, hogy az olcsóságon túl milyen egyéb szempontok motiválják a kormányzatot, milyen minimum-elvárások fogalmazódtak meg a közigazgatási rendszer teljesítményére vonatkozóan? Kutatásunk során a közigazgatás egy olyan területét, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszert vizsgáltuk, amely különösen intenzíven ki volt téve az átalakításoknak, miközben ezek a reformok konfliktusokat és ellenállást váltottak ki a területtel kapcsolatba álló civil szervezetek körében. Korábbi publikációinkban (Jávor–Németh, 2007) elemeztük a 2003–2007 közötti periódus folyamatait. Az azóta eltelt időszak ugyancsak mozgalmas volt a terület számára: két miniszterváltás és vizsgálatunk alapján ezzel párhuzamosan a stratégiák kétszeri újragondolása jellemezte a zöldhatóság működési környezetét. Az eredmény kutatásunk szerint a környezetvédelmi hatósági munka szétzilálódása, a reformokban rejlő potenciálisan pozitív lehetőségek csupán részleges kihasználása vagy tökéletes elszalasztása.

KULCSSZAVAK ■ környezetvédelem ■ természetvédelem ■ hatóság ■ reform  
■ teljesítményértékelés ■ nyilvánosság ■ kisebb állam ■ közigazgatás ■ zöldhatóság

A környezet és a környezeti elemek védelme olyan sajátos feladat, amelyhez egyre növekvő korpuszú önálló jogterület tartozik, ennek érvényesülése azonban nem várható csupán a spontán folyamatoktól (piaci mechanizmusok, polgári jog, önkéntes jogkövetés stb.), de nem illeszthető bele az állam egyéb feladatait ellátó más szervezetek tevékenységébe sem. Jellemző módon – így Magyarországon is – a terület ellenőrzéséért és joganyagának hatékony megvalósításáért önálló, részben kezelői, részben hatósági funkciókat ellátó intézményrendszer felelős. Mivel a környezetre hatást gyakorló tevékenységek döntő többsége ma az állami szektoron kívül zajlik, a nem kívánatos környezeti változások elkerülése érdekében kiemelkedően fontos a legtöbb környezethasználó tevékenységét elméletben kontrollálni tudó hatósági rendszerre.

Különösen fontos ez a tevékenység hazánkban, tekintetbe véve a lakosság és a gazdasági szereplők általánosságban alacsonyabb környezeti kultúráját és tudatosságát, valamint az önkéntes jogkövetéssel kapcsolatos nehézségeket. A környezeti hatósági rendszerre tehát megkülönböztetett feladat hárul. Az ország környezetállapotának szempontjából korántsem mindegy, hogy ez a rendszer hogyan képes ellátni feladatát. A rendszerváltást követően kialakult szisztéma figyelemre méltó átalakítása kezdődött meg a 2002-es kormányváltást követően, részben külső (pl. EU-s) elvárások, részben különböző kormányzati igények (költségcsökkentés, integráció stb.) nyomán. Ennek az átalakításnak a következményeit igyekeztünk felmérni vizsgálatunk során. Írásunkban a korábbi évek – már publikált – tapasztalatainak rövid összegzését követően az elmúlt egy év folyamatainak bemutatására koncentráltunk.

### A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK KULCSKÉRDÉSEI

Az 1980-as évek óta eltelt két évtized a közigazgatási reformok igazi reneszánszának időszaka volt (Pollit–Bouckaert, 2004: 24). A változó társadalmi, politikai és – a környezeti krízis révén – fizikai környezet az államszervezet és a közigazgatási intézményrendszer céljának, ideáltipikus képének, valamint hatékony működtetésének újabb és újabb elgondolásait hozták felszínre (pl. New Public Management, public governance stb.). Az effajta reformokat kiváltó okok sokrétűek. A globalizációs nyomástól az állami feladatok átalakulásán és a társadalmi deficiten át a minőségi szolgáltatások iránti igényig terjedhetnek azok a külső hatások, amelyek kiváltanak egy-egy közigazgatási reformot (Sivák, 2005: 1). Ezek mellé társulnak az utóbbiból levezethető további szempontok, mint amilyen a hatékonyság növelése vagy az integrációs igény, illetve a posztkommunista országok, így Magyarország esetében is a rendszerváltást követő, illetve az EU-csatlakozáshoz köthető szervezeti átstrukturálódások véghezvitele a közigazgatás területén (transzformációs kihívás). A közigazgatási reformok leggyakrabban hangoztatott szlogenje itthon mégis a „kisebb állam” koncepciójának megvalósítása.

Már magával a „kisebb állam” fogalom definíciójával baj van. Nincs tisztázva ugyanis, hogy *miben* kisebb államot szeretnénk építeni? Méretében? Jogköreibben? Erejében? Költségében? (Lőrinc, 2005: 449) A hazai közegben az elmúlt években általában az alacsonyabb létszámmal, olcsóbban és hatékonyabban dolgozó államapparátust szokták érteni a kisebb állam alatt. Az elképzelés vonzó perspektívát kínál: a törvényi kötelezettségek, állami feladatok ellátása, kevesebb pénzért, jobb minőségben. Kételyek merülnek fel ugyanakkor három szempontból is. Egyfelől természetesen kérdés, hogy vajon ténylegesen reformnak tekinthető-e egy költségcsökkentési program, még akkor is, ha ez a költségek lefaragása érdekében kisebb-nagyobb szervezeti módosításokat is alkalmaz

(Pollit–Bouckaert, 2004: 39). Ugyancsak felmerül, hogy vajon a közigazgatás elviselhetetlenül magas költségeit emlegető álláspontok mennyire fedik a valóságot? Egyes felmérések a közigazgatás részesedését az állami költségvetés 7-10 százaléka közé teszik (Lőrinc, 2007: 12), ami legalábbis megkérdőjelezi, hogy vajon valóban ez nehezedik-e elviselhetetlen teherként a büdzsére. Végezetül a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a politikai szándékkal vagy költségvetési kiigazítások miatt végrehajtott leépítések a közigazgatásban nem hoztak érdemi és tartós eredményt: a létszámok a leépítést követően néhány év alatt jobbra visszatértek az eredeti állapot közelébe (Lőrinc, 2007: 7; 2005: 451, 452). A közigazgatási apparátus hatékony, a szükségest nem meghaladó költségű működése természetesen fontos szempont, és az erre fordított összegek elszabadulásának gátat kell szabni. Érdemes lehet azonban először az intézményrendszer céljait tisztázni, és a feladatok felől közelíteni a közigazgatás teljesítményértékelését, és csupán ezen keretek kijelölését követően törekedni a feladatok költséghatékony elvégzésére.

Érdemes azt is megvizsgálni, hogy vajon mi szükséges ahhoz, hogy egy reform sikeres és eredményes legyen, és elérje a kitűzött célt. „A reformot nem az elegáns jogi technikák jelentik, hanem a jogi megoldásokat megelőző elemzésekkel alátámasztott és hatásvizsgálatokkal igazolt eredmények, amelyeket valamilyen formában mérni is lehet” (Sivák, 2007: 3). Az egyszempontúan költségcsökkentést célzó reformok sokszor ellentétesek és összeférhetetlenek a hatékonyság és teljesítmény növelését célzó reformokkal (Pollit–Bouckaert, 2004: 68). A sikeres reform feltételeit az alábbiakban foglalhatjuk össze.

1. *Állapotfelmérés.* A reform által érintett terület helyzetének alapos felmérésére van szükség, a gyengeségek és erősségek, lehetőségek és veszélyek elemzésére. Ilyen állapotfelmérés nélkül sem az alkalmazandó lépések kiválasztása, sem azok eredményességének értékelése nem lehetséges.

2. *Célok meghatározása.* Tisztázni kell, mi a reform célja? Milyen változásokat, következményeket kíván a kormányzat elérni a reformmal? A pusztán költségvetési megszorítások „reform”-ként való aposztrofálása segítheti a pillanatnyi kommunikációt, hosszú távon azonban a reformokkal szembeni társadalmi és intézményi idegenkedéshez vezet. A célok tisztázása a reform utólagos értékelése szempontjából is elengedhetetlen.

3. *Hatásvizsgálat.* A reform folyamatának, költségeinek, eredményei jó kihasználtságának, mellékhatásai kezelésének feltétele, hogy előzetes hatásvizsgálat becsülje a tervezett reform következményeit az érintett közigazgatási területen és a kapcsolódó szektorokban. Enélkül a kormányzatot magát is felkészületlenül érik saját reformjának következményei.

4. *Monitoring.* A reform során folyamatosan követni kell annak megvalósulását és hatásait, annak érdekében, hogy a nem kívánt jelenségek orvosolhatók, a hibásnak bizonyult lépések visszafordíthatók, a sikeresek pedig megerősíthetők legyenek.

5. *Utólagos értékelés.* A reform lezajlását követően értékelni kell annak eredményeit, tisztázandó, hogy mi valósult meg az eredeti tervekben és elvárásokból, milyen, esetlegesen nem kívánatos hatásai voltak az átalakításnak, vagy milyen nem várt előnyökkel lehet számolni?

6. *Részvétel.* A reformált szektor szakembereivel mint a területet legközelebről ismerőkkel, és az érintett lakossági csoportokkal mint a közigazgatási szolgáltatás használóival folytatott kommunikáció sokat segíthet a minőségi reform kidolgozásában, elfogadtatásában és a gátló tényezőként felbukkanó esetleges ellenállás leküzdésében. Az adott terület munkatársai természetesen sajátos, szervezeti érdeket képviselhetnek, teljes kihagyásuk a reform megtervezéséből azonban valószínűleg több költséggel, mint haszonnal jár.

A fentiek kapcsán óhatatlanul felmerül a közigazgatási tevékenység értékelhetőségének kérdése is. Hogyan lehet mérni a közigazgatási tevékenység minőségét, hatékonyságát, eredményességét? Az értékelésnek számos szempontja lehet. Ezek közül öt gyakran használt, illetve fontos szempont emelhető ki: a ráfordítások alakulása (méret, költségvetés stb.), a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő ügyfelek elégedettsége, a bürokratikus teljesítmény (pl. egy ügyintézőre jutó ügyek száma stb.), a jogszabályi előírásoknak való formai megfelelés (törvényes működés, jogszabályi kötelezettségek – pl. adatszolgáltatás – teljesítése stb.), illetve az adott közigazgatási szervezet szakmai céljainak (pl. környezetállapot változása) alakulása. Nehézséget okozhat az értékelés során, hogy a fenti célok teljesülése egymással is ellentmondásban állhat. A hatósági munka minőségéről pl. nem feltétlenül a hatósággal közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelek (pl. a közlekedési kihágásokban elmarasztaltak) elégedettsége árul el a legtöbbet, hanem ettől független, szakmai következmények (pl. a közlekedésbiztonsági mutatók alakulása). A ráfordítások értékelése pedig valójában csak ezeknek a szakmai céloknak a teljesülése fényében értelmezhető. Egy kicsi, olcsó, de a célját el nem érő közigazgatási szerv mindent összevéve pazarlóbbnak tekinthető, mint egy valamivel drágább, nagyobb, ám a szakmai követelményeket magas színvonalon teljesítő szervezet. Nehézséget okoz, hogy az egyszerűbb mutatók (pl. a költségvetési ráfordítások mértéke) könnyen mérhetők, a bonyolultabb szakmai célok teljesülésének mérésére nehéz általánosan alkalmazható módszertant kialakítani. Eltekintve a rendkívül leegyszerűsítő, egy szempontú értékelésektől (pl. az adott közigazgatási szerv költségessége vagy az egy ügyintézőre jutó ügyek száma) az elmúlt években Magyarországon is legáltalánosabban használt közigazgatási értékelési módszere az ún. Közös Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework; CAF).<sup>1</sup> A CAF-fal kapcsolatban is elmondható ugyanakkor, hogy dominálnak benne a könnyebben mérhető mutatók, valamint jelentős hangsúlyt kap a szervezeti és ügyfélvélemények vizsgálata, amihez képest a szakmai célok teljesülésének monitorozása háttérbe szorul, kevésbé kidolgozott. Holott álláspontunk

szerint bármiféle értékelés kizárólag a szakmai célok teljesülésének fényében lehetséges, az egyéb mutatók – bár bizonyos kérdések megválaszolásában természetesen perdöntő szerepük lehet – önmagukban nem alkalmasak érdemi következtetések levonására.

Magának a szakmai teljesítménynek az értékelése is további nehézségekbe ütközik. A kapott eredmények megfelelő *összehasonlítási alap* nélkül csupán számok, amelyek alig-alig alkalmasak az értékelésre. Mihez képest számít egy kapott eredmény jónak, vagy rossznak? Más, hasonló közigazgatási egységek hasonló mutatóihoz? Az egyedi sajátosságok gyakran összehasonlíthatatlanná teszik az egyes szervezeteket. Más országok hasonló szervezeteihez? Mely országokéhoz? Merre akarunk orientálódni? A nyugat-európai, több szempontból lényegesen jobb helyzetben lévő államokat tekintsük viszonyítási alapnak? A hazánkhoz hasonló, pl. új EU-tagállamokat? Tőlünk keletebbre lévő vagy Európán kívüli országokat? A közigazgatás eltérő tradíciói is gyakran összehasonlíthatatlanná teszik az egyes országok szervezeteit – más struktúrában, más feladatkörrel működhetnek az egyes szervek. Vagy az adott szervezetre jellemző mutatók időbeli változásait vizsgáljuk? Akkor milyen időszakon belül? Mit tekintünk bázisértéknek? A longitudinális vizsgálatok hosszú időt igényelnek, vagy korábbi évek visszamenő adatainak begyűjtését, ami gyakran nehézségekbe ütközhet.

A közigazgatási átalakítás céljainak meghatározásakor kiindulási pontként használhatók az Európai Közigazgatási Tér (European Administrative Space, EAS) keretében megfogalmazott ajánlások is. Az EAS alapelvei iránymutatásként szolgálhatnak a közigazgatási reformok tervezésénél, azonban – mivel azok nem képezik a közösségi joganyag részét – végrehajtásukra vonatkozóan a tagállamoknak jelenleg nincs kötelezettsége (Józsa, 2003: 726).

Vizsgálatunk során a hazai környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszerben 2003–2008 között végbement változások monitorozását tűztük ki célul. Választ kívántunk kapni a következő kérdésekre: milyen mértékben volt átgondolt, tervezett és nyomon követett a területen lezajlott reform? Hogyan hatott a zöldhatóság szakmai teljesítményére, amit néhány, általunk választott mutató alapján értékeltünk? Az eredmények alapján milyen változások szükségesek, és milyenek várhatóak a hatósági rendszerben?

A fent ismertetett, komplexebb nézőpontokkal szemben sajnos elmondható volt, hogy a reform előkészítése és végigvitele során a kisebb, olcsóbb, hatékonyabb állam megvalósításával kapcsolatos megfontolások köszöntek vissza, melyek elsődleges célja a szervezet és a bürokrácia leépítése, valamint a ráfordítások csökkentése révén a költségvetés deficitjének kiküszöbölése volt. Nem vagy elvértve került ugyanakkor szóba a közigazgatási rendszerrel kapcsolatos tartalmi, szakmai elvárások köre, a közigazgatási tevékenység értékelésének, értékelhetőségének kérdése vagy az átalakítás tényleges hatásainak monitorozása. Felmerül ugyanakkor, hogy vajon az olcsóság megtehető-e a legfőbb

értékké, maga alá gyűrve az állammal kapcsolatos más, például jogszerűségi követelményeket (Lőrincz, 2005: 449). Milyen más elvárásoknak kell megfelelnie a közigazgatás rendszerének, ezekhez kapcsolhatók-e mérhető mutatók, és a reform előkészítése vagy megvalósítása során történt-e kísérlet az átalakítás ilyen szempontú értékelésére is?

A vizsgált környezetvédelmi hatósági rendszer ráadásul alkotmányosan is különleges helyzetben van. Az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való alkotmányos jogot kibontó 28/1994. határozata szerint „a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett *intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt *törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia*.” Eszerint a környezetvédelem megfelelő szintjét biztosító intézményrendszert a mindenkori kormányzat nem strukturálhatja át tetszése szerint, mivel ennek fenntartásához, és kielégítő működtetéséhez alkotmányos alapjogok társulnak. A fenti AB határozat értelmében a környezet védelmének szigora, szakmai színvonala egy esetleges átalakítás nyomán létrejövő új intézményrendszerben sem lehet alacsonyabb, mint az átszervezést megelőzően volt, kivéve, ha az eredeti szint fenntartása más alkotmányos jog aránytalan sérelmével járna.<sup>2</sup>

A költségvetési szempontok mellett ugyanakkor a kormányzatnak a környezetvédelmi intézményrendszert a közeledő uniós csatlakozás miatt az EU bizonyos elvárásainak is meg kellett feleltetnie. Elkerülhetetlenné vált a kezelői és a hatósági feladatok következetes szétválasztása. Fel kellett (volna) készíteni, és meg kellett (volna) erősíteni a hatósági rendszert az uniós csatlakozással és a jogharmonizációval jelentkező új feladatok (pl. Natura 2000 hálózattal kapcsolatos tennivalók) ellátása érdekében.

A magyar kormány ebben a helyzetben szánta el magát a 2002-es kormányváltást követően, hogy átalakítja a környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi intézményrendszert. Az átalakítás eredményeképpen létrejött az integrált Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, fokozatosan összeolvadtak a környezetvédelem és a vízügy területi szervei (igazgatóságok). A Környezetvédelmi Főfelügyelőség helyén felállt a környezetvédelem, a természetvédelem és a vízügy hatósági feladatait országos szinten irányító Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF). Végül pedig 2005. január 1-jétől az egyes szakterületek (részben az átszervezés keretében létrehozott) önálló területi hatósági szervei is egységes, ún. „zöldhatósággá” olvadtak össze, először 12, majd 2006-tól 10 területi felügyelőségbe integrálva a munkát. Mindezzel párhuzamosan ugyanakkor az államháztartás egyensúlyának helyreállítását célzó megszorítások keretében az ágazatból jelentős

forráskivonás, ennek eredményeképpen pedig az intézményrendszerben komoly létszámleépítés történt.

Az átalakítás koncepcióját és végrehajtásának folyamatát sok kritika érte az akadémiai és állami szférából<sup>3</sup> éppúgy, mint a civil szervezetek részéről.<sup>4</sup> Nem történt meg azonban egyik oldalról sem az átalakítás eredményeinek átfogó értékelése. Nem voltak megbízható adatok arra vonatkozóan, pontosan hogyan is érintette az átszervezés a környezeti intézményrendszert, hogyan változtak az ott folyó munka feltételei, eredményei, hatékonysága és szakmai színvonala. Valójában olyan módszertan sem létezett, amely a hatósági szervek költségvetésének csökkenésénél és az egy ügyintézőre eső iktatott akták számánál objektívebben és komplexebben lett volna képes értékelni a hatósági munka teljesítményét. Egy, a hatásköröket listázó tanulmányon túl nem készült érdemi előzetes állapotfelmérés, amelyhez viszonyítva az átalakítás hatásai értékelhetők lettek volna, nem zajlottak valós, a korrekciót lehetővé tevő monitoringvizsgálatok a folyamat közben, és nem készült el utólag sem a reform értékelése. A Védegyelet és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszékének 2006-ban indított közös kutatása ezért 2003-tól kezdve vizsgálta a zöldhatóság kialakításának folyamatát, és az új hatósági rendszer teljesítményét az egyes területi felügyelőségeknek és az országos hatáskörű főfelügyelőségnek küldött kérdőívek, valamint a honlapok tanulmányozása révén. A 2003–2007 közötti időszak eredményeit korábban már publikáltuk (Jávor–Németh, 1997). Erre a periódusra vonatkozóan – részben a változó szervezetrendszer miatt – mintegy 30, 2008-ra pedig 16 adattípus bekérésével kívántunk képet alkotni a hatóság szakmai teljesítményéről. A kérdések 2008-ban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek létszámára, költségvetésére, ügyiratforgalmára, engedélyezési és ellenőrzési gyakorlatára, az elrendelt szankciókra, a határozatok megtámadására, valamint a felügyeleti szervek részéről lefolytatott vizsgálatokra vonatkoztak. Jobbára olyan adatokról volt szó, amelyek az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) értelmében a honlapokon nyilvánosan közzéteendők lettek volna. Mivel ez a kért információk többségének esetében nem teljesült, ezért kérdéseinket írásban (e-mailben) is benyújtottuk a hatóságoknak. Kérdőiveinket eltérő határidőkkel ugyan, de végül valamennyi felügyelőség kitöltötte és visszajutatta. Vizsgáltuk a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok teljesülését is. Ennek oka részben meggyőződésünk, hogy erre a területre a jelenleginél lényegesen nagyobb figyelmet kéne fordítani a közigazgatási reformok során, részben pedig indikátorként használtuk a közvetlen működéssel nem összefüggő, de törvényileg előírt feladatok ellátására vonatkozóan.

## A 2003–2007 KÖZÖTTI ÁTALAKÍTÁS ÉRTÉKELÉSE

Kutatásunk korábbi szakaszában az átalakítás folyamatát és következményeit igyekeztünk elemezni és értékelni, egy általunk kidolgozott és publikált módszertan segítségével (Jávor–Németh, 2007: 489).<sup>5</sup> Ennek során arra kerestünk választ, hogy a pénzügyi megtakarításon túl hogyan értékelhetők a hatósági rendszer teljesítményének változásai a környezet védelmének, illetve a társadalmi nyilvánosság biztosítása, mint törvényi kötelezettség szempontjából. A vizsgálat főbb megállapításai a következők voltak.

A hazai környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszer struktúrája az átalakítás megkezdése előtt nem felelt meg maradéktalanul az Unió elvárásainak. A hatósági és kezelői feladatok elválasztása megoldást jelentett volna a problémára, azonban ez az új rendszerben nem ment végbe maradéktalanul. Bizonyos hatósági funkciók (pl. a természetvédelmi örök szabálysértésekkel kapcsolatos jogosítványai) továbbra is a nemzeti parkoknál maradtak, ami ahhoz a sajátos helyzethez vezetett, hogy hatósági feladatokat ellátó munkatársak vannak beosztva egy hatósági jogosítványok nélküli szervezetbe.

Ugyanakkor a hatóságok kapacitásai, teljesítőképesége az átalakítás előtt jelentősen elmaradt a kívánatostól, ahogyan arra az évenkénti uniós országjelentések és a 2002-es ágazati „peer review” beszámoló visszatérően rámutattak. Ezek a hatósági létszámok növelését elengedhetetlen és sürgető feladatként fogalmazták meg az uniós kívánalmaknak való megfelelés érdekében. Azt, hogy a hazai környezetvédelmi intézményrendszer európai összehasonlításban alulfinanszírozott és alacsony kapacitású, az Eurostat adatai is alátámasztották. Ezek szerint az átalakítás megkezdése előtt, a teljes magyar közsféra (az önkormányzatokat is ide értve) ráfordítása a környezetvédelmi intézmények fenntartására és napi feladatainak ellátására (tehát a beruházások és fejlesztések nélkül) a GDP 0,09 százalékára rúgott. Ez a körülbelül 15 milliárd forint arányát tekintve körülbelül egy tizenegyede az éllovas Hollandia hasonló adatának (a GDP 1,23 százaléka), nem egész egynegyede az európai átlagnak (EU 25: 0,4 százalék; EU 15: 0,41 százalék), és a vizsgált 28 ország közül a 25. helyre érdemesíti Magyarországot (Jávor–Németh, 2007). Összességében megállapítható, hogy Magyarországon az állam a vizsgált átalakítás kezdete előtt aránytalanul keveset költött környezetvédelmi intézményrendszerének fenntartására, még a többi akkori tagjelölt országgal összehasonlítva is.

Ehhez képest a szervezeti átalakítás keretében jelentős (mintegy 30 százalékos) forráskivonás történt a vizsgált időszakban a rendszerből (2. ábra), ami a hatósági munkatársak létszámának hasonló mértékű csökkenését hozta magával (1. ábra). Az átalakítástól remélt egyszerűsítés, feladat- és munkateher-csökkenés



nyomai nem igazán mutatkoztak meg. Az ezt indikálni hivatott ügyiratforgalom a 2005-ös szervezeti reformot követő enyhe csökkenést követően 2006-ra ismét dinamikusabban növekedni kezdett, és meghaladta a 2004-es szintet. A jogszabályokban rögzített határidők betartása ügyel-bajjal, de sikerülni látszott (ennek árára még visszatérünk), habár az ügyintézéses átlagos hossza inkább növekedett (Jávor–Németh, 2007: 497). Az alacsony létszám, az új feladatok (IPPC, Natura 2000 stb.) belépése és az alulfinanszírozottság következményeképpen a környezetvédelmi hatóság egyre inkább peccsényomó gépezetté változott. Az engedélyezés gyakorlata engedékenyebbé vált. Az engedélykérelmek esetében az érdemi vizsgálatokat, indoklást igénylő elutasítások száma 2004–2006 között kevesebb, mint a felére esett vissza. A puhább engedélyezést az ellenőrzések, büntetések radikális visszaesése kísérte. 2004–2005 között a felügyelőségek és a főfelügyelőség által végrehajtott hatósági ellenőrzések száma több mint 30 százalékkal, a bírságolások, kötelezések és más büntetések száma pedig közel 40 százalékkal esett vissza. A fellazuló engedélyezés tehát nem egy, a hatósági munkát a bürokratikus engedélyezés felől a terepi ellenőrzések felé elmozdító tudatos (és támogatható) stratégia része, amiről például Filotás Ildikó, a főfelügyelőség igazgatója 2005-ben beszélt (Bónisné, 2005: 143), hanem annak a jele, hogy a hatóságok mind kevésbé tartják kézben az illetékességi területükön zajló folyamatokat.

Ezeket az eredményeket támasztották alá más vizsgálatok is, így az Országgyűlési Biztos Hivatalának a 4031/2005. számú ügyben kiadott jelentése, az Állami Számvevőszék 2006. júniusi jelentése, valamint a Legfőbb Ügyészség 2005-ös tevékenységéről készült beszámoló is, valamint a hatóságoknál, a nemzeti parkoknál, illetve a civil szervezeteknél dolgozó munkatársakkal készült interjúk egységes következtetései is.

A társadalmi nyilvánosságra vonatkozó vizsgálat, amely az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) közzétételi kötelezettségeinek való megfelelés alapján értékelte az adatok hozzáférhetőségét, szintén súlyos hiányosságokat tárt fel. A közzétételi lista (Eitv.-melléklet) alapján összeállított, 89 adattípust tartalmazó lista honlapon való megjelenítését tesztelő felmérés szerint ezen, kötelezően közzéteendő adatok átlagosan alig több mint 60 százaléka lelhető fel a felügyelőségek honlapján (56,3–69%), a 89 adatból 22 (25,3%) egyetlen felügyelőség honlapján sem lelhető fel. Az egyes adattípusok megjelenésében is nagy szórás volt található. Míg a szervezeti, személyzeti típusú adatok viszonylag jobb arányban (85,6%) kerültek fel a honlapra, a tevékenységre, működésre vonatkozó információk megjelenítése már csak közepes (56,7%), gazdálkodási típusú adatok pedig csak elvétve bukkantak fel, a jogszabály alapján a honlapokon kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok csupán 7,3 százaléka volt ténylegesen megtalálható!

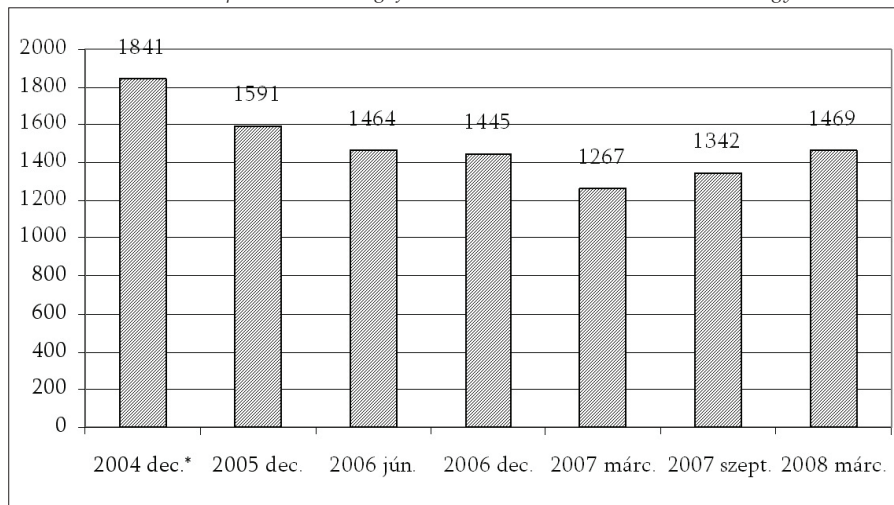
## VÁLTOZÁSOK A ZÖLD TÁRCÁNÁL

Előző vizsgálatunk 2007 áprilisában zárult, a publikált eredmények addig követték nyomon a hatósági rendszerben a reformok és az átalakítás nyomán végbement változásokat. Az azóta eltelt év során tovább folytattuk kutatásunkat, figyelembe véve, hogy az időszak korántsem volt eseménymentesnek mondható az ágazat számára. A hatósági átalakítás, a megszorítások és elbocsátások domináns részét levezénylő Persányi Miklós 2007. április végén távozott posztjáról, és május elejétől a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium irányítását Fodor Gábor vette át. A miniszteri bársonyszék elfoglalását követően adott nyilatkozatai arra utaltak, hogy a tevékenységének fő céljai között szerepel a meggyengített, kivéreztetett hatósági rendszer és a természetvédelmi őrszolgálat megerősítése.<sup>6</sup> Helyzetét nehezítette, hogy a 2007-re vonatkozó költségvetési törvényben a minisztérium fejezeti sora 2006-hoz képest jelentősen megkurtított összeget tartalmazott. Fodor úgy nyilatkozott, hogy a költségvetési törvényben szereplőt kiegészítő, további forrásokat kíván szerezni az ágazat számára. Ezirányú tervei megvalósítására pontosan egy év állt a rendelkezésére. 2008. április végén a kormánykoalíció szakadásának következményeképpen távoznia kellett a minisztérium éléről, a posztot május elejétől Szabó Imre szocialista politikus vette át. Vizsgálatunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy a minisztérium vezetésében lezajlott váltások hoztak-e változást a hatósági munka területén tapasztalható trendekben is. Megállt, vagy megfordult-e a hatósági rendszer forrásainak folyamatos szűkülése, és milyen következmények tapasztalhatók a hatósági munka egyes területein? Ennek érdekében 2008 áprilisában az előző évihez hasonló kérdőívet küldtünk ki a felügyelőségeknek, illetve május végén a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések érvényesülését is vizsgáltuk, az elektronikus információszabadságról szóló törvény közzétételi listái alapján.

## LÉTSZÁM ÉS KÖLTSÉGVETÉS

A Persányi Miklós távozása óta eltelt egy év során két alkalommal kérdeztünk rá a felügyelőségek létszámának alakulására, ennek során a 2007. szeptember 30-i és a 2008. március 30-i tényleges alkalmazotti létszámra vonatkozó adatokat kértünk. A válaszok alapján megállapítható, hogy a 2007. márciusi mélypontot követően a zöldhatóságoknál több lépcsőben tényleges létszámfejlesztés valósult meg, a felügyelőségek állománya mintegy 200 fővel (15,8%) gyarapodott (1. ábra). Az így kialakult 1469 fős létszám azonban még mindig nem éri el az átalakítás előtti (2004. december), vagy az átalakítást követő,

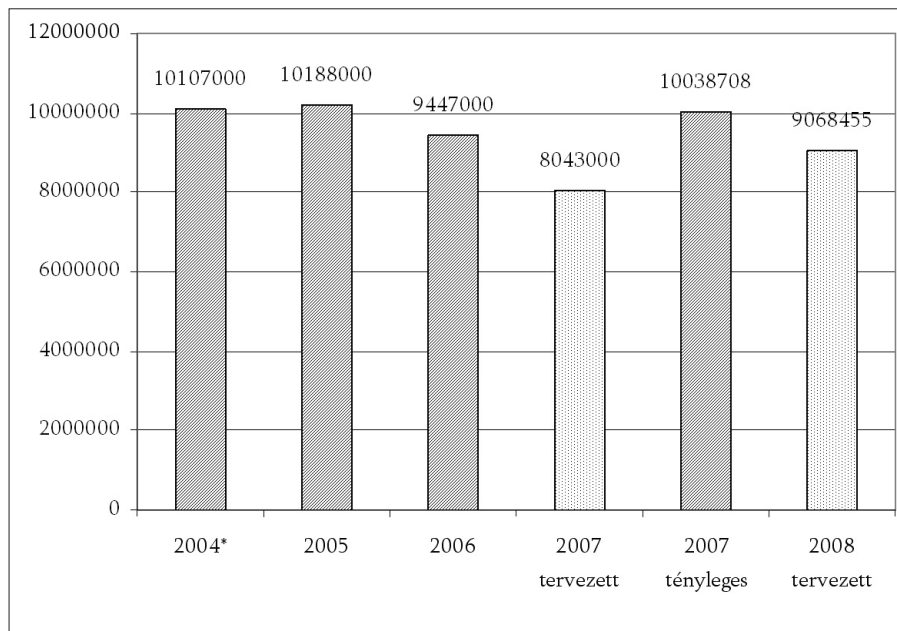
1. ábra. A környezetvédelmi hatóságok összesített létszámának alakulása 2004 december és 2008 március között. (\* 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek létszámának, valamint a nemzeti parkoknál hatósági feladatokat ellátó munkatársak számának együttes értéke.)



az új hatósági rendszer bázisértékének tekinthető értéket (2005. december, 1591 fő), amelyekről a már hivatkozott uniós és hazai (OBH, ÁSZ, LÜ) vizsgálatok egyöntetűen azt állapították meg, hogy nem elégségesek a hatóságokra háruló feladatok színvonalas ellátására. Elengedhetetlenül szükségesnek látszik tehát a felügyelőségek munkatársi körének további bővítése, pusztán a 2004–2007 közötti időszak radikális leépítéseinek kompenzálása érdekében is – és akkor még nem esett szó a feladatok bővülése miatt jelentkező további munkaerőigényről.

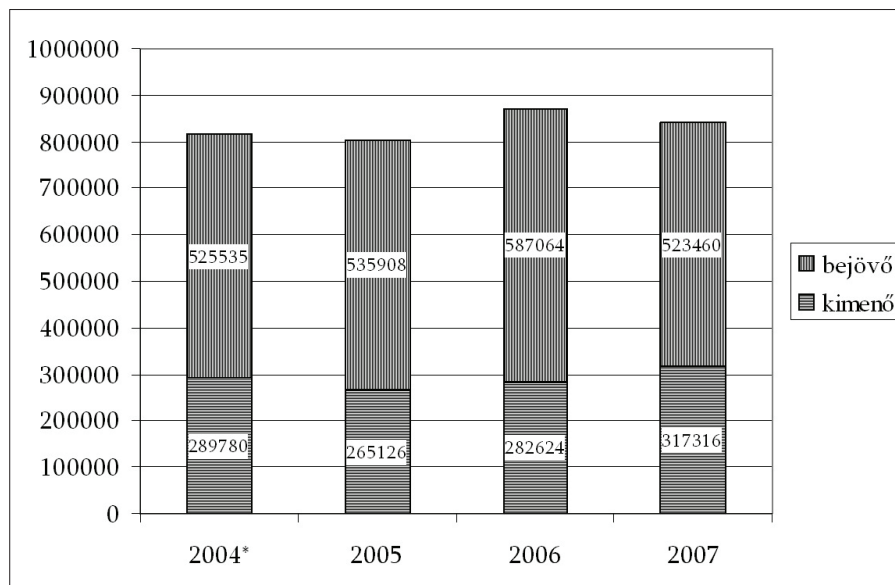
Ennek feltétele hatósági rendszerből történt forráskivonás, a költségvetési megszorítások felügyelőségeket sújtó részének visszatáplálása a rendszerbe. A szolgáltatott adatok alapján felemás kép bontakozik ki. A 2007-es évre eredetileg a költségvetési törvényben előirányzott alig több mint 8 milliárd forint helyett a zöldhatósági rendszer tényleges 2007-es költségvetése meghaladta a 10 milliárd forintot. A növekmény oka valószínűleg többértű. Egyfelől a közigazgatási szervek szigorú költségvetési megszorítások hiányában hajlamosak lehetnek az eredetileg tervezett költségvetésük kismértékű túllépésére, és erre a korábbi években a környezetvédelmi hatóságoknál is volt példa. Másfelől Fodor Gábor politikai érdekérvényesítése is sejthető a háttérben, amely révén új források rendszerbe irányításával javított a felügyelőségek helyzetén. Ugyanakkor a jelek szerint ennek az érdekérvényesítésnek is megvannak a határai: a 2008-ra előirányzott költségvetés – amelynek előkészítésére pedig még Fodor minisztersége alatt került sor – ismét csökkentett, sőt, valójában a tényleges költségvetési adatokhoz képest minden korábbinál alacsonyabb,

2. ábra. A zöldhatóság összesített költségvetésének alakulása, 2004-2008 (\*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek költségvetése, valamint a nemzeti parkoknál a hatósági feladatokra fordított források összesített értéke.)



kb. 9 milliárdos tervezetet tartalmaz (2. ábra). Ahogy arra már korábban rámutattunk (Jávor–Németh, 2007: 495), az elmaradás még szembeötlőbb, ha a puszta nominális adatok helyett az inflációval korrigált adatokat nézzük. Így nézve a 2008-ra előirányzott 9,068 milliárd forint a 2004-es 10,107 milliárd forint inflációval (2004: 6,8%; 2005: 3,6%; 2006: 4%; 2007: 7,9%, forrás: KSH) korrigált értékétől (12,549 milliárd forint) 3,481 milliárd forinttal, közel 28 százalékkal (27,94%) marad el. Mindez azt támasztja alá, hogy a rendszerbe 2007 során átmenetileg visszatáplált források csak kis részben, és a jelek szerint csupán ideiglenesen tudták pótolni a 2004 óta az átalakítási folyamat során kiesett pénzügyi bázist. Ez valószínűvé teszi, hogy az elmúlt egy évben végbement létszám bővítés is pusztán átmeneti jellegű volt, az ismét csökkentett költségvetésű felügyelőségek aligha lesznek képesek hosszú távon finanszírozni az új munkatársak bérét és egyéb költségeit, így várható, hogy az év második felében újból elbocsátásokra kerül sor, hacsak a finanszírozási keretben jelentős változások nem állnak be.

3. ábra. A hatósági munkaterhet indikáló bejövő és kimenő ügyiratok számának alakulása 2004-2007 között (\*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek ügyiratforgalmának, valamint a nemzeti parkok hatósági ügyiratainak összesített értéke)



### ÜGYIRATFORGALOM

A hatósági átalakítás mellett szóló egyik, sokat hangoztatott érv az volt a minisztérium nyilatkozataiban,<sup>7</sup> hogy a hatékonyabb struktúra alacsonyabb alkalmazotti létszámmal és kisebb költségvetéssel teszi lehetővé a feladatok változatlan szintű ellátását. Valóban elképzelhető, hogy az újonnan kialakított rendszerben az egyszerűsített ügymenet a feladatok olyan mértékű csökkenését vonja maga után, hogy az a pénzügyi és emberi források csökkentését teszi lehetővé. Ennek a hipotézisnek az igazolását egy, a munkateherre vonatkozó mutató alapján kíséreltük meg – ez pedig a feladatok mennyiségét közelítőleg indikáló ügyiratforgalom volt. Az ügyiratforgalommal kapcsolatos vizsgálatot különösen nehezítette, hogy az egyes felügyelőségek iktatási rendszere nem azonos, így a jelentett adatok nem feltétlenül összehasonlíthatóak. Feltételeztük mindenesetre, hogy az egyes hatóságoknál a vizsgált időszakban nem változott az iktatási rend (amit a kapott adatsorok alakulása is valószínűsített), így ha az egyes felügyelőségek adatai nem is összehasonlíthatóak, időbeli változásuk az adott felügyelőség munkatehének használható indikátora. A kapott eredmények nem tekinthetők pontos összesítésnek a hatósági ügyiratokról, azonban mégis alkalmasak a munkateher változásának indikálására. Az ada-

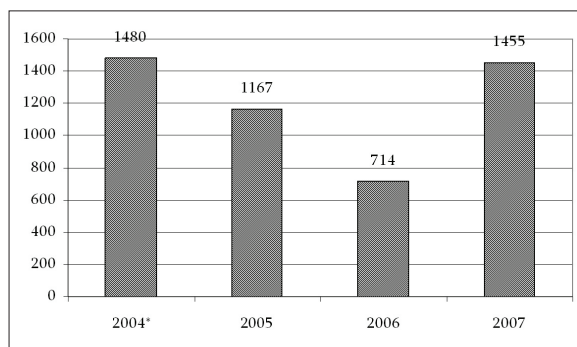
tok azt mutatták, hogy közvetlenül az átalakítást követően valóban bekövetkezett egy enyhe (10% körüli) csökkenés a hatósági ügyiratok számában. (3. ábra), ezután azonban növekedésnek indult, 2006-ra meghaladta a 2004-es értéket, és ez a helyzet 2007-ben – az előző évhez képest enyhe ügyiratszámcsökkenés ellenére - fennmaradt. Különösen figyelemre méltó a – a hatóság tényleges munkaterheivel szorosabb összefüggésben álló – kimenő ügyiratok számának reformot követő monoton növekedése. Mindez arra utal, hogy azok a remények, amelyek az új rendszer hatékonyabbá, egyszerűbbé válásától várták a hatósági munkateher csökkenését, és így a létszámleépítések lehetővé válását, nem váltak valóra. A létszámcsökkenések valójában a munka tényleges mennyiségétől teljesen függetlenül, pusztán a költségvetési szempontok érvényesítése céljából kerültek végrehajtásra, és semmilyen összefüggésben nem álltak az ellátandó feladatokkal.

### A HATÓSÁGI SZIGOR VÁLTOZÁSA

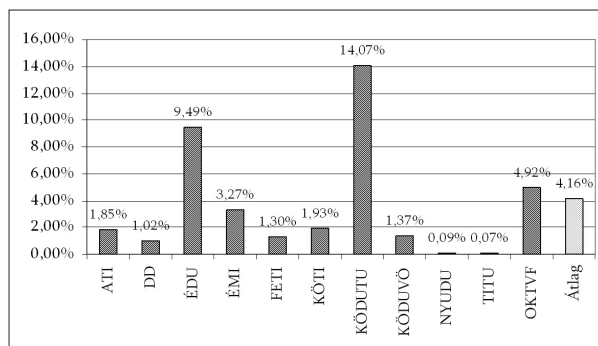
A vizsgálat következő blokkjában azt néztük, hogy vajon a változó (jobbára csökkenő) létszám és költségvetés, és az érdemben nem fogyó feladatmennyiség hatására hogyan alakult a hatóságok tevékenysége a területükön zajló folyamatok kézbentartása tekintetében. Változott-e az engedélyezések szigora, fokozódott, vagy csökkent az ellenőrzések és a szankcionálások gyakorisága?

Elsőként az engedélyezési gyakorlatot vizsgáltuk. Úgy véltük, hogy a benyújtott engedélykérelmek elutasításának aránya indikálhatja a hatóság hozzáállását az engedélyezési eljárásokhoz. Az engedélyek elutasítása egyrészt részletes indoklást, tartalmi elemzést, tehát több munkát igényel, mint azok automatikus kiadása kizárólag a jogszabályok által előírt formai követelményeknek való megfelelés vizsgálatára. A túlterhelt hatóságok és ügyintézők kevésbé hajlamosak vitatható esetekben a komoly utánajárásnak, és tevékenységüket a határidők betartására való koncentráció mellett a legkirívóbb esetek kiszűrésére korlátozhatják. A szakmailag indokolt elutasítások mellett többnyire megfelelő terepi ismereteket is megkövetelnek, amellyel az új, egységes rendszerben a hatóságok nem nagyon rendelkeznek, miközben a nemzeti parkokkal való konzultáció, szakértőként való bevonásuk időrabló, az eljárások hosszát növelő tényező. 2004–2006 között a benyújtott kérelmeknek így is csak alig több mint 4 százalékát utasították el. Ennek oka lehet (a) a hatósági hozzáállás radikális megváltozása, és szigorúbb engedélyezési gyakorlat elterjedése; (b) a minimális formai követelményeknek sem megfelelő engedélykérelmek arányának növekedése; (c) az engedélykérelmek számának ugrásszerű növekedése. A felvetődő hipotézisek igazolása további, a jelen vizsgálat kereteit meghaladó kutatásokat igényelne. Mivel az összes benyújtott engedélykérelem számára vonatkozóan nem rendelkezünk longitudinális adatokkal, így a (c) feltevés alátámasztása

4. ábra. a) Az elutasított engedélykérelmek száma, 2004–2007 (\*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek valamint a nemzeti parkok által elutasított engedélyek együttes száma); b) Az egyes felügyelőségeknél az elutasított engedélykérelmek aránya 2007-ben (ATI: Alsó-Tisza-vidéki KTVF; DD: Dél-dunántúli KTVF; ÉDU: Észak-dunántúli KTVF; ÉMI: Észak-magyarországi KTVF; FETI: Felső-Tisza-vidéki KTVF; KÖTI: Közép-Tisza-vidéki KTVF; KÖDUTU: Közép-dunántúli KTVF; KÖDÜVÖ: Közép-Duna-völgyi KTVF; NYUDU: Nyugat-dunántúli KTVF; TITU: Tiszántúli KTVF; OKTVF: Országos KTV Főfelügyelőség).



a)



b)

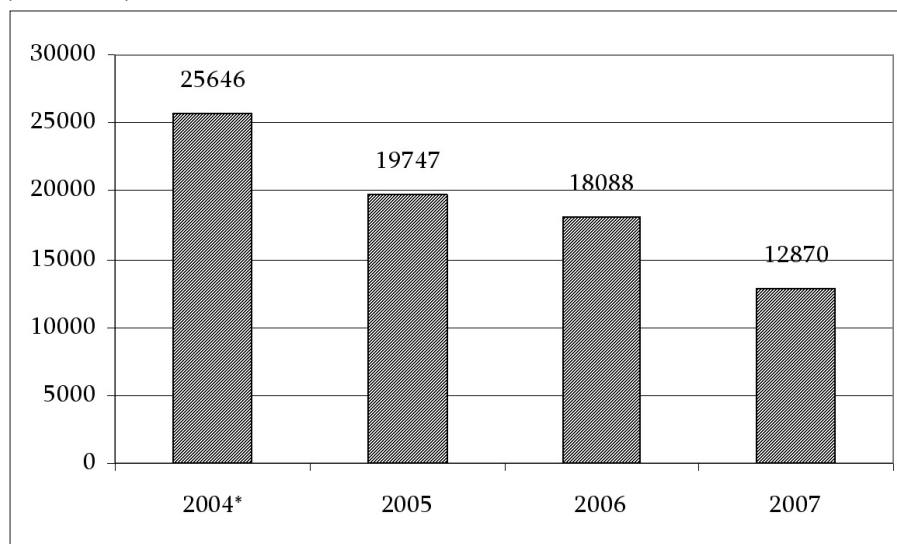
vagy megerősítése sem lehetséges, azonban a 2007-re vonatkozóan megadott adatok alapján annyi megállapítható, hogy az elutasítások aránya szélsőségesen, 0,07 és 14,07 százalék között variál az egyes felügyelőségek esetében (4b ábra). Ez arra utal, hogy a területi hatóságok által követett engedélyezési gyakorlatban hatalmas különbségek lehetnek, hasonló tevékenységek az egyik hatóságnál elutasításra, a másikon engedélyezésre számíthatnak, ami semmiképpen sem erősíti a beruházók jogbiztonságérzetét.

A korábbi évek akár drámainak is nevezhető változásai látszottak ugyanakkor folytatódni a hatósági felügyelet indikálására választott másik fontos mutató, az ellenőrzések számának alakulása tekintetében. A beruházások útjában álló

bürokratikus akadályok lebontásának egyik lehetséges útja, amely ugyanakkor nem jár feltétlenül a környezetállapot párhuzamos romlásával, az engedélyezési eljárások bonyolultságának csökkentésével párhuzamosan az ellenőrzések radikális fokozása. Így az előzetes, sok papírmunkát igénylő engedélyezés – amely esetében az írásba foglalt előírások tényleges betartásának ellenőrzésére esetleg soha nem kerül sor – helyébe az utólagos, tényleges tevékenységet monitorozó ellenőrzések lépnek. Korábbi (már idézett) nyilatkozatokból úgy tűnt, a főfelügyelőség részéről szándék volt egy ilyen irányú elmozdulásra. Ehelyett a radikális létszámleépítés és forrásmegvonás, a hiányzó deregulációval együtt az ellenőrzések drámai, 2004–2007 között 50 százalékos (49,82%) visszaesését hozta magával (5. ábra). A hatóság gyakorlatilag a korábbi, nem túl intenzív ellenőrzési tevékenységéhez képest is visszavonult a terepről.

Érdekes eredményeket kaptunk, amikor a hatóság által kiszabott bírságok, kötelezések, vagy más büntetések számára kérdeztünk rá. Ez az adat 2003 és 2007 között jelentős (3368 és 5968 szélső értékek közötti) ingadozást mutatott, anélkül, hogy következetes trend megállapítható lett volna (6a ábra). A büntetések száma 2007-ben érte el maximumértékét (a büntetések összegére vonatkozóan nincs adatunk), ami önmagában pozitív fejleménynek is tekinthető, és utalhat arra, hogy a felügyelőségek a szabálytalanságok következetes

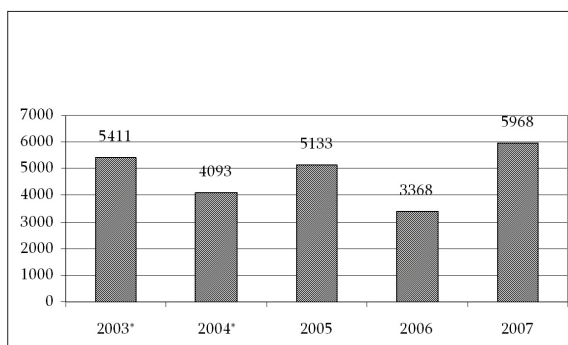
5. ábra. A hatósági ellenőrzések számának alakulása 2004–2007 között. (\*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek által végrehajtott ellenőrzések együttes száma, a nemzeti parkok más típusú ellenőrzései nélkül.)



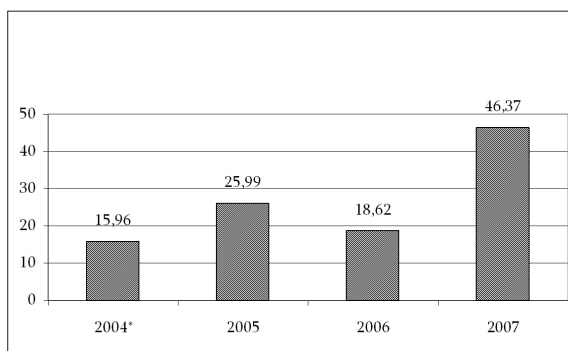


büntetésére törekedtek. Ha tekintetbe vesszük azonban, hogy ennek a kiemelkedően magas számú büntetésnek a kiszabásához a 2004-es ellenőrzésszám fele elegendő volt, azaz a 2004-es 15,96-ról 46,37-re nőtt az ellenőrzések és a kiszabott büntetések aránya (6b ábra), akkor felmerül a gyanú, hogy vajon nem a szabálytalan tevékenységek arányának megugrása okozta-e az alacsony ellenőrzésszám ellenére kiugró büntetésszámot? A hatósági előírásokhoz, döntésekhez való egyre növekvő kritikai hozzáállást nem csupán a fenti, jogellenes tevékenységek arányának bővülését sejtető eredmény sugallja. A hatósági határozatokkal szemben benyújtott fellebbezések száma 2003 és 2007 között 589-ről 1327-re emelkedett (7. ábra), ami közel 2,5-szeres, de még a határozatok számát jelző kimenő ügyiratszám-növekménnyel korrigálva is több mint kétszeres növekedést jelent. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a jelek szerint a hazai környezethasználók az évek során,

**6. ábra.** a) A kötelezéssel, bírsággal vagy más büntetéssel zárult ügyek száma; b) A büntetések számának aránya az ellenőrzések számához viszonyítva (%-ban kifejezve). (\* 2003-ban és 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek valamint a nemzeti parkok által kiszabott büntetések együttes számával kalkulálva.)



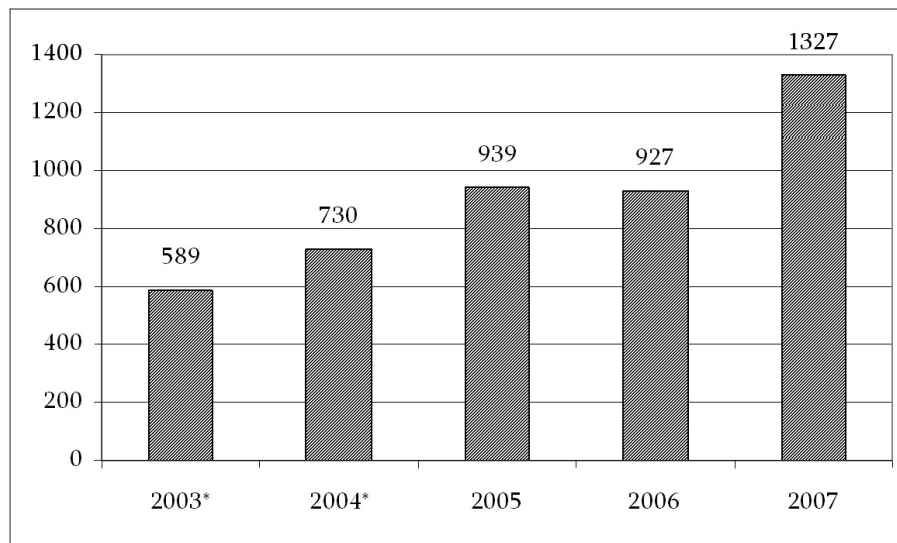
a)



b)

a szervezeti reformmal párhuzamosan egyre határozottabban igyekeznek érvényesíteni érdekeiket a hatósági szervezetrendszerrel szemben, mind illegális megoldások (amit az egyre növekvő büntetés/ellenőrzés arány jelez), mind pedig jogorvoslati eljárások (fellebbezések számának ugrásszerű növekedése) alkalmazása révén. Ha tekintetbe vesszük azt is, hogy az elmúlt évek jogalkotása több területen a beruházásokat érintő környezeti korlátok felpuhítását célozta, egyes beruházások esetében egyszerűsített eljárások alkalmazása (autópályatörvény, országos területrendezési törvény), bizonyos kiemelt fejlesztési területeken a korábbi korlátozó előírások fellazítása (Balaton-törvény),

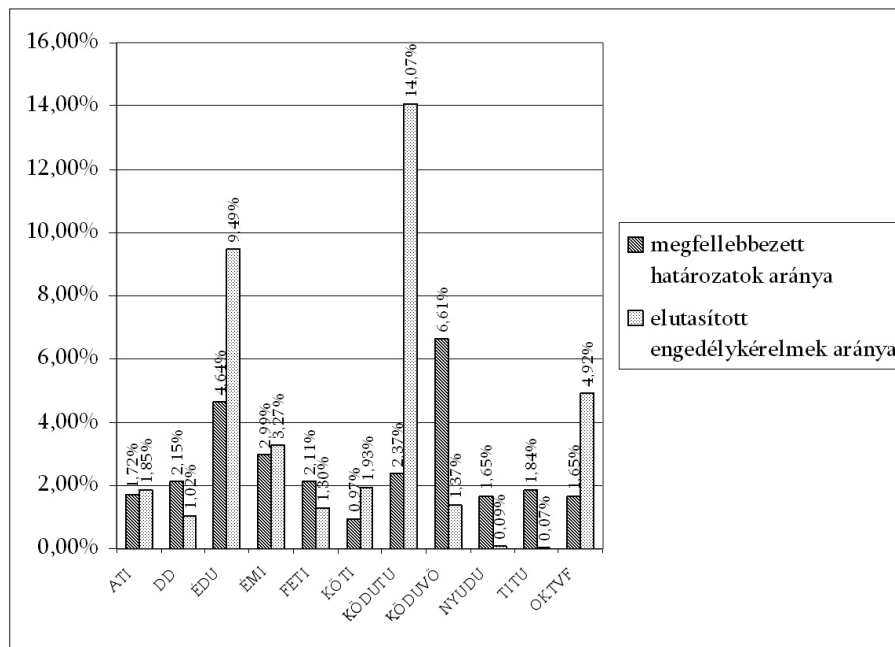
7. ábra. A megfellebbezett határozatok száma. (\* 2003-ban és 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek, valamint a nemzeti parkok által hozott határozatok együttes számával kalkulálva.)



vagy a környezeti hatásvizsgálatra kötelezett beruházások körének szűkítése (314/2005. kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról) révén, akkor aggodalmak fogalmazódhatnak meg a hazai környezetállapot jövőbeli alakulására vonatkozóan.

A fenti hipotézisünket, mely szerint határozatokkal szembeni jogorvoslat keresésének növekvő száma inkább a környezethasználók hozzáállásából, nem pedig a hatósági szigor növekedéséből eredeztethető, két eredmény támasztja alá. Egyfelől a fellebbezésszám időbeli növekedése egyáltalán nincs összefüggésben az elutasított engedélykérelmek évenkénti alakulásával (sőt, 2007-et megelőzően éppen ellentétes trend mutatható ki; lásd 4a és 7. ábra).

8. ábra. A megfellebbezett határozatok, és az elutasított engedélykérelmek aránya az egyes felügyelőségeknél az összes határozat, illetve engedélykérelem százalékában, 2008-ban. (A rövidítések magyarázatát lásd: 4b ábra.)



Másfelől az egyes felügyelőségek esetében az elutasított engedélykérelmek aránya és a megfellebbezett határozatok aránya semmilyen összefüggést nem mutatott (8. ábra). A „legmegengedőbb” felügyelőségek közé tartozó Dél-dunántúli KTVF (amely az engedélykérelmek 1 százalékát utasította el 2008-ban) határozatainak körülbelül ugyanakkora arányát fellebbezték meg, mint a legszigorúbb engedélyezési gyakorlatot (14 százalékos engedélykérelem-elutasítás) követő Közép-dunántúli felügyelőség esetében (2,15, ill. 2,37%). A legmagasabb fellebbezési arány (6,61%) az átlagnál (4,16%-os engedélykérelem-elutasítás) jóval puhább (1,37%-os elutasítás) engedélyezési gyakorlatú Közép-Duna-völgyi felügyelőségnél tapasztalható, a legalacsonyabb (0,97%) pedig az (engedélykérelmek 1,93%-ának elutasításával) ennél valamivel szigorúbb gyakorlatot követő Közép-tiszavidéki KTVF-nél.

## A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

A közérdekű adatok nyilvánosságát az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényből (Eitv.) kiindulva vizsgáltuk, a honlapok 2008. május végi állapotát alapul véve. Figyelembe vettük, hogy a törvény rendelkezése értelmében a közfeladatot ellátó szerv a közzétételi listán szereplő, közzéteendő adatok kötelezettségének a saját vagy az erre a célra létrehozott központi honlapon is eleget tehet – jóllehet kívánatosnak tartanánk, hogy valamennyi felügyelőség rendelkezzen saját honlappal.

Az Eitv. közzétételi listája alapján összeállítottunk egy 3 (szervezeti-személyi; tevékenységi-működési; illetve gazdálkodási) kategóriában, 17 kérdéscsoportban, 93 kérdést vizsgáló tesztet, és azt vizsgáltuk, hogy ezek milyen arányban jelennek meg a honlapokon. Jóllehet minden zöldhatóságnak van az interneten, nyilvánosan elérhető felülete (bár a Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnek csak a minisztérium honlapján), ezek formája és a megjelenített adatok köre meglehetősen rendszerezetlen. A szinte minden felügyelőségnél eltérő szerkezet és a megjelenített adatok körének kiszámíthatatlansága nagyban megnehezíti a tájékozódást, és a közzéteendő adatok fellelését. Fokozottan igaz lehet a tájékozódni kívánó laikusok számára. A legtöbb felügyelőség saját honlapdízajnt épített fel, más-más színvonalon, az eredetileg vélhetően az egységes megjelenés érdekében bevezetett, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium képi világára emlékeztető formát kevesen, jellemzően a világhálós jelenlétre kis hangsúlyt fektető hatóságok használják.

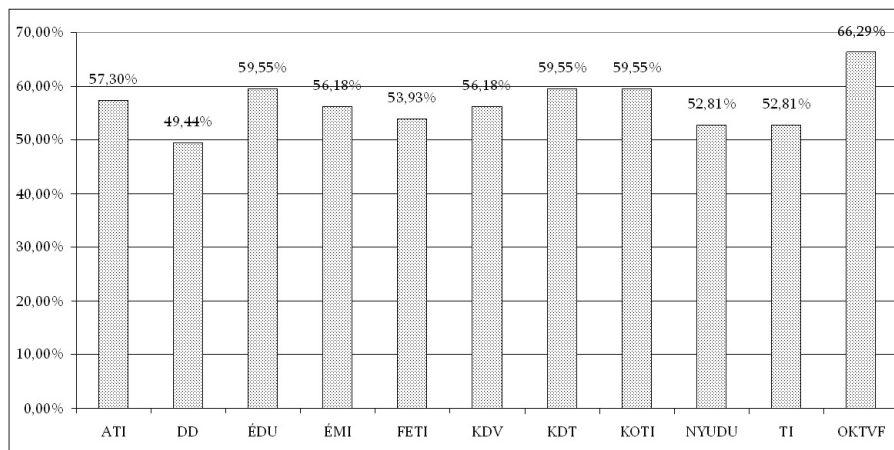
A vizsgált adatok közzététele tekintetében nagyságrendi eltérést az egyes szervek között nem találtunk. A legnagyobb arányban (66,9 százalék) az OKTVF felelt meg a törvényi rendelkezéseknek, a területi szervek a kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok 49,44–59,55 százalékát tették közzé (9. ábra).

Nagyobb eltérést tapasztaltunk az egyes adattípusok között. A három nagy adatblokk (személyi, tevékenységre vonatkozó és gazdálkodási) közül a személyi adatok köre volt a legjobban elérhető 2007-ben és 2008-ban egyaránt (88,04, ill. 79,19%), a legkevesbé (a kötelező adatok csupán 6,81, ill. 7,39 százalékos közzétételével) a gazdálkodási adatok voltak hozzáférhetőek (10a ábra). Megjegyzendő, hogy különösen a gazdálkodási adatoknál a határidők betartása volt a legnagyobb gond, 2008 májusában már a 2007-es költségvetési, pénzügyi adatoknak is szerepelniük kellett volna az Eitv. alapján a honlapokon, ezzel szemben ahol egyáltalán fellelhetőek voltak gazdálkodásra vonatkozó információk, azok legtöbbször legfeljebb 2006-os, esetenként csak 2005-ös adatok voltak. A 11 felügyelőségből ötnél egyetlen friss adat sem volt fellelhető a gazdálkodásra vonatkozóan (még a 2007-es éves költségvetés összege sem!),

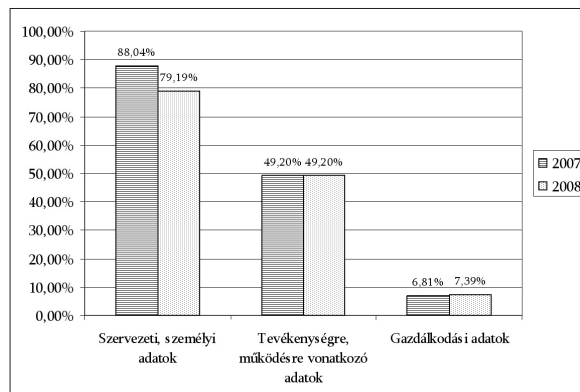
és a 16 vizsgált gazdálkodási adattípusból egyetlen felügyelőség sem tett közzé háromnál (18,75%) többet a honlapján.

Aggodalomra ad okot az is, hogy a helyzet az elmúlt egy évben csöppet sem javult, a 2007. májusi vizsgálathoz képest a gazdálkodási adatok közzététele kevésbé ugyan erősödött (6,81-ről 7,39%-ra nőtt), ezzel párhuzamosan azonban a szervezeti, személyi típusú adatok körében a közzétételi arány ennél jóval nagyobb mértékben, 88,04-ről 79,19 százalékra csökkent.<sup>8</sup> A közérdekű adatok nyilvánossága tekintetében tehát a helyzet nem javul, a hatóságok folyamatos törvénysértésben vannak, a folyamat pedig az elmúlt egy évben nem a törvényszerűség csökkenése vagy megszűnése irányába haladt.

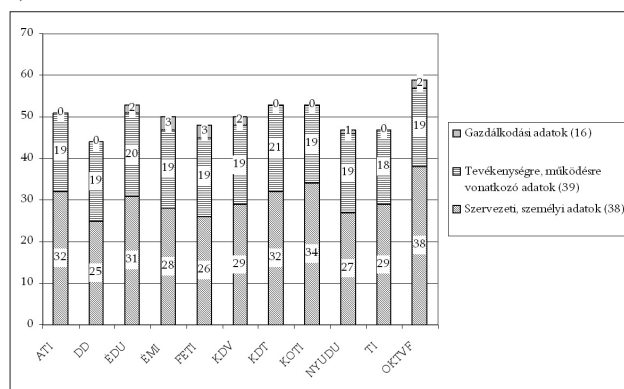
**9. ábra.** Az egyes felügyelőségek által közzétett adatok aránya, a kutatás során vizsgált 93, az Eitv. alapján kötelezően közzéteendő adat százalékában. (A rövidítések magyarázatát lásd: 4. ábra.)



10. ábra. a) Az egyes adatblokkok megjelenési aránya a 93 vizsgált és kötelezően megjelenítendő adat százalékában; b) Az egyes felügyelőségek által megjelenített adatok száma adatblokkok szerint (zárójelben az adott blokkban vizsgált adattípusok száma.) (A rövidítések magyarázatát lásd: 4b ábra.)



a)



b)

### KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásunk során arra kerestünk választ, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszerben 2003–2008 között végbement változások milyen hatásokkal jártak az adott közigazgatási terület tevékenységére? Milyen reformlépésekre került sor, és ezeknek milyen következményei voltak? Megfelelt-e ez az átalakítássorozat egy átgondolt reformmal szemben támasztott követelményeknek? Hogyan lehet értékelni a hatóság teljesítményét a reform folyamán? Eredményeink alapján a következőket állíthatjuk.

A környezetvédelmi igazgatás a reform megkezdése előtt nem csak uniós,

de regionális összehasonlításban is súlyosan alulfinanszírozott volt Magyarországon. Ezt mind statisztikai adatok, mind az uniós jelentések és értékelések alátámasztották (Jávor–Németh, 2007: 491). A hatósági rendszer ráadásul az EU-s jogharmonizáció keretében rövid idő alatt átvett, nagymennyiségű környezetvédelmi előírás betartatása és érvényesítése területén is komoly deficittel küzdött (Kohlheb–Pataki, 2002; Fodor, 2005). Szervezetrendszerük ugyanakkor nem felelt meg mindenben az EU által elvárt tiszta profiloknak és integrált szemléletnek, a hatósági és kezelői szerepek helyenként keveredtek, a szakterületek ugyanakkor szegmentáltak voltak. Mindebből egy közepesen mélyre ható, kiegészítő forrásokkal megerősített szervezeti reform szükségessége bontakozott ki. Ez a cél azonban nem volt világosan megfogalmazva, és sajnálatosan összekeveredett a költségvetési megszorításokból fakadó radikális költségcsökkentési intézkedésekkel, amelyek a szektort kiemelten érintették (2004–2008 között 30%-os forráskivonás).

A reformot nem előzte meg érdemi állapotfelmérés, nem ismeretes a kormány, a minisztérium vagy a főfelügyelőség által végzett átfogó monitoringtevékenység sem. A felügyelőségeket érintő vizsgálatok esetlegesek voltak, és semmiképpen nem alkalmasak a reform megalapozására vagy értékelésére. Ilyen átfogó, értékelő vizsgálat utólag sem ment végbe. Az intézményi reformokat menet közben háttérbe szorították a költségcsökkentési célok, így az előbbieket követő végigvitele el is maradt, tisztázatlan hatásköri viszonyokat hagyva a reform után (Jávor–Németh, 2007: 507).

Az egyoldalúan erőltetett költségcsökkentés 2004–2006 között eredményteljesen járt, érzékelhetően alacsonyabb ráfordítással működtek a felügyelőségek. Ez a trend 2007-ben megfordult, amikor – vélhetőleg összefüggésben a 2007 májusában hivatalba lépett Fodor Gábornak a hatóságok megerősítését célzó programjával – nominálisan a bázisévnek tekintett 2004-est közelítő költségvetéssel számolhattak a felügyelőségek (bár az inflációval korrigált érték jelentősen elmaradt tőle). 2008-ra azonban a felügyelőségek ismét a korábbi évek tényleges költségvetését messze alulmúló forrásokkal számolhatnak, melynek inflációval korrigált tervezett értéke mintegy 30 százalékkal marad el a 2004-estől. Mivel a 2008-as költségvetés összeállítása 2007 őszén, tehát még Fodor hivatali ideje alatt történt, úgy tűnik, érdekérvényesítő-képessége végül is korlátozottnak bizonyult a pénzügyi szempontokkal szemben, meghirdetett programját hivatalban maradása esetén sem igen valósíthatta volna meg.

A források alakulását követte a hatósági létszámok változása is. 2004–2007 között a költségvetéshez hasonló, mintegy 30 százalékos csökkenés volt tapasztalható. 2008. március végére a 2007. márciusi mélyponthoz képest 200 fős (kb. 15%-os) létszámnövekmény volt tapasztalható, azonban a csökkenő költségvetés a létszámok újbóli visszaesését vetíti előre.

A hatóságokra háruló feladatmennyiség ügyiratszámokkal indikált mértéke a vizsgált időszakban nem mutatott jelentős változást, ez alapján kijelenthető,

hogy a létszámleépítés nem a feladatok mennyiségének csökkenéséből vezethető le, hanem tisztán pénzügyi szempontok indokolták.

Az engedélyezési gyakorlat 2004–2007 között folyamatosan egyre megengedőbb volt (50%-kal esett vissza az elutasított engedélykérelmek száma), hogy aztán 2008-ban váratlanul a 2004-es értéket is enyhén meghaladó léptékűre ugorjon. Erre a jelenségre egyelőre nincs megalapozott magyarázatunk. A három felvetődő hipotézis igazolása további kutatásokat igényelne.

Egyértelműbb – és ugyanakkor talán a legaggasztóbb – az ellenőrzések számának alakulása. 2004–2008 között az elvégzett ellenőrzések száma nagyjából a felére esett vissza, a zöldhatóság gyakorlatilag levonult a terepről, az engedélyekbe foglaltak teljesülésének ellenőrzésére nem marad kapacitás. Vélelmezhető, hogy az ennek következményeként a nem jogszerű környezethasználat gyakorlatának terjedését jelzi, hogy a csökkenő számú ellenőrzés növekvő számú, bírsággal, kötelezéssel vagy más büntetéssel sújtott jogsértést tárt fel. Ez arra is utal, hogy a gyengülő hatósági szigor a hatósági határozatokkal való szembeszegülésre készíti a környezethasználókat. Nem csak az illegális megoldások terjedése, hanem a határozatok ellen benyújtott fellebbezések számának dinamikus növekedése is ezt támasztja alá.

A hatóságok teljesítménye nem csak szakmai tekintetben látszik csökkenni, hanem a törvényi kötelezettségeknek való megfelelés területén is. A közérdekű adatok nyilvánosságát célzó vizsgálat, amely az elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezéseinek teljesülése alapján igyekezett képet alkotni a közérdekű adatok elérhetőségéről és a törvényi előírások teljesüléséről, szomorú eredményeket produkált. A kötelezően közzéteendő adatok körülbelül fele érhető el a felügyelőségek honlapjain, egyes területeken, például a gazdálkodási adatok terén a helyzet még ennél is kiábrándítóbb: átlagosan a kötelezően megjelenítendő adatok 7,39 százaléka szerepel a honlapokon, a 11 felügyelőségből öt egyáltalán semmilyen friss gazdálkodási adatot nem tesz közzé. A hatóságok tehát alig-alig tesznek eleget ezirányú törvényi kötelezettségeiknek, a helyzet az elmúlt egy évben pedig összességében még romlott is.

Mindezek alapján elmondható: a környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi hatósági rendszer reformja nem tekinthető sikeresnek. Az intézményi átalakítás következetes befejezése elmaradt, ennek eredményeként tisztázatlan hatáskörök maradtak hátra pl. a nemzeti parkok és a zöldhatóságok között. A pénzügyi megszorítások olyan mértékben ellehetetlenítették a felügyelőségeket, hogy azok már alapvető feladataik ellátására (pl. ellenőrzések) is csak részben képesek, a törvényi előírásokat a működéssel nem közvetlen összefüggésben lévő területeken (pl. közérdekű adatok nyilvánossága) nem, vagy csak kis részben tartják be. Mindennek okai közt feltétlenül szerepel a reformmal párosított súlyos költségvetési megszorítások, a reformot megelőző állapotfelmérés, a folyamat monitoringjának és utólagos értékelésének elmaradása. Nem csak hogy nem készültek ilyen vizsgálatok, de még megfelelő



módszertan, a hatósági tevékenység hatékonyságát számszerűsíthetően mérő mutatók kidolgozása sem történt meg, amelyek segíthetnék a kormányzatot az intézményi reformok megtervezése és kivitelezése során. A tényleges reformon végül is felülkerekedett a pusztán pénzügyi megfontolás, és a szervezeti átalakítást ennek rendelték alá, miközben minden egyéb jel a hatósági rendszer kapacitásbővítésének szükségességét indokolja. A zöldhatósági reform azon félelmeket támasztja alá, hogy ha a közigazgatási átalakítások során nem a feladatok és a célok felől közelítünk az intézményi módosításokhoz, az olyan anomáliákat idézhet elő, amelyek elhárítása hosszú távon költségesebb lehet, mint a megspórolni remélt összegek.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A CAF alkalmazása tekintetében egyébként Magyarország nem is áll rosszul uniós összehasonlításban. Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) adatai szerint ([http://www.eipa.nl/CAF/DataBase/DataBase\\_Scores.htm](http://www.eipa.nl/CAF/DataBase/DataBase_Scores.htm)) 2006-ban 14 hazai közigazgatási szerv alkalmazta a CAF-ot, ami ugyan csak töredéke pl. a 109 belga szervezetnek, de az ország méreteit is tekintve véve már nem marad el radikálisan Olaszország 47-es vagy Németország 44-es adatától, és messze megelőzi pl. Franciaországot, amely 8 közigazgatási szervezetében alkalmazta a CAF-ot 2006-ban. A magyar adat ráadásul a Miniszterelnöki Hivatal adatai alapján (<https://caf.meh.hu/>) 2008-ra 20-ra emelkedett. Figyelembe kell venni természetesen, hogy a CAF csupán egy a lehetséges módszertanok közül, és egyes országok ragaszkodhatnak saját, nemzeti értékelési módszerükhez – már ahol van ilyen. A kellő koncepció hiányára utal ugyanakkor az, hogy a CAF bevezetése nem mindig a reformoknak leginkább kitett közigazgatási szektorokban kezdődött meg (környezetvédelmi, mezőgazdasági stb.), hanem pl. a kevésbé átalakuló önkormányzati rendszerben. A CAF háttéréről bővebben lásd: Engel, 2002.
- <sup>2</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat 1. pont: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a *természetvédelem* jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”
- <sup>3</sup> Pl. Fodor, 2005a; vagy az Állami Számvevőszék által készített 0617/2006 sz. „Jelentés a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről”.
- <sup>4</sup> Pl. közel 20 zöld szervezet 2004. november 26-i nyílt levele Persányi Miklós miniszternek az átszervezések ügyében: <http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=120>.
- <sup>5</sup> A hivatkozott publikáción túl részletesebb, bővebb, a módszertant bemutató kutatási beszámoló olvasható: <http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=651>.
- <sup>6</sup> Erről beszélt például a miniszteri kinevezését követően, 2007. június 19-én a Népszabad-

ság számára adott interjújában: <http://nol.hu/cikk/450779/>, illetve a KvVM 2007. augusztus 12-i keltezésű sajtóközleményében: <http://www.kvvm.hu/data/sajtokozlemenyek/28.pdf>

- <sup>7</sup> *A zöldhatóság felállításával befejeződött az átszervezés*, KvVM közlemény, 2004. 12. 16., [http://www.kvvm.hu/dokumentum.php?content\\_id=697&section\\_id=0](http://www.kvvm.hu/dokumentum.php?content_id=697&section_id=0); *Folytatódik a regionalizáció a környezetvédelmi hatóságoknál*, kormányszóvivői közlemény, 2007. 01. 02., <http://www.meh.hu/szolgáltatások/kozlemenyek/20070102kozl.html>.
- <sup>8</sup> Az itt közzétett adatok nem fedik mindenben a korábban publikáltakat (Jávor et al, 2007), mivel 2008-ban a korábbi 89 helyett 93 adat közzétételét vizsgáltuk. A 2007-re vonatkozó, most publikált adatok az akkori mintavétel adatbázisának az új módszertan szerinti újraértékelése alapján születtek – megjegyzendő, hogy az új eredmények nem rajzolják át radikálisan a korábbi megállapításokat, de meggyőződésünk szerint mégis pontosabb képet adnak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bónisné Gy. I. (2005): *23. Jogász Vándorgyűlés – konferenciakiadvány*. Magyar Jogász Egylet, Budapest.
- Engel, Christian (2002): Common Assessment Framework: The state of affairs. In *Eipascop* 2002/1., 35–39.
- Fodor, László (2005): A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In Fodor, László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. Debrecen, Lícium-Art, 2005.
- Jávor, Benedek – Németh, Krisztina (2007): Kisebbségi állam, nagyobb baj? – Beszámoló a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről. In *Társadalomkutatás*. Vol. 25., No. 4. 487–511.
- Józsa, Zoltán (2003): Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 53., No.12. 2003/12, 723–735.
- Kohlhebb, Norbert – Pataki, György (2002): *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*. BKÁE, Budapest.
- Lőrincz, Lajos (2005): A hatékony állam. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 55., No.8., 2005. Augusztus, 449–454. Lőrincz, Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. In *Közigazgatási Szemle*. Vol. 1., No. 2., 2007/2., 3–14.
- Pollit, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, (Second Edition).
- Sivák, József (2005): Helyben járás vagy lépésváltás? – Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 55., No. 1., 2005. Január, 1–14.