

SZINOPSZIS

A feladatok értelmezése és a kutatási kontextus bemutatása

A döntéshozók új jogszabályok bevezetésével az emberi közösség működését kívánják – a döntéshozó szándékainak megfelelő és általa jónak ítélt irányba – megváltoztatni. Az új jogszabályok célja az egyéni és közösségi cselekvés megváltoztatása, eszköze a cselekvést befolyásoló negatív és pozitív ösztönzők rendszerének módosítása. Az új jogszabályok jelentős különbségeket mutatnak fel a tekintetben, hogy milyen döntési szinten születnek, az egyéni és közösségi cselekvés mekkora részét kívánják befolyásolni, s a változtatás a legitim és legális eszközök mekkora körére terjed ki.

A jogszabály-alkotók döntéshozatalának alapja mindig egy olyan „változáselmélet” (theory of change)¹, ami azt foglalja magában, hogy az alkalmazandó eszközök várhatóan milyen hatást gyakorolnak a célok elérésére, s hogy milyen szándékolt és szándékolatlan fő és mellékkövetkezményei lesznek a szakpolitikai eszközök alkalmazásának. A jogszabály-alkotók „változáselmélete” nem minden esetben válik explicitté, s a legtöbb esetben nem kerül sor ennek az elméletnek sztenderdizált formában történő, az érintettek számára is áttekinthető bemutatására. A jogszabályok előzetes hatásvizsgálatára alkalmazott különböző eszközök épp azt a célt szolgálják, hogy a jogszabály-tervezetek „mögötti” változáselméletek nyilvánvalóvá és vitathatóvá váljanak. Az előzetes hatásvizsgálatok módszerei azonban ennél többet is lehetővé tesznek: segítségükkel bővíthető a döntéshozatal során figyelembe vett információk köre.

A Magyarország Országgyűlése előtt elfogadásra váró Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia javaslatot tesz a „fenntarthatósági hatásvizsgálat” intézményének kialakítására, amitől azt várja, hogy a jogszabályok előkészítésének folyamatában a fenntarthatósági célok a korábbinál nagyobb mértékben jelennek meg, s az előkészítés során számba vett szempontok között a korábbinál fokozottabb figyelem irányul arra, hogy az adott jogszabály várhatóan miként hat a négy releváns erőforrástípus (humán, gazdasági, társadalmi, természeti) hazai állományára.

Az NFFS kidolgozói a „fenntarthatósági hatásvizsgálat” intézményének kialakításával tehát a jogszabályokról szóló döntések előkészítésének folyamatába kívánnak egy új elemet bevezetni, aminek szakszerű alkalmazása biztosíthatja, hogy a döntés során figyelembe vett információk köre fenntarthatósági szempontból relevánsakkal bővül ki, s ezeket az információkat a döntés-előkészítők/döntéshozók figyelembe is veszik a döntés meghozatala során. Ennélfogva a „fenntarthatósági vizsgálat” intézménye a jó kormányzást lehetővé tevő partnerségi intézmény, ami a fenntarthatósági szempontból jelentős kockázatok időben történő észlelésével segíti a jogszabály-alkotót.

Mindebből fakadóan a „fenntarthatósági hatásvizsgálat” intézményének olyan átfogó, részletes és egyben rugalmas módszertannak kell lennie, ami a szokásos jogszabály-alkotási folyamatban közreműködők számára lehetővé teszi a fenntarthatósági szempontból releváns információk gyors és megbízható összegyűjtését, feldolgozását

¹ Lásd: Leeuw, Frans L. (2012): Theory-based Evaluation.

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory_impact_guidance.pdf

és a döntési folyamatban való megjelenítését. A kidolgozandó „fenntarthatósági hatásvizsgálat” a jogszabály-alkotás során befolyásolni kívánt egyéni és közösségi cselekvés „fekete dobozára” vonatkozóan próbál érvényes kijelentéseket tenni, azaz arra, hogy a beavatkozás (stratégia, jogszabály) és az erőforráselem között lesz-e kapcsolódás (hatás), s ha igen, akkor az az NFFS által kedvezőnek vagy kedvezőtlennek tekinthető-e.

A kutatás akkor tekinthető sikeresnek, ha egy olyan módszertant alakítunk ki, ami alkalmas szabályozási tervezetek (tervdokumentumok, jogszabályok) előzetes (tehát elfogadás előtti) fenntarthatósági vizsgálatára. A kutatás célja összefoglalóan tehát az Előzetes Fenntarthatósági Vizsgálat (továbbiakban EFV) módszertanának kidolgozása és tesztelése.

A kutatás módszertana

A kutatás első lépése az EFV kialakításának megalapozása, a releváns hatásvizsgálati, ex ante értékelési módszertanok összegyűjtése és szintetizálása. Szakmai tapasztalataink szerint 4 elméleti-módszertani kapcsolódás már most azonosítható: a Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV)², a fejlesztéspolitikában gyakorlatnak számító ex ante értékelés³, a kormányzati hatásvizsgálat⁴ és a DELPHI vizsgálat⁵. A létező előzetes hatásvizsgálati módszertanok szintetizálásától azt várjuk, hogy a hazai és nemzetközi jó gyakorlatok alapján kidolgozható legyen az EFV módszertanának váza, a releváns információk strukturálásának és összegyűjtésének lehetséges megoldásai.

A kutatás második lépésében elvégezzük az NFFS feldolgozását, a fenntarthatósági szempontból releváns információk körének azonosítását. Azt vizsgáljuk, hogy a humán, a gazdasági, a társadalmi és a természeti erőforrások közül az NFFS melyeket tekint különösen fontosnak, melyek esetében ír elő kedvező irányú változást eredményező kormányzati és társadalmi beavatkozást. Ettől a lépéstől azt várjuk, hogy azonosítsuk az EFV elvégzése során vizsgálandó releváns információk körét.

A kutatás harmadik lépésében szintetizáljuk az első és második lépés során feltárt összefüggéseket, eredményeket, s kidolgozzuk az EFV módszertanát. Itt különös hangsúlyt kívánunk fordítani az EFV és az SKV módszertanának kapcsolatára, arra, hogy az EFV és az SKV egymást kiegészítő (és ne egymással rivalizáló) kormányzási eszközök legyenek. Különösen fontos annak tisztázása, hogy az EFV mire és miként alkalmazható, amihez tipizálni szükséges az alkalmazási lehetőségeket: megfontolandó a környezeti vizsgálatnál alkalmazott megoldás (egyszerű és részletes vizsgálat) esetleges alkalmazása. A harmadik lépés feladatainak elvégzése

² Lásd:

- 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról
- 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK Irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

³ European Commission Directorate-General Regional Policy (2012): Guidance document on ex-ante evaluation - The Programming Period 2014-2020.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

⁴ Lásd: 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról ill. ehhez kapcsolódóan: <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/index>

⁵ Lásd: <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf>

eredményeképpen rendelkezésünkre áll az EFV részletes módszertana, amit szakmai workshop keretében megvitattunk az érintett szakterületek képviselőivel.

A kutatás negyedik lépésében az EFV kidolgozott módszertana segítségével megvizsgáljuk a „Nemzeti Fejlesztés 2020 – Az Országos Fejlesztési koncepció és az Országos Területfejlesztési koncepció társadalmi egyeztetési változata” (OFTK) jogszabály-tervezetét, ami elfogadása és megvalósítása esetén jelentősen befolyásolhatja a 2014-2020 időszakban az NFFS céljainak elérését. A vizsgálat során feltárjuk az OFTK egyes jelentősebb beavatkozás-csoportjainak beavatkozási logikáját, s ezt összevetjük az NFFS által megfogalmazott kulcsproblémákkal, valamint feltárjuk, hogy a kulcsproblémák megoldásához/mélyítéséhez az OFTK-nak várhatóan milyen mértékű (és irányú) hozzájárulása valószínűsíthető a múltbeli tapasztalatok alapján. Ahhoz, hogy a vizsgálat eredményeinek érvényességét növeljük, külső szakértői véleményeket is gyűjtünk. Olyan szakértőket kívánunk bevonni a vizsgálatba, akik az adott erőforráshoz értenek és az előzetes szempontrendszernek megfelelően érvényes kijelentéseket tudnak tenni az OFTK EFV-jének keretében (tudományos kutatók, érintett civil szervezetek képviselői, kormányzati szakértők-szakhivatalnokok). Különösen fontosnak tartjuk azoknak a kiemelkedő fenntarthatósági kockázatoknak az azonosítását, amik az OFTK végrehajtása során felmerülhetnek.

A kutatás ötödik lépésében szintetizáljuk eredményeinket és elkészítjük a zárótanulmányt, amit Ajánlatkérő módosítási javaslatának figyelembe vételével szükség szerint kiegészítünk.

A kutatás egyes lépései során a következő információgyűjtési és -feldolgozási eszközöket kívánjuk alkalmazni:

Kutatás lépései	Alkalmazandó módszertani eszköz
1. lépés – módszertani megalapozás	Dokumentumelemzés, szakértői interjúk
2. lépés – NFFS feldolgozása	Dokumentumelemzés, szakértői interjúk
3. lépés – EFV módszertanának kidolgozása	Szakmai workshop
4. lépés – OFTK előzetes fenntarthatósági vizsgálata	Dokumentumelemzés, szakmai interjú és workshop
5. lépés – Zárótanulmány elkészítése	Szintetizálás

A kutatás végeredménye

A kutatás végeredményeként egy olyan 80-100 oldal terjedelmű dokumentum készül el, ami a következő fejezeteket fogja tartalmazni:

- Az Előzetes Fenntarthatósági Vizsgálat (EFV) módszertanának elméleti és módszertani alapjai, szaktudományos és policy kapcsolódásai
- Az EFV módszertani kézikönyve
- Útmutató a kézikönyv használatához

eredményképpen rendelkezésünkre áll az EFV részletes módszertana, amit szakmai workshop keretében megvitattunk az érintett szakterületek képviselőivel.

A kutatás negyedik lépésében az EFV kidolgozott módszertana segítségével megvizsgáljuk a „Nemzeti Fejlesztés 2020 – Az Országos Fejlesztési Konceptió és az Országos Területfejlesztési Konceptió társadalmi egyeztetési változata” (OFTK) jogszabály-tervezetet, ami elfogadása és megvalósítása esetén jelentősen befolyásolhatja a 2014-2020 időszakban az NFFS céljainak elérését. A vizsgálat során feltárjuk az OFTK egyes jelentősebb beavatkozás-csoportjainak beavatkozási logikáját, s ezt összevetjük az NFFS által megfogalmazott kulcsproblémákkal, valamint feltárjuk, hogy a kulcsproblémák megoldásához/mélyítéséhez az OFTK-nak várhatóan milyen mértékű (és irányú) hozzájárulása valószínűsíthető a múltbeli tapasztalatok alapján. Ahhoz, hogy a vizsgálat eredményeinek érvényességét növeljük, külső szakértői véleményeket is gyűjtünk. Olyan szakértőket kívánunk bevonnani a vizsgálatba, akik az adott erőforráshoz értenek és az előzetes szempontrendszernek megfelelően érvényes kijelentéseket tudnak tenni az OFTK EFV-jének keretében (tudományos kutatók, érintett civil szervezetek képviselői, kormányzati szakértők-szakhivatalnokok). Különösen fontosnak tartjuk azoknak a kiemelkedő fenntarthatósági kockázatoknak az azonosítását, amik az OFTK végrehajtása során felmerülhetnek.

A kutatás ötödik lépésében szintetizáljuk eredményeinket és elkészítjük a zárótanulmányt, amit Ajánlatkérő módosítási javaslatainak figyelembe vételével szükség szerint kiegészítünk.

A kutatás egyes lépései során a következő információgyűjtési és -feldolgozási eszközöket kívánjuk alkalmazni:

Kutatás lépései	Alkalmazandó módszertani eszköz
1. lépés – módszertani megalapozás	Dokumentumelemzés, szakértői interjúk
2. lépés – NFFS feldolgozása	Dokumentumelemzés, szakértői interjúk
3. lépés – EFV módszertanának kidolgozása	Szakmai workshop
4. lépés – OFTK előzetes fenntarthatósági vizsgálata	Dokumentumelemzés, szakmai interjú és workshop
5. lépés – Zárótanulmány elkészítése	Szintetizálás

A kutatás végeredménye

A kutatás végeredményeként egy olyan 80-100 oldal terjedelmű dokumentum készül el, ami a következő fejezeteket fogja tartalmazni:

- Az Előzetes Fenntarthatósági Vizsgálat (EFV) módszertanának elméleti és módszertani alapjai, szaktudományos és policy kapcsolódásai
- Az EFV módszertani kézikönyve
- Útmutató a kézikönyv használatához