

## ÖSSZEFOGLALÓ

### Diszfunkciók az állami energetika és az energiajog területein<sup>1</sup>

#### A kutatásról

Kijelenthető, hogy eddig nem készült ehhez hasonló, nyilvánosan elérhető komplex összefoglaló erről a témáról. (Ha készült is ilyen dokumentum, akkor azt nem tették nyilvánossá.) Így ez a kutatás egyedülálló Magyarországon, s újdonsága nemcsak összegző tartalmának, hanem a benne immánensen ott lévő szemléletnek is köszönhető, amely a nyilvánosság alapvető fontosságát, a közvélemény részletes és sokoldalú tájékoztatását hangsúlyozza.

Tanulmányunk értékét és újdonságerejét egyrészt tematikussága, összefoglaló és rendszerező jellege, valamint az Energia Klub gyakorlatán alapuló diszfunkciók meghatározása, körülírása adja. Mindezekon túl javaslatokat is tettünk arra, hogy miként lehetne a jelenlegi rendszert megváltoztatni.

#### Jogszabályi térkép

Fontos szempont volt elsőként rendet rakni annak érdekében, hogy tisztábban lássunk, ezért lehetőleg teljes leltárt kellett készíteni. Így született egy térkép, amely megpróbált pontos képet alkotni a fennálló helyzetről. Segítségével lehetett megvizsgálni azon kardinális pontokat, amelyek a rendszer alapvető hibáit okozzák.

Az mindenesetre önmagában is súlyos tény, hogy bár a források nyilvánosan hozzáférhetőek, abban kiigazodni még az államot képviselő szakembereknek is nehéz. Olyasfajta labirintus jött ugyanis létre, amelyhez szinte lehetetlen megtalálni a vezérfonalat, amely kiutat mutathat a benne elveszettek.

Az állami energetika komplex rendszerét feltárva tehát meghatároztuk azokat a legfontosabb állami intézményeket, amelyek a jogszabályok alapján jelentős energetikai feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Az intézményeket alapvetően az őket szabályozó hatásköri listák alapján választottuk ki, mindvégig szem előtt tartva az energetika területének rendkívül komplex jellegét. Mindezek alapján öt fő típust, ezekhez tartozóan pedig mintegy 26 intézményt vizsgáltunk.

Az intézményi háló összetettségén túl a magyar energiajognak is igen kiterjedt és bonyolult rendszere van: 178 jogszabályból 134 kifejezetten energetikai, amelyet még 44 egészít ki a kapcsolódó területeken. Ez önmagában még nem jelentene problémát, túlszabályozást, azonban a jogszabályok hierarchiájának hangsúlyeltolódásai már igen. A rendeleti szint dominanciája egyértelmű: összességében 58 miniszteri rendelet (49 energetikai és 9 kapcsolódó területi) valamint 40 (31–9 megosztásban) kormányrendelet jelenik meg ezen a területen, amely az összes vonatkozó jogszabálynak több mint a felét adja. A rendeleti szint (legyen az kormány- vagy miniszteri rendelet) mindenképp oldja a szabályozási és eljárási kötöttségeket, s ez elsősorban a technikai – a gyors módosítást igénylő – szabályok esetében hasznos. A nehezebben módosítható törvényi szint pedig garanciális elemként jelenik meg: itt a legfontosabb, a rapid módosítások köréből kiemelt szabályokat találjuk.

Nyilvánvalóan nem lehet cél a törvényi szint monopolizálása, ugyanakkor az alulszabályozottság sem kívánatos. Megállapíthatjuk, hogy az energetika területén hatályos mintegy 134 jogszabály közel 60%-a rendeleti szintű, a törvények száma pedig alig éri el a 10%-ot. Ez a tendencia maga után vonhatja a

<sup>1</sup> Összefoglalónk annak a kutatásnak az eredményeit mutatja be, amelyet az Energia Klub 2009 áprilisától novemberéig az *Energia Kontroll Projektje* keretében lefolytatott, s a magyar állami energetika feltérképezésére és az azzal kapcsolatos diszfunkciók feltárására irányult. Az Energia Kontroll Projekt az OSI Budapest és a CEE Trust anyagi támogatásával jött létre.

túlságosan gyors, átgondolatlan, sőt a napi politikai érdekek alapján befolyásolt jogalkotás lehetőségét.

Az elemzés vizsgálata során az is kiderült, hogy a 134 elsődlegesen energetikai tárgyú jogszabály közül csak 14% foglalkozik a megújuló energiával, a környezettel és az éghajlattal, míg a hagyományos energiahordozókra, az atomenergiára és a villamos energiára összesen 42,5% jut.

### Rendeleti túlsúly

Önmagában ez a mennyiségi diszkrepancia nem jelentene túlságosan nagy problémát, azonban a megújulóakra és a környezetre vonatkozó jogszabályok többsége sincs „előkelő” helyen a jogrendszerben: a többségük rendelet, törvénnyel pedig szinte egyáltalán nem találkozunk.

Természetesen nem írható elő az ideális jogi forma, de az alacsony szintű jogszabályok ekkora aránya, dominanciája hátrányos. A rendeletek megalkotása és elfogadtatása jellemzően kevés ellenállásba ütközik; így könnyen alakíthatóvá válik a rendszer, egy elképzelés viszonylag kevés befektetéssel megvalósítható. Mindez a központi akarat ellenállásmentes keresztülvitele szempontjából is kedvező. Hiszen ezzel a megoldással könnyen egy szűk csoport (vagy egy személy) kezébe kerülhet a döntéshozatal, az ő sajátlagos érdekei maradéktalanul érvényesülhetnek, nincs szükség intézményi egyeztetésre, a másfajta vélemények így teljességgel kizárhatók. A megújuló energiaforrások esetén különösen problematikus, hogy csak rendeletek útján szabályoznak.

Ráadásul a régi törvények állandó módosítása, toldozása-foldozása pedig – amely szintén jellemző a szektorra – azáltal, hogy nem kormányzati, hanem képviselői indítványok segítségével változtatnak, a népképviselői eszme érvényesítésének látszatát kelti: hiszen országgyűlési képviselők javaslatáról van szó, az indítvány nem az államigazgatás felől érkezett.

A jogalkotás egészéről az is kijelenthető, hogy az egyes jogszabályok elkészítésére általában „nincs idő”. Ez a kijelentés rengetegszer elhangzik az államigazgatási szakemberek, a jogalkotók szájából, emiatt nem lehet az egyes tervek többször átfuttatni a rendszeren, s az „időhiányra” hivatkozva nem sikerül azokat véleményeztetni.

### Diszfunkciók

A meglévő jogszabályok struktúrájának felvázolását követően kutatásunk azt vizsgálta, hogy a rendszert milyen diszfunkciók jellemzik. Ezek értelmezése kapcsán három jelentésszintet érdemes kiemelni:

1. A diszfunkció egyrészt az állami energetika meglévő és hatályos szabályaival szemben megfogalmazott kritikáink összefoglaló elnevezését jelenti: ezek többnyire a hatályos energiajog és az energetikai gyakorlat egy-egy aspektusával foglalkoznak (*normatív diszfunkció*).
2. Másrészt tartalmazza az energetika állapotával kapcsolatos olyan jellegű kritikákat is, amelyek túlmutatnak a létező folyamatokon és szabályokon: azt vizsgálva, hogy milyen lenne az ideális szabályozás és gyakorlat (*elméleti diszfunkció*).
3. Végül, de nem utolsósorban célszerű megkülönböztetni a jogalkalmazás során fellépő diszfunkciókat, amelyek esetében egy hatályos szabályozást nem vagy éppen rosszul hajtanak végre (*gyakorlati diszfunkció*).

Az elemzés során a vázolt diszfunkciós megközelítések gyakran összeolvadnak; egymást erősítve, párhuzamosan alkalmazzuk őket.

Tisztában vagyunk azzal, hogy az állami energetika minden diszfunkciós jelensége jelen keretek között nem tárható fel, s ez nem is volt célunk. Azt viszont annál inkább feladatunknak tekintettük, hogy olyan témaköröket és olyan (az előbb említett) diszfunkciós megközelítéseket mutassunk be, amelyek tudásunkhoz és tapasztalatainkhoz képest a lehető legjobb és legjellemzőbb képet festik a hazai állami energetika állapotáról.

### Az érintettek bevonása

Kijelenthetjük, hogy a magyar államigazgatás egyrészt vaknak, másrészt pedig inkompetensnek mutatkozik az állami szférán kívüli szakmai tudás felvételére és becsatornázására. A majdani szabályozással kapcsolatos érdekeltek attitűdjének a vizsgálatára a stakeholder-elemzés hivatott.

Ennek a megközelítésnek csupán az egyik (azonban igen fontos) szeletét jelenti a stakeholderek bevonása a jogszabály-előkészítésbe. Legalább ilyen lényeges az egyéb szakmai stakeholderek meghallgatása is. Ez utóbbi szempont szűkebb témánk, az energetika szempontjából pedig különösen húsba vágó, hiszen maga az energetika is egy igen széles és bonyolult szakmai ágazatot fog le, másrészt pedig az egyes ágazatokon belül is szükség van a szakmai differenciálásra. Egy-egy új jogszabály ezen a területen akár több száz milliárdos újabb szektorokat hozhat létre, vagy már létező hasonló nagyságrendű iparágat érinthet. Itt persze nagyon is fontos lenne látni, hogy kinek mi lehet az érdeke, hogy a véleményeket a saját helyén kezelhesse és súlyozhassa a döntéshozó, valamint a folyamatot kívülről szemlélő. Azt mondhatjuk, hogy már egészen az alapszinten gondok vannak az energiapolitika-alkotás hazai szakpolitika-alakítási ciklusában (amely természetesen érezteti a hatását a jogalkotásban is).

Nemcsak az egyes szakpolitikai tervezési folyamatok átláthatósága és szakmai, illetve társadalmi-gazdasági megalapozottsága fontos, de óriási a jelentősége a különböző (azonban egymással szervesen kapcsolatban álló) dokumentumok koherenciájának.

Fontos a dokumentumok elvi hierarchiája: a legmeghatározóbb egy komolyan megalapozott, kellően átgondolt fenntarthatósági stratégia lenne, amelyből többek között levezethető lehetne az ország klímastratégiája. Ez utóbbival mindenképpen harmóniában kell állnia az energiastratégiának, hiszen e szektor felel a hazai üvegházgáz-kibocsátás több mint feléért. Az energiapolitikai stratégiában foglalt célszámokhoz rendelhetők a megújuló energiaforrásokhoz, valamint az energiahatékonysági stratégiák, amelyek aprópénzre váltása lenne az egyes területekre vonatkozó cselekvési tervek vagy csomagok. Ilyen hierarchiát és logikai sorrendet azonban sajnos nem fedezhetünk fel sem elméleti, sem gyakorlati szinten.

## **Zöld Energia**

Tanulmányunkban jelzésértékkel olyan eseteket mutatunk be, amelyek jól tükrözik, hogy a jogalkalmazás meglehetősen esetleges, illetve relatív. Az első esetben a jogszabály „útban volt” egy gyors és politikailag már kínos probléma megoldása előtt, hiszen az energiatanúsítás nehezítené a pályázati pénzek kihelyezését. A másik problémakör viszont komoly és átgondolt szabályozást igényelne, amire nem volt idő. Mindkét esetben felmerül a témafelelős hiánya: sem az energiahatékonyságért, sem a megújuló energiákért nem felel dedikáltan egyetlen tárca sem. Az elsőként említett ügy, az épületek energetikai tanúsításának bevezetése jól illusztrálja a különböző kormányzati szervek, minisztériumok közti párbeszéd és együttműködés hiányát, sőt gyakran magát a szervezetek közötti rivalizálást is.

## **Bürokratikus akadályok**

A jelenlegi hazai engedélyeztetési eljárás meglehetősen bonyolult. Nemzetközi összehasonlításban Magyarország vezet a megújulóenergia-beruházások elindításához beszerzendő engedélyek mennyiségében. A technológiák különbözősége azonban önmagában nem indokolja ezt az összetettséget. Az egyes technológiák sajátosságait figyelembe véve kialakíthatók az egyszerűsített, akár egyablakos ügyintézéses, ahogy ezt a legtöbb európai ország jogalkotói elősegítették. Ehhez persze szükség lehet bizonyos előtanulmányokra, amelyek megkönnyítik a gyors döntéshozatalt (pl. érzékenységi térképek). Amennyiben fontosnak tartjuk és komolyan gondoljuk, hogy a megújuló energiaforrásoknak meghatározó szerephez kell jutniuk a következő évtizedben, szükség van egy olyan átfogó szabályozásra, amely keretek közé foglalja, és egyszerűen követhetővé, átláthatóvá teszi az engedélyeztetési folyamatokat.

## **Az alapok vizsgálata**

Ebben a részben néhány olyan példát mutatunk be, ahol állami intézmények milliárdos összegekről döntenek meglehetősen megkérdőjelezhető módon. A Krízisalapba például 2009-ben 3 milliárd forint került egy hirtelen és módosított döntés kapcsán, amelyet a Magyar Energia Hivatal akkori vezetője hozott. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot kezelő Országos Atomenergia Hivatal 10 éves fennállása alatt meglehetősen átláthatatlan módon bánt a rábízott milliárdokkal. A Zöld Beruházási

Rendszer – mint az éghajlatvédelmi beruházások támogatásának egy fontos forrása – mindeddig nem szolgálhatott ilyen célokat, mert kiadásait láthatólag maga a magyar kormány akadályozta meg.

## Változtatások

Azt a kérdést is fel kellett vetni, hogy a fentiekben milyen módon lehetne változtatni. A joganyag vizsgálata azt is lehetővé teszi, hogy az eddigiéknél több tudással rendelkezünk az államról, illetve annak működéséről.

A kutatás summázataként megállapítható, hogy az államigazgatás jelenlegi gyakorlata nem enged be rendszeren kívüli elemeket: ez az alrendszer nagyon zártan működik. A meglévő stratégiai dokumentumok vizsgálata nyomán kiderült továbbá, hogy azok nincsenek összhangban egymással, nem épülnek egymásra. A vizsgált joganyagban ilyen értelemben kaotikusság uralkodik: átláthatatlanság és zavarosság jellemzi.

Az előkészítetlenség nem kivétel, hanem inkább szabály. A javaslatok nem alapulnak az anyag beható ismeretén, nincsenek külföldi példák, alapadatok hiányoznak, mintha a jogszabályalkotókat a valóság nem érdekelné. Az ad hoc jelleg, vagyis az átgondolatlanság, a „gyorsan tegyünk már valamit, mindegy, milyen következményekkel is jár az” szemlélet ezt erősíti.

Egyfelől arról van szó, hogy a fennálló intézményeket rosszul működtetik, a bonyolultság pedig szándékosan vagy dilettantizmusból ilyen. A jogszabályokat úgy lehet csűrni-csavarni, ahogy a pillanatnyi érdekek diktálják. De ha mindezekben nincs is semmi szándékosság, akkor sem lehet ezen a módon a rendszert hatékonyan és átláthatóan működtetni.

Vizsgálódásaink nyomán összefoglalásul a következő *általános* javaslatokat tehetjük:

- Ki kell küszöbölni a terület jogalkotási hangsúlyeltolódásait, célszerű lenne a törvényi szint megerősítése.
- A jogalkotás előkészítése során ki kell alakítani és meg kell erősíteni az államigazgatási oldal valódi fogékonyságát az államigazgatáson kívüli előkészítő, szakmai anyagok iránt.
- A jogalkotás során meg kell valósítani a stakeholder-szemponatok tényleges figyelembevételét.
- Az utóbbiak elérése végett (továbbá a jogrendszer egészének biztonsága miatt is, valamint az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően) mihamarabb új jogalkotási törvényt kell elfogadni.
- Ki kell alakítani a legfontosabb stratégiai, tervezési közpolitikai dokumentumok koherenciáját, s a jövőbeli tervezés során érvényesíteni kell ezeket a szempontokat.
- Meg kell szüntetni a miniszterelnök egyedüli diszponálási lehetőségét a felügyeleti jogkörök delegálásával kapcsolatban.
- A társadalmilag hasznos technológiák elterjedése érdekében „akadálymentesítésre” van szükség.
- Meg kell szüntetni azt a jogellenes, sőt alkotmányellenes gyakorlatot, hogy a kormányzat egy bizonyos szándékának elérése érdekében rögtön (meggondolatlanul) jogalkotási eszközhöz folyamodik, tekintet nélkül a következményekre.
- A legfontosabb pénzügyi alapok esetében érvényesíteni kell a transzparenciát.
- Meg kell szüntetni azt a lehetetlen helyzetet, hogy a Zöld Beruházási Rendszer keretében értékesített kvótákért kapott pénzt nem a rendeltetésének megfelelően használjuk fel. Ebben az esetben ugyanis nem csupán a környezetért nem tettünk semmit, hanem az ország üzleti-gazdasági reputációját is erodáljuk.

## Konkrét következtetések

Mindezek alapján levonhatunk néhány egészen *konkrét következtetést*, amely segíthet kialakítani a jövőbeni lehetséges szabályozási irányokat:

A közpolitika-formálás és jogalkotás projektközpontúvá, átláthatóvá tétele mindenképpen célszerű lenne, mégpedig a következő szempontok szerint:

Mindenekelőtt *folyamatként* kellene kezelni a közpolitika-formálást, hiszen lehet olyan eset, amikor már a szabályozási igény felmerülésekor is célszerű figyelembe venni a stakeholder-szempontokat. A jogalkotási folyamat egy olyan procedúra lehetne, amelyet az átláthatóság és a szakmai érzékenység jellemez.

*Minőségi idő és tér* megteremtése a jogalkotásban való részvételre. Ennek értelmében egyrészt a jelenleg is hatályos szabályozás valódi tartalommal való megtöltése, sőt másrészt átalakítása lenne kívánatos: egy olyan keretrendszer létrehozva, amelyben a civil és gazdasági partnerek érdemi módon képesek partnerek lenni a jogalkotásban.

Szintén az időtényezőhöz kapcsolódik, hogy az EU-joganyag implementálásakor is legyen *elegendő idő* a véleményezésre, hiszen maga az EU is biztosít elegendő időtartamot, s nem célszerű, ha ez „elolvad” a nemzeti kormányzatnál.

Óriási lenne a fontossága annak, ha Magyarországon kialakulna *a jogszabályok valódi hatásvizsgálatának kultúrája*, különös tekintettel a hatásvizsgálat korrupciós tényezőkre való kiterjesztésére, amely igen hasznos lenne.

Említettük, hogy ki kell küszöbölni a terület jogalkotási hangsúlyeltolódásait, célszerű lenne a törvényi szint megerősítése. Utóbbi követelmény égetően szükséges a megújuló energia esetén, hiszen itt a legszembetűnőbb és a legproblemátikusabb a törvényi szint hiánya.

Fokozatosan le kell építeni az engedélyeztetési eljárások ésszerűtlen, bürokratikus akadályait (az „egyablakos” rendszer bevezetése ott, ahol az lehetséges).

Az összes pénzügyi alapról elmondható, hogy hozzájuk kellene kapcsolni egy felügyeleti grémiumot, amelyben van civil elem. Ily módon megteremtteni a lehetőségét annak, hogy megvalósuljon a nyilvánosság kontrollszerepe.