

ÖSSZEFOGLALÓ

A szélerőművek engedélyeztetésének magyar labirintusa¹

2010. május

Az alábbi esettanulmányban a szélerőművek telepítésének magyarországi szabályozását elemezzük piaci szereplők és az engedélyezési hatóságok munkatársai körében végzett interjúk, valamint az engedélyezési eljárás alapját adó szabályozási környezet (törvények, rendeletek, eljárási szabályok) elemzése alapján.

Az alábbi tanulmányban egy piacra – a szélerőművek piacára – vonatkozóan és csak a piacra való belépések esetében tekintjük át a magyar szabályozás útvesztőit. Elsősorban a szélerőművek telepítésére vonatkozó engedélyezési procedúrát tekintjük át, mivel – bár előzetesen terveztük, de – a második kvótakiosztásra vonatkozó procedura a tanulmány írásáig nem zárult le, jóllehet a hivatalos szándékok szerint már be kellett volna fejeződnie². Ezzel együtt néhány ponton kitérünk e második kvótakiosztás vállalozói percepciójára is.

A dolgozatban kimutatjuk, hogy a vállalkozók számára több ponton is áttekinthetetlen a hazai szélerőművek telepítésének szabályozása – valóságos labirintust kell a befektetni szándékozónak végigjárni, ha erre a piac lépnek. E labirintusban nem az előre kialakított, átlátható előírások és ügymenet, hanem a személyes kapcsolatok, a belső információk, a korrumpálásra való hajlandóság, az áttekinthetetlen szabályokkal való megbékélés szükséges. Aki ezen az ajtón belép, jó, ha végtelen türelemmel rendelkezik, és egyetért azokkal, akik szerint „Magyarországon a dolgok már csak így mennek...”

A dolgozat első részében a szabályozási környezetet és az engedélyezés lépéseit tekintjük át a rendelkezésre álló dokumentumok és az engedélyező hatóságok munkatársai körében végzett interjúk tapasztalatai alapján, a második részben pedig az engedélyezési folyamatnak a piaci szereplők szerinti percepciójáról lesz szó. A dolgozat mellékletében az engedélyező hatóságok honlapjainak információ tartalmát foglaljuk össze, illetve a második kvótakiosztás követelményeiről és a dolgozat lezárásáig nyilvánosságra került eredményeiről lesz szó.

A piaci szereplők percepciója

A szélerőművek engedélyeztetési eljárásának alaposabb megértéséhez szükségesnek tartottuk, hogy – a területi és az időbeli korlátok mellett – minél több iparági szereplőt kérdezzünk meg a tapasztalatairól.

A cégvezetőket korábbi interjúk tapasztalatai alapján, valamint hólabda módszerrel találtuk meg, és minden esetben arra kértük őket, hogy a szélerőművek engedélyeztetési eljárásáról meséljenek egy, az Energia Klub megbízásából készülő kutatáshoz. A kapcsolatfelvételkor kiderült, hogy ezt több vállalkozó úgy fordította le, hogy a pályáztatás visszásságairól, illetve a korrupcióról akarunk beszélgetni velük. Így azok, akik most nem pályáztak kvótára, szívesebben válaszoltak a kérdéseinkre is, mint azok, akik jelenleg is a pályázat eredményeire várnak. Az interjú elutasításakor többen is hivatkoztak arra, hogy a pályázatuk sikerét féltik attól, ha akár név nélkül is elmondanának valamit arról, hogy hogyan jutottak el odáig, ahol most tartanak.

¹ A kutatást a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korrupciókutató-központja végezte, amelyre az Energia Klub együttműködésével az Energia Kontroll Projekt keretében került sor. Az Energia Kontroll Projekt az OSI Budapest és a CEE Trust anyagi támogatásával jött létre. 2010. május.

² 2010. június közepén (a tanulmány elkészülte után), eredményhirdetés előtt módosította a nemzeti fejlesztési miniszter a szélenergia-pályázatokhoz kapcsolódó jogszabályt. Így a Magyar Energia Hivatalnak vissza kellett vonnia a szélerőművek létesítésére kiírt pályázatot.

Ez az összefoglaló végül a kilenc megkeresett cégvezetőből három vállalkozóval való beszélgetés alapján készült. Az egyikük energiakereskedő és erőművi befektető, a másik amellelt, hogy maga is pályázik kvótára, szélgépekkel kereskedik és különböző szolgáltatásokat nyújt más szeles vállalkozásoknak, projektcégek adásvételénél működik közre, végül a harmadik interjúalany kész projektcégek megvásárlásával foglalkozik. Így lehetőség van arra is, hogy különböző nézőpontokból ismerjük meg a cégvezetők tapasztalatait.

Az engedélyeztetési folyamat

Az engedélyeztetés folyamata a vállalkozók elmondása szerint 3+1 fázisból áll. Az első a +1: mielőtt hozzálátna bármihez, a szélméréshez felépítendő tornyot kell engedélyeztetni. A szélméréseket követő lépés a környezetvédelmi engedély. A vállalkozók elmondása szerint ez a leghosszabb és legproblematisabb engedély, ezért nem is érdemes a második, az építési engedély kérését párhuzamosan intézni vele. A környezetvédelmi engedély megszerzése egy-másfél évet is igénybe vehet a bevont szakhatóságok számától, a bekért tanulmányoktól, illetve magától a procedúra lebonyolításától függően.

„A legproblémásabb a környezetvédelmi engedély, ezt lehet kívánni halál helyett. A probléma az, hogy 30 szakhatóság van, és ezeknek sokszor két céljuk van. Az egyik, hogy az unokatestvérek tanulmányt írassanak. Tőlem például kértek tanulmányt a repülő gerinctelenekről, úgyhogy végül beadtuk. Tudományosan bizonyítottuk, hogy a repülő gerinctelenek, tehát a légy, sosem repül annyira magasán, tehát sosem találkozik a szélerőművel. Itt mindig az a kérdés, hogy melyik cég írja meg a tanulmányt, de kispályás összeg egy ilyen tanulmány.”

A harmadik fázis a hálózati csatlakozási szerződés, amit gyakran neveznek engedélynek. A vállalkozók becslése szerint a szélerőmű-építéshez összesen 30 +/-5 engedély, szakhatósági hozzájárulás és szerződés beszerzésére van szükség, de ez elég változó attól függően, hogy a főhatóságok hogyan döntenek, és hány szakhatóságot vonnak be a folyamatba. A vállalkozók elmondása szerint az engedélyezésbe bevont szakhatóságok száma, illetve hogy melyiket vonják be és milyen tanulmányt kérnek, mindig esetleges, attól függ, hogy éppen akkor hogy dönt a hatóság, nem tervezhető előre.

A pályázatok értékelése

A 2005–2006-os kvótakiosztásról minden vállalkozónak negatív tapasztalatai voltak: úgy érezték, hogy a Mavir részéről nem volt meg a kellő hozzáértés, nem volt eléggé transzparens a folyamat, túl nagy szerepet kapott a politika, illetve a parlamenti lobbizás, és végül a nyertesek lépéseit, a jogszabályok hatálybalépését tekintve a cégvezetők egyértelműen korrupciót véltek felfedezni a dologban. A 2009-es pályázaton kapcsolatban a vállalkozók elmondása szerint elsősorban azok indulnak, akik a múltkor nem kaptak kvótát vagy valamilyen okból végül nem adták be, például lejárt közben az építési engedélyük. Tehát azok, akiknek már valamennyi pénzük benne van és azt nem akarják veszni hagyni. Vannak új pályázatok is, de például azok közül, akik csak eladásra hoztak létre projektcéget, a becslések szerint nagyon kevesen, a projektcégek közül csak minden nyolcadik-kilencedik adott be pályázatot most.

Az intézményrendszer értékelése

A vállalkozók általában arra panaszkodtak a szélenergiával foglalkozó hatóságok és intézmények esetében, hogy nem értenek hozzá, lassan dolgoznak és rendkívül nehéz „jobb belátásra bírni őket”. A MAVIR-ral kapcsolatban mindenki arra panaszkodott, hogy nem ért hozzá, a hagyományos

erőműveket előnyben részesíti a szelesekkel szemben, nem ismeri a külföldi tapasztalatokat és nem veszi mindig figyelembe a szakmai javaslatokat.

A másik intézmény, amelyik a legtöbb kritikát kapta, a gazdasági minisztérium volt – ebből lett később az energetikáért is felelős Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium. Itt még jellemzőbbnek érezték a vállalkozók a hozzá nem értést, ami nemcsak szakmai kérdésekben, hanem a jogszabályalkotás hiányosságain és ellentmondásaiban is megnyilvánul. Az engedélyeztetési eljárások és a szeles iparág korrupciós ügyei egyik gócpontjának tartják a vállalkozók a minisztériumot most is, illetve a korábbi pályázat kapcsán is.

Jó megítélést kapott viszont a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, a vállalkozók szerint kompetens a témában és átláthatóbban működik, mint amilyen a korábbi engedélyezési gyakorlat volt. Jobbnak tartják azt is, hogy a mostani pályázati modellben egykapus rendszer van, ugyanakkor előfordul az is, hogy az egyik hivatalnak megadnak egy jogkört, a másiktól még nem vették el, és emiatt alakulnak ki ellentmondásos helyzetek.

„Összességében az a probléma, hogy ezen a piacon nincsenek kiforrott jogszabályok, a meglévők pedig állandóan változnak. Ezért nem lehet évekre előre megtervezni egy beruházást.”

Az intézmények működése mindegyik interjúalany szerint nagyon lassú és nehézkes – ezzel adott esetben időt is lehet nyerni, ha a vállalkozónak van szüksége az időhúzásra. A cégek becslése szerint a hivatalok az engedélyeztetés során nem egyszerűen nem tartják be a törvényben előírt határidőt, hanem átlagosan öt-tízszereesen túl is lépik.

A megkérdezett vállalkozók elmondása szerint szeles ügyben az állami intézményekre, a gazdasági – illetve később energetikai minisztériumra vagy a kormányra az érdekeik védelmében lényegében lehetetlen nyomást gyakorolni. A szélenergia támogatása gyakran megmarad a szavak szintjén, a megszokás, az intézményrendszer útfüggősége miatt és egyes befolyásos elitcsoportoknak a hagyományos energiához való, illetve Oroszország-kötődése miatt a szélenergia nagyon kevés lehetőséget és támogatást kap. Nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező cégek az uniós partnereket és kapcsolataikat igyekeznek mozgósítani, például a dán, osztrák, német nagykövetség munkatársait, kereskedelmi tanácsosait kérik meg, hogy menjenek be a minisztériumba, az Európai Parlamentben és az európai szeles szövetségtől kérnek segítséget vagy uniós kapcsolataikon keresztül közvetlenül az Európai Bizottságtól. Elmondásuk szerint a kormányzatra egyedül az Európai Unió keresztül lehet hatni a szélenergia érdekében, se a sajtó nyilvánossága, se az itthoni lobbizás nem segít. Ugyanakkor előfordul, hogy a külföldi politikusok, ha nem közvetlenül az uniót képviselik, nem tudnak eredményesen lobbizni, mint például a 2005–2006-os kvótakiosztásnál, amikor néhányan már kezdettől fogva korrupcióra gyanakodtak:

„Ezt a GKM-nél kártyázták így le, pedig még az ír miniszterelnök is eljött lobbizni, de őt is átjétték, mert az XXX Kft. hat darab párhuzamos pályázatot adott be.”

A korrupció érzékelése

A vállalkozók elmondása szerint a szélerőművek engedélyeztetési eljárása során a korrupciónak két jellemző formája van: a hatástanulmányok és az ügyvédi irodák útján működő korrupció. A hatástanulmány-modellben a hatóságok és szakhatóságok reálisnak vagy szokatlannak tűnő témában kérnek tanulmányt az engedélykérő cégtől, és javaslatot tesznek arra is, hogy kitől érdemes megrendelni a vizsgálatot. A másik típus ritkább, de bevett gyakorlat az is, hogy egy ügyvéd vagy ügyvédi iroda intézi a korrupciós transzfert, tehát közvetíti a vállalkozó és a hatóság képviselője között. Az ügyvéd később úgy számol el a korrupciós pénzt fizető vállalkozóval, hogy jogi tanácsadásról állít ki neki számlát.

A vállalkozók elmondása szerint a korrupciós ügyletekre az engedélyeztetési eljárás bizonytalansága és lassúsága miatt van szükség. Ugyancsak korrupciós kockázatot jelent, hogy a jogszabályi

környezet bizonytalansága és a hivatalok leterheltsége vagy egyszerűen lustasága és lassúsága miatt a vállalkozók egy része úgy érzi, hogy személyesen kell az engedélyeztetők nyakára járnia, érdeklődni, hogy előrelépés történjen az ügyében, esetleg gyorsabban intéződjön el az ügye vagy korrupciós keresletet keressen.

„A Köfe szétküldi az engedélykérést 30 szakhatóságnak, de érdemes a nyakukra járni és menedzselni a dolgot. Tehát mind a harmincat végig kell járni, mert ha csak vársz, akkor két évig is eltarthat a folyamat. Úgyhogy ez a korrupció melegágya, mert így az engedélyeztetés lehet hat hónap, lehet két hét vagy akár egy nap.”

A személyes kapcsolatok és a formalizáltság szerepe

A weberi bürokráciamodelben a formalizált eljárások biztosítják a szervezet hatékony működését és átláthatóságát szemben az egyes hivatalnokok kénye-kedve szerinti ügyintézésessel. A formalizáltság tehát elvileg csökkenti a korrupciót és annak lehetőségét, hiszen ha valamit előírnak és a vállalkozó benyújtja, nem utasíthatják el következmények nélkül. Ha viszont az előírások bizonytalanok és homályosak, a hivatalnokoknak lehetőségük van arra, hogy olyan feltételeket támasszanak, amik nincsenek egyértelműen előírva, és a plusz teendővel meg az időhúzással nagyon megkeseríthetik az adott ügyfél életét. Ebben az esetben megoldás lehet olyan közvetítők igénybe vétele, akik ismerik az ottani bürokrácia működését és beágyazottságuk miatt sikeresebben tudnak együttműködni vele.

„A másik lényeges dolog, hogy helyi ügyvédet kell keresni, aki ott ismerős. A pestivel neked annyi! És mindig van valaki, aki hajlandó.”

A szeles vállalkozók elmondása szerint az engedélyeztetési eljárás során a siker legfontosabb tényezője az, hogy sikerül-e jó viszonyt kialakítani azzal, akinek befolyása van az adott településen vagy az adott engedélyeztetési hatóságnál.

„Ha [...] nem mész le abba a faluba, nem állapodsz meg a polgármesterrel, akkor keresztbe tesz neked. A polgármester megkeresi a faluban a hangadókat, a nagyobb gazdákat és azt mondja nekik, hogy a szélerőműtől majd megdöglik a Riska. Ezután mind ellened fordulnak..”

Ha a vállalkozó nem is fizet senkinek, akkor is lényeges, hogy személyesen eljárjon az ügyében. Akár csak sürgeti a hatóságokat a vállalkozó, akár baráti látogatásokat és szívességeket tesz, a cégvezetők elmondása szerint az ügyek „személyesen történő menedzselése” nagyon sokat számít a várakozási idő csökkentésében és az engedély megszerzésében is.

A vállalkozók becslése szerint néhány százalékkal, de akár 20-25 százalékkal is megdrágítja a szélerőműves projektek költségét a korrupció. Emellett rengeteg időt lehet nyerni vele, mert az engedélyeztetés másfél-két évig is eltarthat, ami ennyivel több emberi erőforrást és bérköltséget jelent a beruházó számára, ha nem keresi meg az ügyintézés meggyorsításának és egyszerűsítésének lehetőségét.