

ÖSSZEFOGLALÓ

Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban¹

A jó kormányzás közjóság, és mint ilyen, messzemenően és már rövid távon is hozzájárul egy nemzet jólétéhez. Kutatásunk során azt vizsgáljuk, hogy az ezredfordulót követően Magyarország egy speciális piacán, a villamosenergia-piacon az állami szabályozás mennyire járt együtt olyan jelenségekkel, amelyeket a közgazdaságtudomány járadékvadászat (rent-seeking), korrupció és kormányzati kudarc (government failure) fogalmakkal ír le.

Elemzésünk elsősorban a szabályozás történetének rekonstrukciójára vállalkozik két esettanulmány alapján, a jelenleg hozzáférhető dokumentumok, valamint a résztvevőkkel és szakértőkkel folytatott interjúk segítségével. Az egyik az úgynevezett „energiapiaci liberalizációra”, a másik a szélerőművek telepítésének kvótakiosztására vonatkozik. Ennek érdekében egyszerre használunk elemzési eszközöket a gazdaságszociológia és a közgazdaságtan területéről, miközben törekszünk az események történeti megragadására is.

A magyar villamosenergia-piaci szabályozás 2004–2008 közötti értékelését már sokan (elsősorban közgazdászok) és sokféleképpen elvégezték. A piac szabályozását meghatározó intézményi feltételek elemzésére viszont korábban még alig akadt példa. Tanulmányunk éppen erre tesz kísérletet.

Fontos megjegyezni, hogy az adott szektort is jellemzi az a jelenség, amit a közgazdasági szakirodalom a hallgatás spiráljának nevez. Mindenki, aki közel kerül ehhez a területhez, empirikus evidenciaként kezeli az energiaszektorban lévő korrupciót, bizalmas helyzetben beszél erről, de ez a közös tudás nem konkretizálódik, nem üti át a hallgatás falát, az egyes ügyekről, azok mozgatórugóiról a nyilvánosság nem szerez tudomást. Míg tehát mindez sokak „közös tudása”, addig az egyes egyének „semmit sem tudnak”.

Nem tartottuk feladatunknak az interjúalanyaink által elmondott konkrét történetek részletes vizsgálatát, miközben eszközeinkkel megpróbáltuk rekonstruálni az általunk tanulmányozott szabályozási eseteket. Inkább arra törekedtünk, hogy a leírt anekdoták segítségével is felhívjuk a figyelmet: bizonyos intézményi és szabályozási feltételek meghatározott magatartást szülnek mind a piaci szereplők, mind a törvényhozók oldaláról, és ezek a viszonyok általában elősegítik a járadékvadászat, a korrupció megvalósulását és – ezektől részben függetlenül – a kormányzati kudarcok bekövetkezését. Célunk volt továbbá, hogy felszínre hozzuk: bizonyos szabályozási módszerek, intézményi feltételek milyen közgazdasági, jóléti következményekkel járnak, és hogy ezekkel az – általános megfogalmazást használva – eszközeinkkel is elősegítsük a hallgatás spiráljának megtörését.

Az állam foglyul ejtése

A „piacnyitásra” vonatkozó elemzés rámutat, hogy a kormányzati intézkedések körüli sajtóvita a lépés szükségessége és az Európai Unió ebben játszott szerepe körül forgott. A szabadpiacra vágyó cégek viszont sokkal gyakorlatiasabb problémákba ütköztek. A gyakorlatban a szolgáltatóváltás sikeressége legtöbbször a szabályozás konkrétumain múlott. Bemutatjuk, hogy a fogyasztók véleményalkotását elsősorban a szolgáltatóváltásra irányuló lépések során felhalmozott gyakorlati tapasztalataik határozták meg, így végső soron az alkalmazott szabályozást kell a „liberalizációból” való fogyasztói kiábrándulás fő okának tekintenünk.

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. január.

A villamosenergia-iparra vonatkozó szabályozás vizsgálata rávilágított, hogy ebben az esetben a közgazdaságtani szakirodalomból jól ismert helyzetről, az állam foglyul ejtéséről (state capture) beszélhetünk. Az átláthatóság hiánya, a piaci szereplők nyílt bevonása a kormányzati döntések meghozatalába és a lobbizás szabályozásának magyarországi kudarca miatt a magyar villamosenergia-szektorra jellemző a nagy korrupciós kereslet és az ezzel lépést tartó kínálat.

A megvalósult szabályozási mód és a szimulált piac szereplők általi működtetése becsléseink szerint 2008-ban 26–38 milliárd forintnyi járadékszerű jövedelem megszerzésére adott lehetőséget a villamos energia termelésében és elosztásában központi szerepet játszó szereplőnek, az állami tulajdonban lévő Magyar Villamos Művek Zrt.-nek. Ennek a járadéknak a későbbi sorsa ismeretlen – útját komoly kérdőjelek kísérik.

A kutatás eredményei arra utalnak, hogy egyrészt a szabályozás által érintett üzleti körök (járadékvadász-lobbyk) oldaláról érhető tetten a szabályozás közvetlen befolyásolásának, „irányításának” igénye és gyakorlata, másrészt megjelenik a szabályozó oldaláról ennek elfogadása, szorgalmazása, illetve esetenként feltételezhető a korrupciós szolgáltatás kikényszerítése is. Mindez az államigazgatási eljárások három pontján jelentkezik: a) a törvény-előkészítés fázisában; b) a döntések államigazgatási egyeztetésekor, valamint c) a parlamenti döntések meghozatala során.

Kevés a szél

Az energiapiacokkal foglalkozó szakértők a megújuló energiák, közöttük a szélenergiára épülő energetika rohamos fejlődését jósolják a következő évekre. Magyarországon azonban a szabályozás kiszámíthatatlansága és az engedélyezési procedura költségessége és esetenként elhúzódó folyamata az utóbbi években visszavetette a szélenergiába fektetni vágyók kezdeti lelkesedését.

A szélerőművek építésének folyamatát a kezdetektől a megvalósítás fázisain keresztül kísérjük végig. A szélerőművek építésének és fenntartásának engedélyezési eljárása során megszerzendő papírok viszonylag nagy száma a korrupciós tranzakciók nem lebecsülendő kockázatát valószínűsíti akkor, ha a szabályozó túl rövid határidőket szab az engedélyekkel rendelkező befektetők jelentkezéséhez szélerőmű-kapacitás létrehozására.

A kutatás során a szélerőművek engedélyezésének eddigi szabályozása mellett a megújuló energiatermelés szabályozására is kitértünk. A szabályozó a megújuló energiatermelés ösztönzésére azt a megoldást állította középpontba, amely a piaci ár feletti kötelező átvételi árat tette lehetővé a megújuló energiát termelők számára (Kötelező Átvételi Tarifa [KÁT]).

A korrupciós kereslet nagy

Ezek után az adott intézményi és szabályozási környezet – a szabályozó korábban is megfigyelt foglyul ejtésének lehetősége és gyakorlata – jelentős korrupciós keresletet teremtett, és lehetővé tette a kötelező átvétel alá esők köre járadékvadászatának növelését a lobbyigények szerint úgy, hogy ma már olyan technológiák (úgynevezett kapcsolt energiatermelés) is idetartoznak, amelyeket sehol a világon nem sorolnak a „megújuló energia” fogalma alá.

Ez utóbbiak energiatermelésének aránya a támogatott körön belül 2009-ben 72–74%-ot tett ki, és az e technológiákat alkalmazó üzleti körök által így megszerzett járadék 2008-ban 50 milliárd, 2009-ben 60 milliárd forint körüli összegre rúgott.

Itt a járadékvadászat tipikus esetét érhetjük tetten, és ez négy következménnyel jár:

- a) Megerősíti az üzleti csoportok járadékszerzési hajlandóságát. Látva a járadékszerzésre fordított erőfeszítések sikerességét, más üzleti csoportok is igyekeznek betörni erre a vonzó piacra; és ez a törekvésük nem is kell, hogy a „megújuló energia” termelésére, vagy akár a villamosenergia-piacra korlátozódjon.
- b) A törvényhozó a kormányzat korrupciós kínálatának növekedése irányába hat, ezáltal növelve az ebből fakadó korrupciós kockázatokat. A szabályozó – látva, hogy tud olyan szabályokat hozni, amelyek elősegítik a szabályozott korrump viselkedését – a következő szabályozási eljárások során a potenciális előnyök között már számításba veszi a korrupció lehetőségét is.
- c) Mindez már rövid távon is az elektromos áram árának a piaci hatásoktól független növekedését eredményezi, s ezzel a többletterhet a megszerzett járadék mértékéig szétteríti a fogyasztók

különböző csoportjai (például a lakosság, a közsféra és az üzleti szféra) között. Mivel e fogyasztói csoportok számosak, ezért a járadékvadászatból fakadó és az egy fogyasztóra jutó többletköltség alacsony. Ez pedig az elméletnek megfelelő helyzetet eredményez: nehezen szerveződnek „ellenlobbizó” csoportok a járadékvadászat mérséklésére.

- d) Növeli a társadalmi veszteségeket az „ellenlobbizó” csoportok megjelenése, amelyek némi késleltetéssel (fél-egy év) lépnek porondra, és elsősorban a nagy villamosenergia-fogyasztó cégek körében szerveződnek. Ezek éppen a KÁT-rendszer által teremtett járadékok minimalizálására vagy „kompenzálására” jöhetnek létre. A második esetben a „kompenzálás” nem jelent mást, mint az egyéb területeken definiálható járadékok (például a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékkerhek) megszerzésére irányuló járadékvadászat megindulását. Ezzel, a közgazdaságtani elméletnek megfelelően, az egyik piacon sikeres járadékvadász magatartás más piacokon is járadékszerző magatartást szül.

Ezzel a megújuló energiák támogatásának itthon alkalmazott módja – a jelenlegi magyar szabályozási és magyar intézményi környezet közepette – alapjaiban kérdőjeleződik meg, és válik Magyarországon a kormányzati kudarc egy újabb tipikus példájává.

Állami szabályozás

Mivel a villamosenergia-piacot több területen (hálózat, határkeresztező kapacitások, energiatermelést szolgáló nyersanyagok, bizonyos esetekben az energiatermelő beruházások telephelye) természetes monopóliumok jellemzik, e piacon valamilyen mértékű állami szabályozás elengedhetetlen szükséglet. Állami szabályozás nélkül ugyanis ez a piac nem lenne képes hatékony erőforrás-allokációra, piaci kudarcokkal kellene számolni.

A villamosenergia-piac – éppen sajátosságaiból adódóan – kitűnő terepe a járadékvadászatnak és a korrupciónak. Ugyanis kevés az eladó. Ezáltal az eladói oldalon a járadékvadászat egy szereplő számára már akkor is kifizetődő, ha két-három stratégiai szereplő tartja kezében az energiatermelés döntő részét, és csak ez az egy szereplő kezd járadékvadászatba, a többi nem. Sok a vevő. Az eladói oldallal szemben a vevői oldalon sok a szereplő: közületi fogyasztók, vállalkozások, lakosság. Ez önmagában két dolgot eredményez: az eladói oldalon megnyilvánuló járadékvadászat miatti veszteségek (a magasabb ár) sok szereplő között oszlanak meg, akik ezt a járadékvadászatból bekövetkező többletterhet alig érzékelik (a); másrészt a sok szereplő esetén nehezen szervezhető olyan ellenlobbly, amely hatékonyan tudna fellépni a járadékvadász magatartással szemben (b).

Kedvező terep

Az egy vevőre jutó átlagos veszteség minimális: a járadékvadászat miatti áremelkedés többletterhe eloszlik a sok fogyasztó (vevő) között, akik ezt a tényt nem vagy csak alig érzékelik. De így vannak ezzel a döntéshozók is, akik végső soron teret adnak a járadékvadász magatartásnak: „Józsikám, hiszen csak néhány fillérről van szó, ezzel a döntéssel csak néhány fillérrel emelkedik meg a villamos energia ára.” Természetesen az árakba beépülő „néhány fillér” a másik (az eladói) oldalon már tetemes többletbevételeket eredményez, ami tíz vagy akár százmilliárd forintos nagyságrendet is elérhet.

Egy ellenlobbizó csoport ugyan képes lenne arra, hogy fellépjen a járadékvadászattal szemben, és kikényszerítse, hogy a versengő érdekcsoportok között a javak elosztása a társadalmi jóléti optimum szerint történjen, ám ennek megszervezése a szereplők nagy száma miatt rendkívül költséges, és sikeres fellépés esetén a szervezők által vállalt költségek szinte mindig felülmúlják a kapható előnyöket.

Információs aszimmetria

Bár a villamos energia homogén termék, az energiatermelés technológiája és elosztása bonyolult folyamatokat takar. Ráadásul a villamos energia nem vagy csak drága technológiák árán tárolható. Ezeknek a bonyolult feltételeknek és eljárásoknak a léte a szokásosnál is nagyobb információs aszimmetriát eredményez a villamosenergia-termelők, a villamosenergia-rendszert fenntartók, üzemeltetők, valamint a villamosenergia-termelésről, a rendszer fejlesztéséről döntők és e döntésekben végső soron érintett fogyasztók között.

Mivel az információs aszimmetria létrehozása és fenntartása minden járadékvadász-lobby elemi érdeke, ezért a villamosenergia-piac, ahol az információs aszimmetria a piac technikai feltételeiből közvetlenül adódik, különösen kedvező a járadékvadászat szempontjából.

A korrupciós jutalék maximalizálása szempontjából a villamosenergia-piac más piacoknál vonzóbb lehet egy korrump politikus, illetve hivatalnok számára, mivel itt az egyes szabályozási döntések hatalmas összegek elosztását befolyásolják. Inkább itt érdemes korrupciós szolgáltatást ajánlani, mint más piacoknál.

Kis kockázat

A korrupció felderítésének kockázata is alacsonyabb az energiapiac és ezen belül a villamosenergia-piac esetében, mégpedig két okból is.

Egyfelől a járadékvadász-lobbyk létezése és a jövőben várható nyilvánvaló aktivitása biztosíték arra, hogy ezek – mint a korrupcióban érintett másik fél – a korrupciós szolgáltatás vevőjeként nem „dobják fel” az ügyet. Ha ráadásul a korrupcióban érintett felek egyébként is rendszeresen találkoznak, szoros, gyakran személyes kapcsolatokat építenek ki, akkor a korrupciós tranzakció előkészítésének tranzakciós költsége minimális.

Másfelől a nagyfokú információs aszimmetria szinte tálcán kínálja a lebukás kis kockázatának és így az „olcsó” korrupció lehetőségét. A döntések értelmezéséhez szükséges ismereteket csak kevesen birtokolják, és akik értenek is ehhez, azok többségében vagy maguk a korrump döntéshozók, vagy maguk a lobbyk fizetett szakértői, vagy saját jól felfogott érdekekből hallgató államigazgatási szakemberek. Egy laikus számára a speciális ismeretek megszerzése viszonylag nagy befektetés, és ezért kevés ilyen akad. A kör ezzel bezárul.

Közös tudás

Magyarországon 2003–2009 között a villamosenergia-piaccal kapcsolatos szabályozást a világos és konzisztens kormányzati stratégia hiánya jellemezte. A kutatás eredményei szerint ez a megfigyelés a piaci szereplők általános tapasztalata, közös tudása.

A bizonytalan intézményi-szabályozási környezet közvetlenül csökkenti a társadalmi jólétet azzal, hogy elriasztja a potenciális befektetők egy részét, és drágítja a villamosenergia-piaci beruházásokat. Mindez megnehezíti a járadékvadászat feltárását, és az esetleges ellenlobbyk szerveződését.

Titkolózás

A járadékvadászat és a korrupció elleni fellépés egyik feltétele, hogy a kormányzati döntések megalapozását szolgáló elemzések, számítások nyilvánosságra kerüljenek (ha egyáltalán vannak ilyenek), illetve hogy elérhetők és elemezhetők legyenek a kormányzati döntések hatásaira és következményeire vonatkozó adatok. A kutatás feltárta, hogy Magyarországon a villamosenergia-piaci szabályozás esetében több esetben sérült a triviálisan közjósággként meghatározható adatok és háttérelmézések nyilvánosságának követelménye.

A kormányzat nem fordított kellő figyelmet arra, hogy olyan adatokat gyűjtsön, amelyekkel felmérhető lenne egy-egy döntésének a piaci szereplők különböző csoportjaira gyakorolt várható vagy tényleges hatása, illetve – ha rendelkezik ilyen adatokkal – ezek nyilvánosságra kerülése esetleges.

Átláthatatlanság

A villamosenergia-piaccal kapcsolatos törvény- és szabályalkotás folyamata nemcsak a külső szemlélő számára, de gyakran a szabályozásban részt vevő intézmények munkatársai számára sem mindig átlátható, előre szabályozott procedura mellett történik. Nem egyszer előfordult olyan eset, amikor – törvényi kötelezettsége ellenére – az energiapiaccal kapcsolatos döntés előkészítésébe az egyik kormányzati intézmény tudatosan nem vont be egy másik érdekelt államigazgatási szervet, mert az utóbbi feltehetően ellenvéleményt fogalmazott volna meg az adott döntéssel kapcsolatban.

A törvény- és szabályalkotás folyamata során a döntések előkészítői állandó időzavarral küzdenek, és emiatt gyakran ad-hoc megoldásokat alkalmaznak. A korrupciós kockázatok is nőnek akkor, ha a jogalkotás folyamata a benne szereplők számára nem előrelátható, illetve ha a szakmai egyeztetés

megvalósításával kapcsolatos bizonytalanság eleve beépül a szabályozás előkészítésének folyamatába.

A kormányzat úgy viselkedik, mintha a véleménye ez volna: szabályozáshoz kapcsolódó korrupciós kockázatok Magyarországon nem is léteznek. E kockázatok felmérésének elmulasztása azonban a többi piachoz képest erősebb hatást képes gyakorolni a villamosenergia-piacon, ahol a korrupciós kockázatok a többi piacénál eleve magasabbak.

A törvényhozás felelőssége

Azonban – és erre a kutatás eredményei is rámutatnak – korrupciós kockázatokkal a törvényhozás szintjén is számolni kell. Nem feladatunk a konkrét és lehetséges esetek vizsgálata – mindössze az, hogy felhívjuk a figyelmet: bizonyos intézményi és szabályozási feltételek meghatározott magatartást szülnék mind a piaci szereplők, mind a törvényhozók oldaláról, és ezek a viszonyok elősegítik a korrupciós tranzakciók létrejöttét. Az energiapiac általános sajátosságai, a magyar piac termelőoldalának nagyfokú koncentrációja, a magyar szabályozás és kormányzati magatartás által teremtett bizonytalanság és az alkalmazott törvényhozási módszerek mind-mind arra mutatnak, hogy egyfelől a lobbyk, elosztási koalíciók komoly szerepet tudnak játszani a rájuk vonatkozó törvények, szabályok és eljárások meghatározásában, másrészt ez az aktivitásuk találkozik a törvényhozók egy részének elvárásaival is.

A járadékvadászat és a korrupció ekkor már nemcsak egymástól függetlenül működnek, hanem egymást kölcsönösen erősítő, egymással összefüggő tényezőkként. Ha a járadékvadász-lobbyk „írják a törvényeket”, akkor a törvényhozó politikusnak van miért kérnie cserébe valamit. Ráadásul a járadék nagysága lehetővé teszi számára azt is, hogy kellő mennyiségű korrupciós jutalékot biztosítson korrump politikus társai és pártja számára is.

Kódolt kormányzati kudarcok

A vizsgált időszak (2003–2009) alatt és a még jelenleg is érvényben lévő jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény a jogalkotásról) teljességgel alkalmatlan arra, hogy – mint szabályozási keret – hozzájáruljon a racionális, a társadalmi jólétet növelő gazdasági kormányzás megvalósításához. Nemcsak jogi és alkotmányos értelemben elavult – aminek felismeréseként az Alkotmánybíróság nemrég meg is semmisítette 2010. december 31-től –, hanem a hatékony kormányzás szempontjából is.

A villamosenergia-piac szabályozására vonatkozó, a kormányzat által végzett vagy megrendelt előzetes hatásvizsgálatok, illetve a szabályozás után a gazdasági szereplők tényleges reakcióit és a szabályozás közgazdasági következményeit elemző hatásvizsgálatok alapesetben nem készültek.

Ez a tény, valamint a villamosenergia-piaci szabályozás megismert módszerei, a jogalkotás bevett gyakorlata azt eredményezte, hogy a magyar kormányzat nemcsak a járadékvadászat és a korrupció lehetőségét növelte meg a fent már elmondottak miatt, hanem ezen tényezőktől függetlenül is elősegítette, szabályozási döntéseibe szinte előre bekódolta a kormányzati kudarcok bekövetkezését.