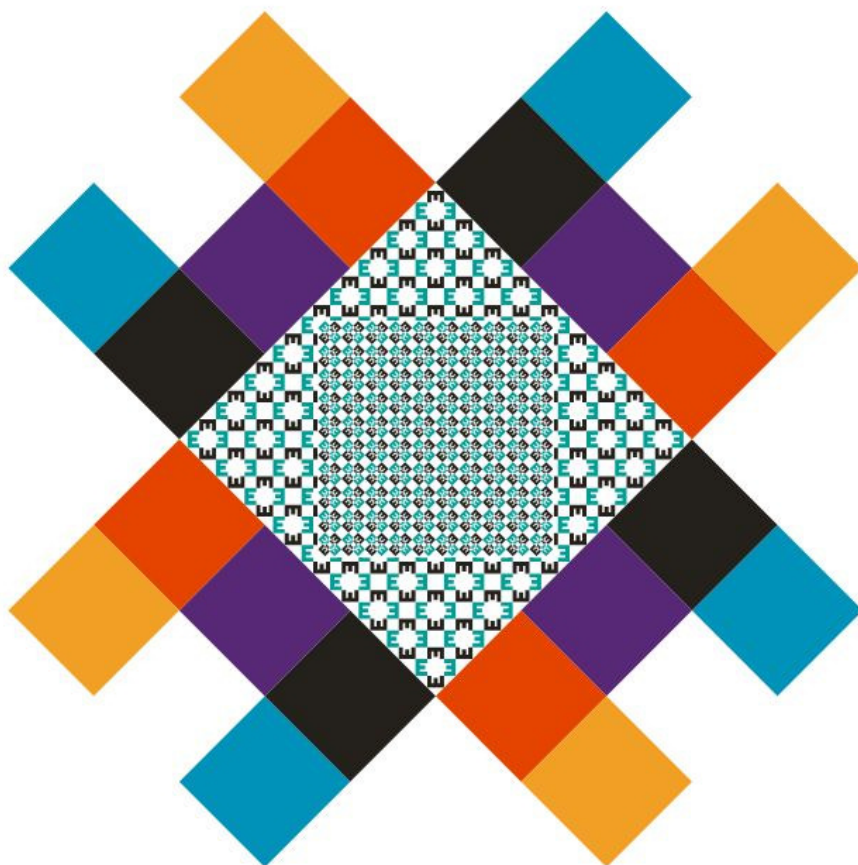




A KORRUPCIÓTÓL AZ ÁLLAM FOGLELYUL EJTÉSÉIG

State capture az energetikában

Szerző: Dr. Antal Attila



A KORRUPCIÓTÓL AZ ÁLLAM FOGLELYUL EJTÉSÉIG

State capture az energetikában

Szerző:
Dr. Antal Attila

Szerkesztette:
Fülöp Orsolya (Energiaklub)

A kutatás a Nyílt Társadalom Alapítvány finanszírozásával valósult meg a „Countering State Capture by Strengthening Civil Discussions about the Hungarian Energy Sector” projekt keretében.

A tanulmány az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ honlapján is megtalálható, onnan letölthető: www.energiaklub.hu

ENERGIAKLUB 2016. június 30.

Minden jog fenntartva.

Az adatok közzétételére a „Nevezd meg! - Ne add el! - Ne változtasd!” licenc érvényes.



TARTALOM

1.	Vezetői összefoglaló.....	4
2.	Az energetikai state capture elméleti megalapozása	6
2.1.	Az Energiaklub korábbi kutatási eredményei az energetikai korrupció és state capture területén	6
2.2.	Megalapozási irányok.....	7
3.	State capture a szakirodalomban	8
3.1.	Korrupciós modellcsaládok.....	8
3.2.	Meghatározási irányok	8
3.2.1.	Az állam foglyul ejtése a jogalkotás, politikaformálás során	8
3.2.2.	A közpénzek felőli megközelítés	9
3.2.3.	Lokális és globális state capture	10
3.2.4.	A politikai elit és a state capture	10
4.	A természeti erőforrások kezelése és a korrupció	11
4.1.	Hogyan korrumpálnak a természeti erőforrások?	11
4.2.	Hogyan korrumpál a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás?	12
5.	Korrupció az energiaszektorban.....	14
5.1.	Az energetikai korrupció általános jellemzői	14
5.2.	Küzdelem az energetikai korrupció ellen.....	16
5.3.	Az energetikai korrupció hatása.....	17
6.	State capture az energetikában.....	18
6.1.	Energetikai state capture Dél- és Kelet-Európában	18
6.2.	Kockázatok a biztonságos energiaellátásban	18
6.3.	A state capture mint új típusú energiabiztonsági kockázat.....	20
6.4.	Javaslat az energetikai state capture meghatározására.....	22
6.5.	Energetikai state capture Magyarországon: Paks II.	23
6.6.	Hogyan lehet küzdeni az energetikai state capture ellen?	25
6.6.1.	A kormányzat és az energiacégek viszonya	25
6.6.2.	Vállalatirányítás, magatartási és etikai szabályok az állami energiavállalatokban	25
6.6.3.	Küzdelem az energiabiztonságért.....	25
6.6.4.	Szakértők, NGO-k bevonása az energiapolitika alakításába.....	26
6.6.5.	A nyilvánosság biztosítása	27
6.6.6.	Korrupcióellenes közfunkciók létrehozása	27
7.	Melléklet: State capture esetek.....	28
7.1.	Bulgária: Déli Áramlat	28
7.2.	USA: Az Enron egészségtelen összefonódása a kormánnyal.....	28
7.3.	Németország: A state capture „túlcsordulása”.....	29
8.	Felhasznált irodalom	30

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Jelen tanulmány egy speciális és Magyarországon is egyre jelentősebb kérdéskörnek, az állam energetika területén való foglyul ejtésének az elméleti és - hazai és külföldi eseteken keresztül - részben a gyakorlati vonatkozásaival foglalkozik.

Az Energiaklub régóta foglalkozik az energetika korrupciós vonatkozásaival, és 2010 óta szisztematikusan tárja fel és írja le az állam energetika területén való foglyul ejtésének elméleti és gyakorlati tapasztalatait (az előzményekkel a tanulmány [I. pontja](#) foglalkozik). A több mint fél évtizedes kutatási munka jelen fázisában jutott el az Energiaklub ahhoz, hogy Magyarországon elsőként egy komplex elméleti keretrendszerbe ágyazza az energetikai state capture fogalmát.

Ahhoz, hogy ezt a fogalmat elméletileg meg tudjuk alapozni és a későbbiek során fel tudjuk használni gyakorlati esetek elemzéséhez, először is röviden áttekintjük a state capture jelentését a hazai és a nemzetközi korrupciós szakirodalomban ([II. pont](#)).

A state capture fogalmát a természeti erőforrásokhoz kapcsolódó korrupció bemutatásával folytatjuk, amely előrevetíti azt, hogy az energetika milyen módon érintett a közpénzek nem rendeltetésszerű felhasználásában ([III. pont](#)). Ezt követően térünk rá a korrupció általános jellemzőire és fajtáira az energiaszektorban ([IV. pont](#)). Majd feltárjuk az állam energetikai foglyul ejtésének sajátosságait, kockázatait és hatásait ([V. pont](#)).

A tanulmány újdonsága a hazai szakirodalomban, hogy mindezen, egymásra szorosan támaszkodó fejezetek alapján, megkísérelni leírni az energetikai state capture komplex fogalmát ([VI. pont](#)), amely immár túlmutat az elméleti jelentőségen és gyakorlati relevanciával is bír. Itt azt körvonalazzuk, hogy az energetikai state capture miért és miben tér el az energetikában tapasztalható egyéb korrupciós szituációktól, valamint az állam energetikai foglyul ejtése milyen viszonyban van egyéb state capture tendenciákkal.

Az energetikai state capture-re vonatkozó megközelítésünket, illetve a jelenség legfontosabb megnyilvánulásait hazai példán (Paks II) keresztül szemléltetjük ([VII. pont](#)). A tanulmányban megfogalmazzuk néhány szakpolitikai javaslatot, amelyeket az állam energetikai foglyul ejtése elleni küzdelem kapcsán kiindulópontot képeznek a további kutatásainkhoz ([VIII. pont](#)). A tanulmány az elméleti gondolatmentet kiegészítő rövid energetikai state capture [esetleírásokkal](#), valamint egy [szakirodalmi összefoglalóval](#) zárul.

A tanulmány megállapításai szerint az energiaszektor fontos célpontja és egyben forrása is a korrupciónak. Többnyire a következő tényezők miatt állíthatjuk ezt:

- a természeti erőforrások azon speciális jellemzője miatt, hogy nagy mennyiségű járadékra lehet belőlük szert tenni;
- az erőforrások az energetikai szektorban jelentős átalakításán esnek át és felhasználásuknak óriási technológiai igénye van;
- az óriási tőkeberuházások miatt;
- s nem utolsósorban amiatt, mert a kormányzati intézményeknek az energiaszektor minden ágazatában kulcsszerepe van.

A korrupció hagyományos esetei (megvesztegetés, hivatali hatalommal való visszaélés) és a state capture között sok a hasonlóság, de azért fontos különbségek is vannak.

Az állam foglyul ejtésének definiálásában az egyik legmeghatározóbb irányzat a jogalkotás-szabályozás irányából indul ki: az ilyen megközelítések arra fűzhetőek fel, hogy az üzleti és/vagy

politikai elit egyes szereplői kisajátítják az állam egyes részeit és funkcióit, s mindezt arra használják fel, hogy magáncéljaikat kielégítsék, ezzel pedig veszélyeztetik a közjó megvalósulását. Egy másik jellemző vonásként tűnik fel a szakirodalomból a közbeszerzési oldal vizsgálata, ahol az állam foglyul ejtése elsősorban azon állami szereplők irányába bontakozik ki, akik levezénylik a szerződések elosztását és teljesítését. A közbeszerzések területén, ha egy állami szereplő foglyul ejtésre kerül, akkor elveszíti autonómiáját, hogy a közérdeknek alárendelten cselekedjen, s ez abban is tetten érhető, hogy nem tudja a közpénzeket hatékonyan (alacsony árak és jó minőség mellett) elkölteni. Azt a tanulságot is leszűrhattuk, hogy az állam foglyul ejtésének másik fontos sajátossága az, hogy a korrupciós szereplők hálózata kezd csoportosulni bizonyos állami szervek és funkciók körül.

Mindezek alapján a következőképp írhatjuk körül az energetikai state capture fogalmát:

- Az energetikai state capture abban az értelemben tekinthető egy klasszikus, állami foglyul ejtésnek, hogy nem állami (tehát magán) szereplők (akár belföldi, akár külföldi érdekeltségű nagyvállalatok), érdekcsoportok képesek befolyásolni a jogalkotást, állami politikák formálását, s a közösség erőforrásait magáncélok kielégítésére fordítják.
- Ugyanakkor ez a befolyásolás nem kifejezetten a klasszikus korrupciós láncolatokon keresztül és járadékvadászat alkalmazásával történik, ebben a tekintetben tehát az energetikai state capture eltér az állam foglyul ejtésének általános tendenciáitól, s korántsem merül ki egyetlen korrupciós szituációban vagy tranzakcióban.
- Az energetikai területén az állam foglyul ejtése sohasem áll önmagában, a terület hallatlan jelentősége miatt elindul egy túlsordulási (overflow) jelenség, amelynek keretében jelentős társadalmi alrendszerek (pl. környezetvédelem) károsodhatnak, s végső soron az állam foglyul ejtésének költségei az adófizetőket fogják terhelni.
- A dél- és kelet-európai régió energiaellátási problémái, valamint az Oroszországnak való igen erős energetikai kitettsége miatt ebben a régióban az állam foglyul ejtése energetikai téren súlyos biztonsági és energiabiztonsági kockázatokat jelent.

Paks II. kapcsán mindez megjelenhet, hiszen a magyar jogalkotó jelentős mértékben igyekszik megtámogatni Paks II-öt jogalkotási eszközökkel: többek között Paks II. környezetvédelmi engedélyezési eljárásának megkönnyítésével valamint azzal, hogy a jogalkotó egyre szigorítja a közadatokhoz való hozzáférés lehetőségét.

Paks II. alternatívánélküliségének készpénzként való kezelésével a kormányzat egy súlyosan egyoldalú energiapolitikát betonoz be, hiszen nem gondolkodik semmilyen alternatív megoldásban. A beruházás korábban megemlített kockázataira tekintettel mindez súlyosan felelőtlen és felveti annak lehetőségét, hogy a kormányzat nem ura saját döntéseinek, politikai kényszerpályán mozog, amiből logikusan levonhatjuk azt a következtetést, hogy energetikai és politikai szempontból foglyul ejtésre került (illetve hagyta magát foglyul ejteni). Mindez igen súlyos biztonsági és energiabiztonsági kockázatokat jelent Magyarországnak számára.

2. AZ ENERGETIKAI STATE CAPTURE ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

A következőkben az energetikai state capture fogalmát kívánjuk bevezetni, leírni és elméleti szempontból megalapozni. Először röviden összefoglaljuk azt, hogy az Energiaklub korábban milyen tapasztalatokra tett szert az állam energetika területén történő foglyul ejtése tekintetében, majd pedig bemutatjuk a jelen tanulmány teoretizációs kísérlete mögötti elméleti alapokat.

Álláspontunk az, hogy az egyre jelentősebb energetika területén az állam foglyul ejtése olyan nagy horderejű kérdéskör, hogy a state capture nem írható le pusztán a megszokott korrupciós képletekkel. Maga a state capture is speciális jelenség, s mindennek az energetikába való begyűrűzése olyan kihívás mind az állam, mind pedig a társadalom irányába, hogy pontos elméleti alapokkal kell, hogy rendelkezünk az állam energetikai foglyul ejtésének megragadásához, ha sikerrel akarunk fellépni ellene.

2.1. Az Energiaklub korábbi kutatási eredményei az energetikai korrupció és state capture területén

Magyarországon először az Energiaklub foglalkozott az állam foglyul ejtésének kérdéskörével az energetika területén.¹ 2010-ben publikáltuk a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet által, az Energiaklub felkérésére az Energia Kontroll Programban készített tanulmányt, *Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban* címmel. Már ebben a tanulmányban is érzékeltetni kívántuk azt, hogy az energetikai state capture egy különleges jelenség.

A kutatásban azt vizsgáltuk, 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*),² korrupció és kormányzati kudarc (*government failure*)³ fogalmakkal ír le. Az elemzés elsősorban a szabályozás történetének rekonstrukciójára vállalkozott két esettanulmány alapján, a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumok, valamint a résztvevőkkel és szakértőkkel folytatott interjúk segítségével. Az egyik az „energiapiaci liberalizációra”, a másik pedig a szélerőművek telepítésének kvótakiosztására vonatkozott.

A tanulmány a következő megállapításokat tette az energetikai state capture-rel kapcsolatban: *„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 kudarcra 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*

¹ Az állam foglyul ejtésének elméleti kérdéseire lásd részletesen: Tóth et al., 2010 16-18. Az energetikai state capture jelenségére (konkrét példákon keresztül) pedig lásd: Tóth et al., 2010: 41-43.

² A járadékvadászat a közgazdasági szakirodalomban arra a jelenségre utal, amikor valaki valamely vagyonban való részesedését anélkül növeli, hogy vagyonnövekményt állítana elő: vagyis a „meglévő tortát” szeretne olyan módon felosztani, hogy az számára előnyös, mások számára pedig hátrányos legyen. Éppen azért a járadékvadászat alacsony gazdasági hatékonyságot eredményez, csökkenti az állami bevételeket és fokozza a jövedelem-egyenlőtlenséget.

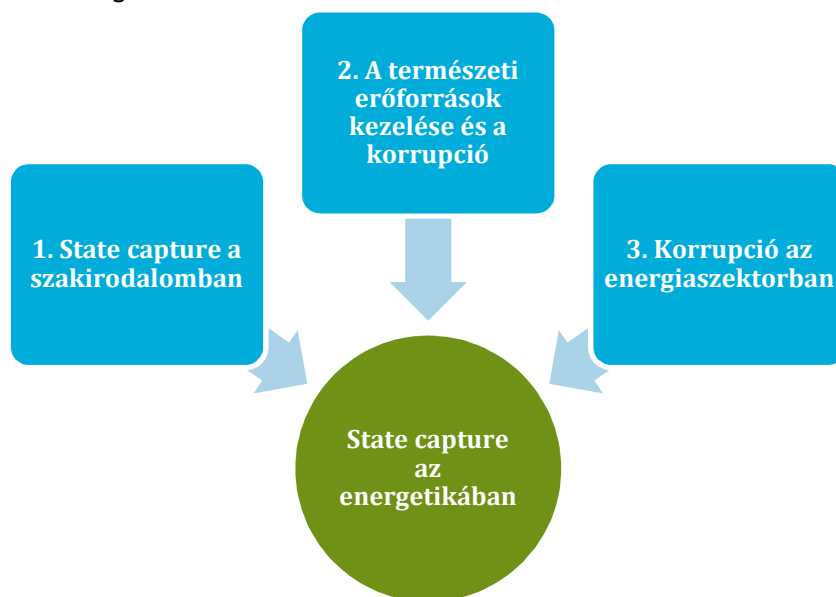
³ A kormányzati kudarc vagy nem piaci kudarc a kormányzati teljesítmény tökéletlenségeire utal. Maga a kifejezés olyan közgazdasági megfontolások mentén alakult ki, mely szerint a kormányzati beavatkozás csakis piaci kudarcok esetén lehet legitim. Ennek alapján kormányzati kudarc akkor alakult ki például, amikor a kormányzati beavatkozás hatékonytalanabb áru- és erőforrás-eloszlást eredményez, mintha az adott kormányzat passzív maradt volna.

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 jelentkezhet: a) a törvény-előkészítés fázisában; b) a döntések államigazgatási egyeztetésekor, valamint c) a parlamenti döntések meghozatala során.”⁴

2.2. Megalapozási irányok

Jelen tanulmányban az energetikai state capture jelenségét három oldalról kívánjuk megalapozni. Mindenekelőtt egy rövid áttekintést adunk arról, hogy mit is jelent a state capture az ezzel foglalkozó szakirodalom szerint. Ezt követően azt elemezzük, hogy a természeti erőforrások és a velük való gazdálkodás eleve felveti a korrupció lehetőségét, vagyis a természeti erőforrásoknak eleve van korrupciós hatása. A harmadik pillér pedig az energetikai korrupció tendenciáit foglalja össze. Ezen három megközelítési irányt követően vázoljuk fel azt, hogy mit jelenthet az állam foglyul ejtése az energetikában.



Az energetikai state capture elméleti megalapozásának irányai

⁴ Energia Klub, 2010: 1-2.

3. STATE CAPTURE A SZAKIRODALOMBAN

3.1. Korrupciós modellcsaládok

A Tóth István János (2010) által szerkesztett tanulmány szerint a korrupcióval kapcsolatban különféle modellcsaládok léteznek.⁵ Az egyik irányzat a megbízó-ügynök modell, amelyben a kormányzat mint megbízó, a szabályozó hatóság mint ügynök és a szabályozandó vállalat a kliens, azaz mint korrumpáló szerepel. A modellben a korrupciós tranzakció a megbízott és a kliens között jön létre és mindig valamilyen más tranzakcióhoz kapcsolódik. Tóth és munkatársai szerint a megbízó-ügynök modell kínál egyfajta magyarázatot a korrupciós jelenségek bizonyos körére, és javaslatot is kínál az intézményi változtatásokra, ugyanakkor a korrupcióval érintett közpénzek megbecsülésére nem ad lehetőséget⁶.

Tóthék szerint a „szabályozás klasszikus, normatív elmélete szerint minden, az állam által létrehozott szabályozó hatóság a közérdeket szem előtt tartva, a fogyasztók hasznára tevékenykedik. A monopólium vagy egyéb versenyt torzító jelenségek miatt a fogyasztókban létrejön egyfajta kereslet, igény a szabályozás iránt.”⁷ Mindebből arra lehetne következtetni, hogy az állami szabályozás elsősorban az erősen koncentrált vagy a fogyasztóknak nagymértékű károkat okozó iparágakban jönne létre. A normatív megközelítés nem tud választ adni a kevésbé koncentrált iparágakra vonatkozó szabályozások létrejöttére és dinamikájára. Erre egyfajta válaszreakcióként jött létre a foglyul ejtés elmélete (capture theory), amely szerint a „szabályozás nem a fogyasztók, sokkal inkább a szabályozott iparág érdekeit szolgálja. Az iparág azért képes az őt szabályozó hatóságot befolyásolni, mert a számukra kedvező szabályozás kialakulása esetén jóval nagyobbak az egy főre jutó hasznok, mint a fogyasztók esetében, illetve az esetleges potyautazást könnyen büntetik”.⁸

3.2. Meghatározási irányok

A következőkben röviden összefoglaljuk azokat a szakirodalmi csomópontokat, amelyek meghatározzák az állam foglyul ejtéséről való gondolkodást, s a továbbiakban segítséget jelenthetnek a state capture-nek az energetika területén való értelmezéséhez.

3.2.1. Az állam foglyul ejtése a jogalkotás, politikaformálás során

Az állam foglyul ejtésének meghatározásában az egyik legjelentősebb irányzat a *jogalkotás-szabályozás* irányából közelíti meg a jelenséget⁹. Fazekas és Tóth szerint az ilyen megközelítések középpontjában az az elgondolás húzódik, hogy az üzleti és/vagy politikai elit egyes szereplői kisajátítják az állam egyes részeit és funkcióit, s mindezt arra használják fel, hogy magáncéljaikat kielégítsék, ezzel pedig veszélyeztetik a közjó megvalósulását.¹⁰ Ezek a megközelítések nem differenciálják az állam foglyul ejtését a szerint, hogy az üzleti vagy egyéb (esetleg mindkettő) szereplő által történik.

Az EU Regional Anti-Corruption Initiative-je¹¹ is a szabályozási oldalról közelíti meg az állam foglyul ejtésének kérdését, amelyet úgy definiál, hogy a nem állami (tehát magán, esetleg maffiahálózatok) érdekcsoportok képesek befolyásolni a jogszabályokat, állami politikákat és

⁵ Tóth et al., 2010: 15-18.

⁶ Tóth et al., 2010: 16.

⁷ Tóth et al., 2010: 16.

⁸ Tóth et al., 2010: 17.

⁹ The World Bank, 2000b; Hellman et al. 2000; Irina-Yakovlev-Zhuravskaya, 2005

¹⁰ Fazekas-Tóth, 2014: 5.

¹¹ Elérhető: <http://rai-see.org/>

rendelkezéseket, méghozzá úgy, hogy az állami hivatalnokokkal vagy politikusokkal kialakított korrupciós láncolatokon keresztül (anyagi) előnyökre tegyenek szert. A kezdeményezés hangsúlyozza, hogy a state capture eltér a korrupció hagyományos fogalmaitól, amikor is a hivatalnokok csikarnak ki kenőpénzt állampolgároktól vagy vállalatoktól, vagy amikor politikusok lopnak állami forrásokat egy kleptokratikus rendszerben. Éppen ezért a state capture-re érdemes a legpusztítóbb és legkezelhetetlenebb korrupciós problémaként tekinteni, amely mindenekelőtt az átalakuló gazdaságokban üti fel a fejét, ahol a demokratikus konszolidáció hiányos és torz.¹²

A norvég U4 Anti-Corruption Research Centre¹³ szerint a state capture a cégek azon képessége, hogy meghatározzák és befolyásolják az alapvető játékszabályokat (törvényeket, rendeleteket), méghozzá indokolatlan befolyással, úgymint a hivatalnokoknak vagy politikusoknak adott fizetések, ajándékok.¹⁴

Omelyanchuk (2001) szerint a state capture egyének és szervezetek olyan szisztematikus tevékenysége, amelynek során az említett szereplők magánérdekük mentén, annak érvényre juttatása érdekében gyakorolnak befolyást az állami intézményekre, s közben névlegesen törvényes eszközöket alkalmaznak. Ide tartozik továbbá az a jelenség is, amikor az aktorok nem intézményeket, hanem magas rangú politikusokat környékeznek meg és számukra tiltott vagy nem átlátható előnyöket ígérnek.¹⁵

3.2.2. A közpénzek felőli megközelítés

Fazekas és Tóth a közpénzek felől közelítik meg a state capture-t. Közbeszerzési oldalról vizsgálva az állam foglyul ejtése elsősorban azon állami szereplők irányába bontakozik ki, akik levezenylik a szerződések elosztását és teljesítését - ugyanis ez a járadékvadászat meghatározó terepe. Ebben a kontextusban, amikor egy állami szereplő foglyul ejtésre kerül, akkor elveszíti autonómiáját, hogy a közérdeknek alárendelten cselekedjen, s ez abban is tetten érhető, hogy nem tudja a közpénzeket hatékonyan (alacsony árak és jó minőség) elkölteni. A szerzőpáros arra is utal, hogy a mennyiségi tényező, vagyis a korrupció nagysága önmagában nem fordítható le az állam foglyul ejtésének kategóriájára: sokkal inkább a korrupció megoszlása, természetrajza lesz az, ami a state capture esetében számít.¹⁶

Fazekas és Tóth azzal a javaslattal él, hogy a szervezeti hálózatokon keresztül érdemes kötni a korrupciót a state capture-höz.¹⁷ A szerzőpáros úgy véli, hogy akkor alakul ki az állam részben vagy egészben történő foglyul ejtése, hogy ha az állami és magán szervezetek közötti szerződéses viszonyok során létrejönnek olyan szektorok, amelyek teljesen átítatódnak korrupcióval. Innentől pedig a fertőzött szektorok kiterjedése határozza meg, hogy az állam részben¹⁸ vagy egészben történő foglyul ejtéséről beszélünk.¹⁹ Ez az elemzési szempont összekapcsolódik az alább részletezendő lokális vagy globális foglyul ejtés jelenségével.

A Transparency International Magyarország felfogása szerint a közpénzek vonatkozásában már az is state capture egyfajta jeleként értelmezhető, hogy ha egy olyan vállalat, amelyben az állam aktívan érdekeltséggel rendelkezik és akár csak részlegesen is, de közpénzekkel gazdálkodik, nem

12 Összefoglalja: Bell, 2010: 1.

13 Elérhető: <http://www.u4.no/>

14 Összefoglalja: Bell, 2010: 1.

15 Omelyanchuk, 2001: 2-8.

16 Fazekas-Tóth, 2014: 5.

17 Fazekas-Tóth, 2014: 5.

18 Ez a részben kisajátított állam kategóriája (Wedel, 2003).

19 Fazekas-Tóth, 2014: 6-7.

hoz nyilvánosságra valamilyen információt működésével, üzleti tevékenységével kapcsolatban, vagy ha a nyilvánosságra hozott információ nem felhasználóbarát.²⁰

3.2.3. Lokális és globális state capture

Fazekas és Tóth is megerősíti az állam foglyul ejtésének korábban jellemzett sajátosságát, vagyis azt, hogy a state capture korántsem merül ki a széles körben elterjedt korrupcióban.²¹ Az állam foglyul ejtésének lényege az, hogy a korrump szereplők hálózata kezd csoportosulni bizony állami szervek és funkciók körül. A korrump tranzakciók megoszlását, valamint a magas korrupciós kockázatot hordozó tényezőket figyelembe véve meghatározható az állam foglyul ejtésnek a szintje. Így Fazekas és Tóth szerint beszélhetünk lokális és globális state capture-ről: az előbbi esetben néhány magán- és állami szereplő autonóm módon érintett a foglyul ejtési szituációban, az utóbbiban a foglyul ejtett szervezetek szoros kapcsolatban vannak egymással és a nemzeti elit irányítása alatt állnak. A szerzőpáros szerint fel kell tárni a kormányzó elit szervezeti struktúrái és a state capture struktúrája közötti viszonyt. A korrupció való természetének feltáráshoz korántsem elegendő a korrupciót a szokásos ügynök-megbízó problematikára leegyszerűsíteni, hanem vizsgálni kell az elitek által meghatározott state capture-t is.²²

3.2.4. A politikai elit és a state capture

Általános megfigyelés, hogy az állam foglyul ejtése ott tud kibontakozni, ahol a gazdasági és politikai hatalom erősen koncentrálnak, s ezzel párhuzamosan meglehetősen alacsony a civil társadalom befolyása.²³

Fazekas és Tóth azt az új megközelítést dolgozta ki, amely a kormányzó elit összetételén keresztül vizsgálja az állam foglyul ejtését. Azt feltételezik, hogy az állam foglyul ejtésére apelláló politikai csoportoknak vannak decentralizált, egymáshoz csak laza hálózatokkal kapcsolódó csoportjai (oligarchák), és vannak olyan csoportok, amelyek egymáshoz szigorú hierarchikus rendben illeszkednek s meglehetősen központosított módon léteznek. Ez a két csoport különböző technológiákat dolgoz ki az állam foglyul ejtésére: a decentralizált foglyul ejtő csoportok a közbeszerzéseken decentralizáltan próbálnak járadékot vadászni; a központosított foglyul ejtők pedig mindezt centralizáltan teszik.²⁴

²⁰ TI Hungary, 2014: 3.

²¹ Fazekas-Tóth, 2014: 3.

²² Fazekas-Tóth, 2014: 3.

²³ Bell, 2010: 1.

²⁴ Fazekas-Tóth, 2014: 7-8.

4. A TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK KEZELÉSE ÉS A KORRUPCIÓ

A természeti erőforrások kezelése táptalaja lehet a korrupciónak, ahogyan ezt a norvég U4 Anti-Corruption Research Centre is megfogalmazta. Az U4 külön projekt keretében foglalkozik a természeti erőforrásokhoz kapcsolódó korrupciós kérdésekkel és kiterjedt elemző-kutató munkával tárja fel a korrupciós kockázatok csökkentésének lehetőségeit.²⁵ Mindez azért fontos az energetikai state capture szempontjából, mert az energiagazdálkodás során elsősorban természeti erőforrásokkal gazdálkodunk. Így az erőforrásokkal kapcsolatos korrupciós kérdések kihatnak magára a teljes energetikai szférára.

A korrupció egyaránt érinti a nem megújuló erőforrásokat (pl. olaj, gáz, ásványi anyagok, fémek), valamint a megújuló erőforrásokat (pl. erdőgazdálkodás). Egyrészt magával a természeti erőforrásokhoz jelenlétével kapcsolatban merülhet fel a korrupció, hiszen a kisajátítható erőforrások jelenléte jelentős járadékvadász mechanizmusokat indíthat el. Mindez azért van, mert a természeti erőforrások egy része eleve korlátos, de még ha bőven is fordulnak elő, kitermelésük és feldolgozásuk olyan bonyolult gazdasági-társadalmi folyamatok eredményeképpen történik, amelyek jelentős korrupciós kockázatokat rejtenek. Másrészt a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás (*natural resource management*) tekintetében is felmerülhet a korrupció, amely jelentősen ronthatja ezen erőforrások felhasználásának hatékonyságát és a gazdasági megtérülést. A következőkben ezt a két irányt tekintjük át.

4.1. Hogyan korrumpálnak a természeti erőforrások?

A szakirodalom azt a jelenséget nevezi „erőforrás-átoknak”, amikor az erőforrásokkal való ellátottság okoz növekedési problémákat a járadékvadászat vagy a patronázs-rendszer²⁶ miatt.

A jelenség mögött az az elsőre ellentmondásosnak tűnő helyzet húzódik meg, hogy a természeti erőforrásokkal való bőséges ellátottság jelentős gazdasági, társadalmi problémákat szül éppen a korrupció miatt. Az ilyen országokban előfordulhat, hogy a természeti erőforrásokhoz kötődő korrupció magát a gazdasági növekedést sodorja veszélybe, esetleg nem növekedhet az adott gazdaság azon a potenciálon, ami az erőforrás-ellátottságból következhetne, sőt az is elfordulhat, hogy a természeti erőforrásokhoz kötődő korrupció egy túlcsoportulási hatás eredményeképpen más gazdasági területekre átgyűrűzve rontja le a gazdasági teljesítményt.

Norvégia például természeti erőforrásokkal bőven ellátott ország, ugyanakkor a megfelelő szabályozási környezet, a társadalom és gazdaság korrupciós immunrendszerének kialakítása, integritási és korrupció-megelőzési szabályok révén pozitív példája annak, hogy az „erőforrás-átok” nem szükségképpen determinisztikus: megfelelő intézményekkel és gyakorlatokkal kordában lehet tartani az erőforrásokhoz kapcsolódó korrupciót.

²⁵ Az U4 természeti erőforrásokkal való gazdálkodás során fellépő korrupcióval kapcsolatos tematikus oldala elérhető innen: <http://www.u4.no/themes/natural-resource-management/>

²⁶ Lásd erre: Robbins, 2000 és Robinson et al., 2006. A patronázs rendszer értelmében a természeti erőforrások kitermelésével, feldolgozásával érintett szegmensekben olyan folyamatok indulnak el, hogy a politikai vezetés dönti el azt, hogy kik foglalkozhatnak ezekkel a nagy nyereséget hozó területekkel, s az ide kötődő piaci és állami pozíciók egyfajta „hitbizományként” a politikai jutalmazási és büntetési rendszer részeivé válnak.

A természeti erőforrásokhoz kapcsolódó járadékoknak (pl. kitermelési és feldolgozási monopóliumok; erőművek működtetése) kimutatható hatásai vannak a korrupcióra, hiszen beindítják a járadékvadászatot. Ez önmagában ugyan nem egyezik meg a korrupcióval, de egyes formái és rendszerszintű jelenléte korrupcióhoz vezet²⁷. A probléma önmagában nem a járadékokért folytatott versennyel van, hanem azzal, hogy a versenyben felhasznált pénzt, időt és képességeket másra is lehetne fordítani, pl. a gazdaság élénkítésére; antikorrupciós intézményrendszer kialakítására és a társadalmi integritás fejlesztésére. Jelentős lehet társadalmi költsége annak, hogy az adott erőforrás kiaknázásában érintettek nem más területeken fejtik ki tevékenységüket. Mindez a társadalmi erőforrások pazarlásához vezet.

Ahol az erőforrások járadékai magasak, viszont az intézményes költségek (pl. az adott piaci szegmensre való belépés költségei) alacsonyak, ott a vállalkozók egy része szívesen foglalkozik járadékvadászattal. Az U4 szerint, ha a termelés során externális hatások lépnek fel (pl. a jövedelmezőség emeli a termelők számát), akkor a megemelt járadékok annyira vállalkozó számára teszik vonzóvá a járadékvadászatot, hogy a teljes nemzeti bevétel csökkenni fog. Mindez azt sugallja, hogy azok az országok, ahol rosszak az intézmények, ott erős lesz az „erőforrás- átok” hatása, a jó intézmények pedig ki tudják azt küszöbölni. Ugyanakkor egyéb tényezők is közrejátszhatnak abban, ha a természeti erőforrások a járadékvadász modellt erősítik: ilyen lehet, hogy már az erőforrásokhoz való hozzáférés kezdetén erős volt a járadékvadászat.

Az U4 rávilágít²⁸ arra, hogy a természeti erőforrások járadékainak emelésével az az egyik legnagyobb probléma, hogy a kormányok mindezt a politikai támogatóik kifizetésére használhatják fel a hatalomban maradás végett. A patronázsra ilyen módon elköltött közpénzeket társadalmilag hasznosabb és hatékonyabb célokra is lehetne fordítani. Mindezt azt jelenti, hogy a patronázs a közpénzek nem hatékony elköltésének módja.

Az U4 szerint mindez alapján a természeti erőforrásokból származó járadéknak három hatása lehet:

- közvetve vagy közvetlenül hozzájárulnak az állami bevételek növekedéséhez;
- a hivatalban lévő kormányzat ösztönözve érzi magát arra, hogy a támogatóin keresztül új munkahelyeket hozzon létre a közszférában;
- ha pedig az intézmények (amelyek közvagyon kezeléséért felelősek) kellően rosszak, akkor mindez - az említett módon és okok miatt - a bevételek csökkenéséhez járul majd hozzá.

Utóbbi esetben mutatható ki tehát egyértelműen, hogy a természeti erőforrásokból származó járadék gyengítheti a kormányzatok állampolgárok felé való átláthatóságát (pl. civil csoportokra gyakorolt nyomással).

4.2. Hogyan korrumpál a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás?

A természeti erőforrásokkal való gazdálkodással kapcsolatos korrupció az erőforrások hasznosításának minden fázisában jelen van. Ugyanakkor vannak olyan fázisok, ahol magasabb a korrupció előfordulásának kockázata és más típusúak ezek a korrupciós veszélyek. Ezek miatt nagyon fontos, hogy megértsük az erőforrásokkal való gazdálkodásban érintett szereplőket és azok érdekeit, továbbá az általuk gyakorolt befolyást.

Az érintett szereplők (külföldi és belföldi cégek, hitelező bankok, szakértők) ereje nem pusztán attól függ, hogy milyen feltételekkel sikerül megállapodást kiharcolniuk a kormányzattal szemben, hanem az egyes szereplők egymással megkötendő megállapodásaitól is. Bár az erőforrásokkal való

²⁷ U4, 2008: 2.

²⁸ 2008: 2.

gazdálkodás célja az informális megoldások elkerülése, de nagyon gyakoriak a titkos megállapodások az említett szereplők között.

Az erőforrásokkal való gazdálkodás során számtalan probléma merülhet fel, hiszen a koncessziós jogokat gyakorlók visszaélhetnek helyzetükkel. Ezért szükséges az, hogy megfelelő intézmények őrkdjenek az erőforrások kitermelése felett, és ha szükséges, akkor kikényszerítsék a feltételek betartását. A természeti erőforrásokkal kapcsolatos gazdálkodás jelentős terepe tehát a bürokratikus korrupciónak, különösen ott, ahol a szabályozás bonyolult, nem átlátható vagy ellentmondásos. A gyenge monitoring és végrehajtási apparátusok szintén fokozhatják a korrupciós gyakorlatok előfordulásának valószínűségét. Az is előfordulhat, hogy már működő szerződések újratárgyalását eszközlik ki a cégek, és ennek során kívánnak jobb pozícióba kerülni, akár korrupció segítségével.

5. KORRUPCIÓ AZ ENERGIASZEKTORBAN

5.1. Az energetikai korrupció általános jellemzői

Az energiaszektor fontos célpontja és egyben forrása is a korrupciónak. Többnyire a következő tényezők miatt állíthatjuk ezt:

- a természeti erőforrások - előző pont alatt tárgyalt - azon speciális jellemzője miatt, hogy nagy mennyiségű járadékra lehet belőlük szert tenni;
- az erőforrások az energetikai szektorban jelentős átalakításán esnek át és felhasználásuknak óriási technológiai igénye van;
- az óriási tőkeberuházások miatt;
- s nem utolsósorban amiatt, mert a kormányzati intézményeknek az energiaszektor minden ágazatában kulcsszerepe van²⁹.

A korrupció formája az egyes energiaforrások feldolgozási láncolatának jellemzőitől, ezen erőforrásoknak a helyi és országos gazdaságban betöltött szerepétől függ, továbbá attól, hogy milyen az politikai és intézményes környezet, ahol a kitermelés és szállítás történik. Jelentős tényező továbbá, hogy kik vesznek részt a döntéshozatali eljárásokban, valamint az is, hogy milyen a szervezeti kultúra azokban az intézményekben, ahol a döntéseket meghozzák. A döntéshozási és elszámolási módszerek körül kibontakozó átláthatósági problémák, valamint az adott jogrendszer hatékonyságának problémái elrejtik és elősegítik a döntéshozók visszaéléseit. Bármilyen korrupcióelleni fellépés azt követeli meg, hogy ezeket a problémákat lássák a döntéshozók, és olyan megoldásokat dolgozzanak ki, amelyek valamennyi említett tényezőre kiterjednek.

A korrupciónak (amelyet legtöbbször a közhivataloknak az egyéni előnyszerzésért való felhasználásaként határoznak meg)³⁰ számtalan formája van: a nagy korrupció elsősorban az elítelt által fogva tartott magas beosztású kormányzati politikusok és hivatalnokok tevékenységét jelenti, ahol a közhatalmi pozícióból magánelőnyökhöz jutnak hozzá. A kicsi vagy jelentéktelen korrupció kifejezés a „megvesztegetés különféle szolgáltatásokért cserébe” jelenséget takarja.³¹

Fazekas Mihály, Főző Zsolt és Tóth István János a szakirodalmi áttekintésük alapján „nagy” és „kis” korrupció között tesz különbséget: „A »nagy« korrupción az államszervezet legmagasabb szintjein jelen lévő korrupciós tranzakciókat értjük, amikor a korrupció az állam működésének egyik jellemzője. (...) A nagy korrupció rombolja az állami intézmények integritását és a társadalomban a jó kormányzás, a jogrendszer és a gazdasági stabilitás iránti bizalom leépüléséhez vezet. (...) A kis korrupció viszont egyszeri, kétszereplős tranzakció, amely jellemzően az állampolgárok és állami beosztottak között jön létre. (...) Csekély szívességek, kismértékű pénzüsszegek váltásával valósul meg, valamilyen közvetlen személyes kapcsolat során. A kis és nagy korrupció nem független egymástól: a nagy korrupció lehetővé teszi, »legalizálja« a beosztottak számára a kis korrupció gyakorlatát.”³²

²⁹ Ruth, 2002

³⁰ Lásd erre részletesen: Klitgaard, 1998.

³¹ Lovei és McKechnie (2000:2.) ezen túl megkülönböztet egy középső szintet is, amely esetében a korrump vállalatvetők vagy középszintű bürokraták vesznek részt a korrupcióban.

³² Fazekas-Főző-Tóth, 2014: 20.

Azon országokban, ahol erős magánérdekek vannak, továbbá erős a politikai és gazdasági verseny (ilyenek többnyire a nyugati demokráciák), ott erős érdekcsoportok alakulhatnak ki, amelyek - akár a közérdekkel szemben - magánérdekeket képviselhetnek. Mindez magában foglalhatja azt is, hogy a piacra való hozzáférés kenőpénzért történik. Azokban az országokban, ahol limitált a politikai versengés és bizonyos elitek hegemon hatalomra tettek szert (ilyenek egyes posztsovjjet és egyes ázsiai országok), ott hajlamosak mind az egyének, mind a csoportok arra, hogy politikai befolyásukat áruba bocsássák és az állam költségén gazdagodjanak.

Az energiaszektor - főként amiatt, mert kulcsszerepet játszik mind a társadalom, mind a gazdaság életében - igen sérülékeny a korrupcióval szemben. Egyes egyének a közszférában megtalálják annak a módját, hogy magánélőnyökért az egyes energiaforrásokhoz való hozzáférés, szállítás, elosztás kapcsán birtokolt hatalmukat áruba bocsássák. Abban az esetben, ha bizonyos energiarendszerek privatizálásra kerültek, akkor új lehetőségek nyílnak, hiszen nagyok az információkhoz való hozzáférés és az azzal való rendelkezés különbségei a köz- és magánszektor esetében. Éppen ezért fordulhat elő, hogy a magánszektorban magán- vagy gazdasági érdektől vezéreltetve kenőpénzekkel férnek hozzá egyes erőforrásokhoz, építenek energiaszállítási hálózatokat vagy éppen a privatizáció eredményeit befolyásolják ilyen módokon. A privatizált energiarendszerekben a magánszereplőknek nagy befolyásuk van a regionális és nemzeti gazdasági növekedésre és fejlődésre, és megvan a lehetőségük, hogy ezzel a hatalommal a saját maguk javára éljenek vissza. A költségvetések átláthatatlansága és a felügyeleti problémák - mind a magán- mind az állami energiaszektorban - elősegítik a korrupció eltitkolását.

A Transparency International 1995 óta minden évben közzéteszi a *Corruption Perceptions Index*-ét,³³ amely nemzetállamonként összevetve foglalkozik a közszféra korruptségének percepciójával. Az index azt a napi valóságot fejezi ki, amelyet az adott ország állampolgárai átélnek (elemzők, üzletemberek és szakértők álláspontjára támaszkodva). Ahogyan arra Ruth rámutat³⁴ a világ legnagyobb bányászati tevékenységét kifejtő (azaz a kőolaj, szén, földgáz, uránium kitermelését végző) országok rendre rossz teljesítményt mutatnak a korrupciós indexen (pl. Oroszország).

A Transparency International 1999 és 2011 között vizsgálta azt is, hogy milyen a korrupció kínálati oldala, ezt *Bribe Payers Index* néven tette közzé.³⁵ Ebben a felmérésben rendre visszatérő elem volt, hogy az energiaszektor egyes területei (így a bányászat, olajipar, áramtermelés, közművek, építőipar) nagy korrupciós kockázatokat hordoznak. A 2011-es jelentésből³⁶ kitűnik, hogy az energiaszektorhoz tartozó (olaj, gáz, bányászat, áramtermelés), előbb emlegetett területeken nagynak mondható a korrupciós percepció nagyságrendileg és a többi szektorhoz képest.³⁷

A 2011-es jelentés a következőképp jellemzi ezeket a területeket: „Ezek a szektorok mindegyike úgy jellemezhető, mint amelyek nagy volumenű beruházásokra épülnek, és mindegyikben jelentős a kormányzat közreműködése és szabályozó szerepe, mind a kettő lehetőséget ad a korrupcióra és ösztönzi is azt. Ezek a szektorok a fejlődés szempontjából is kulcsfontosságúak, hiszen olyan döntéseket igényelnek, amelyek az egyes országok alapvető erőforrásait és infrastruktúráit érintik. Ezeknek a döntéseknek jelentős következményei vannak a jólétre és a jövő generációkra.”³⁸

³³ Elérhető: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

³⁴ 2002: 3-5.

³⁵ Elérhető: <http://www.transparency.org/research/bpi/overview>

³⁶ Transparency International (2011): Bribe Payers Index Report 2011. Elérhető: <http://www.transparency.org/bpi2011/results>

³⁷ Maga az index úgy készült, hogy az adott szektorban tevékenykedő vállalatvezetőket kérdeztek meg az adott szektorban jellemző és általuk tapasztalt megvesztegetésről, annak nagyságáról és jellemzőiről. A pontozásos rendszer 0-tól 10-ig terjedt, ahol a 0 azt jelenti, hogy a megkérdezett mindig, a 10-es pedig azt, hogy sohasem találkozott megvesztegetéssel.

³⁸ Transparency International 2011: 14.

5.2. Küzdelem az energetikai korrupció ellen

A tapasztalatok szerint³⁹ az energetikai korrupciót csökkenti a piacok privatizációja és fejlesztése, hiszen az energiatermelőket ösztönzi és fegyelmezi is a piac, s egyfajta természetes ellensúlyként is szolgál a különféle vállalatvezetők között. Ugyanakkor az is igaz, hogy az energiaszektorban a privatizáció nem tekinthető egyfajta csodaszernek, s a piactól remélt haszon csak akkor realizálható, ha azt megfelelő intézmények segítik. Ilyen intézménynek tekinthető a független energetikai szabályozó testületek, amelyek elősegítik az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot, ugyanakkor a függetlenségnek természetesen megvannak a maga korlátai is, hiszen egy ilyen testület sohasem különülhet el teljesen a kormányzattól. A kormányok, a magánszektor és az NGO-k közötti megállapodások is segíthetik azt, hogy privatizáció és a piaci alapú megoldások erős antikorrupciós stratégiákkal párosuljanak. A piacoknak a fejlesztése továbbá társadalmi békét és kikényszeríthető jogszabályokat feltételez.

Jótékony hatása lehet az energetikai korrupcióra a politikai döntéshozás decentralizálása. Ilyen lehet pl. a helyi önkormányzatok lehetőségeinek és igényeinek a figyelembevétel, bevonásuk az országos energiastratégia megalkotásába; együttműködés a piaci és civil szereplőkkel, energiatermelők érdekképviseleteivel. A kormányzatot és az egész közsférát hatékonyabbá teheti a decentralizálás, hiszen a közszolgáltatásokat a helyi igényekhez lehet alakítani, a helyi kormányzaton keresztül az állampolgárok számára átláthatóbbak lehetnek a beruházások, kisebb a bürokrácia és a helyi költségekről jobb tudás érhető el. Empirikus kutatások bizonyítják, hogy a helyi döntéshozatal lehetősége - bár önmagában nem tekinthető univerzális megoldásnak, de - csökkenti a korrupció előfordulását⁴⁰.

Az alternatív energiaforrások léte eredendően csökkenti a korrupciót, hiszen annak egyik alapvető oka az energiaszektor erősen centralizált jellege, amely óriási tőkeberuházásokat, továbbá jelentős bürokráciát követel meg, mind a magán-, mind a közsférában. Ezzel ellentétben egy decentralizált energiarendszer a helyi erőforrásokra támaszkodik és egyúttal jobban ki is elégíti a helyi igényeket. Vagyis a decentralizációnak és a helyi erőforrásoknak igen jelentős korrupciócsökkentő hatása van.

A jogrendszer fejlesztése elengedhetetlen a korrupció elleni küzdelemhez: a korrupció megelőzésére, az esetek felderítésére megfelelő erőforrás kell rendelkezésre álljon, továbbá nagyon fontos a bíróságok pártatlan eljárása. Az energetikai korrupcióra is jótékony hatással van, ha az állam létrehoz olyan közfunkciókat (pl. korrupcióellenes főfelügyelő ügyész vagy biztosság), amelyeknek a korrupcióellenes küzdelem a dedikált feladata.

A privatizáció és a decentralizáció azonban semmit sem ér, ha nem társul hozzájuk az energiaszektor átláthatósága és a civil társadalom fejlesztése. A nyilvánosságot el kell látni a szükséges információkkal mind az állami, mind pedig a magán energetikai vállalkozások vonatkozásában, és képessé kell tenni az állampolgárokat közösségi döntések meghozásában való részvételre. Ebben a médiának és az oktatási rendszernek kulcsfontosságú szerepe van.

A cégekre vonatkozó magatartásszabályok és etikai kódexek szintén jelentős pozitív hatással járhatnak, hiszen ha egy cég a piaci részesedés megszerzéséhez korrupciót alkalmaz, az egészen biztos vissza fog hatni a jó hírére: vagyis az etikus piaci viselkedésnek komoly piaci értéke lehet, s éppen ezért érdemes egy-egy energetikai cégnek ilyen „etikai minőségbiztosítást” kötni. Mindez jelentős elvárásokat támaszt egy-egy cég elé, hiszen rá kell kényszeríteniük a munkavállalóikra (akik egy globális vállalat esetén különböző országok állampolgárait jelentik) ugyanazon etikai szabályok betartását és mindezek végrehajtását ellenőrizni is kell.

³⁹ Ruth, 2002: 12-17.

⁴⁰ Lásd erre részletesen: Fisman-Gatti, 2000

Végül, de nem utolsósorban igen jelentős a cégek, a kormányzatok és az NGO-k közös fellépése, hiszen ez hatékonyan tudja motiválni az energiaszektort a jogszabályok, etikai kódexek betartására. Az ilyen együttműködés magát a jogalkotást is beindíthatja, erősítheti az ipar-kormányzat-állampolgárok együttműködését.

5.3. Az energetikai korrupció hatása

Lovei és McKechnie rámutatnak, hogy az energiaszektorban is érvényesül az a hatás, hogy a korrupció nem pusztán a gazdasági növekedés ellen hat, hanem kifejezetten elmélyíti a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségeket, merthogy hatalmat és erőforrásokat vesz el a többségtől és azokat a kisebbséghez csoportosítja át. A korábban bemutatott energetikai korrupciós sémák bár mértékükben különböznek, de hatásaikat tekintve abban azonosnak mutatkoznak, hogy gyengítik a gazdasági teljesítményt, s ezáltal alaposan gyengítik a közszolgáltatások minőségét, illetve ellehetetlenítik a szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

6. STATE CAPTURE AZ ENERGETIKÁBAN

6.1. Energetikai state capture Dél- és Kelet-Európában

Az állam foglyul ejtése az energetika területén meghatározó jelenség, s az ezzel járó problémák még jelentősebbek Oroszországban, Dél- és Kelet-Európában. Az energetikai state capture fontosságát több európai kezdeményezés is felismerte. 2014. október 27-én *Energy Security and State Capture Risks in Europe* címmel rendezett nemzetközi konferenciát Szófiában a Center for the Study of Democracy (CSD) és a Southeast Leadership for Development and Integrity (SELDI)⁴¹ a NATO Department for Public Diplomacy és a DG Enlargement of the European Commission (EC) közreműködésével.⁴² A konferencia fő kérdése az energiabiztonság volt a délkelet-európai régióban, illetve az energiaellátás diverzifikációja.

2015. április 28-án ugyancsak a SELDI tartott egy Policy Advocacy Workshop-ot Belgrádban *Countering Corruption and State Capture for Transparent Energy Governance in SEE* címmel.⁴³ Az esemény azon munkának a kezdete, amelynek során a SELDI javaslatokat szeretne megfogalmazni a térséget sújtó energetikai korrupció megfékezésére.

A SELDI által 2014-ben készített *Anti-Corruption Reloaded. Assessment for Southeast Europe* című anyag szerint a délkelet-európai régió legnagyobb korrupciós és state capture-rel kapcsolatos kihívása az energetikai szektorban keresendő.⁴⁴ Az anyag készítői úgy vélik, hogy a magas korrupciós és foglyul ejtési kockázatokkal szemben csak a verseny fokozásával a közbeszerzések során, az állami cégek vállalatvezetésének megerősítésével, a nagy beruházások átláthatóságának megerősítésével, valamint az energetikai hatóságok függetlenségének és elszámoltathatóságának megerősítésével lehet fellépni. Mindez azért is fontos, mert a térség state capture tendenciái súlyosan veszélyeztetik az európai szabályozásokkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését.

6.2. Kockázatok a biztonságos energiaellátásban

A dél- és kelet-európai, valamint a fekete-tengeri térséget sújtó state capture egyik legfontosabb forrása e régiók súlyos energiafüggősége, amely elsősorban Oroszország felé nyilvánul meg. A legfontosabb tényező itt a földgáz és a nukleáris energia. Az Európai Unió területén 2013-ban felhasznált földgáz 65,8%-a importból származott.⁴⁵ Az energiafüggőség különösen is jelentős a dél- és kelet-európai, valamint a fekete-tengeri térség országaiban, amelyeknek így különös érdeke fűződik ahhoz, hogy diverzifikálják az energiaellátásukat és csökkentsék a külföldi érdekek befolyását az energiapolitikáira. Ezt a helyzetet beláthatatlan módon súlyosbítja a orosz kormányzás és az állam foglyul ejtésének jelensége. Mindezt Oroszország meglehetősen erőszakos eszközökkel használja ki, hiszen az állami tulajdonú orosz energiacégek jelentős mértékű nyomást tudnak kifejteni a régió országaira⁴⁶ - kihasználva azt, hogy egyszerre kell biztosítaniuk az energiaigények folyamatos kielégítését és az alacsony energiaárakat. A helyzetet bonyolítja az EU elköteleződése a fenntarthatóság, az energiahatékonyság és a klímavédelmi célok és kötelezettségek irányába.

⁴¹ A SELDI egy dél-európai civil szervezetek által létrehozott kezdeményezés, amely jó kormányzással, korrupciós ügyekkel foglalkozik. A szervezet weblapja: <http://seldi.net/home/>

⁴² Elérhető: <http://seldi.net/events-and-news/seldi-events-and-news/international-conference-energy-security-and-state-capture-risks-in-europe/>

⁴³ Elérhető: <http://seldi.net/events-and-news/seldi-events-and-news/seldi-advocacy-workshop-countering-corruption-and-state-capture-for-transparent-energy-governance-in-see/>

⁴⁴ SELDI, 2014a: 19.

⁴⁵ SELDI, 2014b: 1.

⁴⁶ SELDI, 2015: 1.

Table 1. Russia's Role in the CEE and Black Sea Energy Markets

Country	Gas Import Dependency	Share of Russia in gas imports	Share of Russia in gas consumption	Total Gas Consumption (bcm)	Average Gas Price (\$ per 1000 cubic meters)
Slovenia	100.0 %	60.2 %	60.2 %	0.87	485
Greece	100.0 %	55.6 %	55.6 %	3.6	476
Slovakia	98.4 %	83.5 %	82.2 %	5.4	429
Czech Republic	98.0 %	58.6 %	57.5 %	8.4	503*
Bulgaria	90.0 %	100.0 %	90.0 %	2.6	417
Austria	78.9 %	76.1 %	60.0 %	8.5	379
Hungary	78.2 %	100.0 %	78.2 %	8.6	435
Poland	72.0 %	81.3 %	58.6 %	16.7	403
Romania	24.3 %	100.0 %	24.3 %	12.5	399
Turkey	99.0 %	56.0 %	56.0 %	45.6	406
Ukraine	55.0 %	100.0 %	55.0 %	45.0	385
Moldova	100.0 %	100.0 %	100.0 %	3.25	400
Macedonia	100.0 %	100.0 %	100.0 %	0.16	460
Serbia	82.4 %	100.0 %	82.4 %	2.91	457
Average	81.0 %	81.0 %	63.0 %	11.13	431

Source: BP, Eurogas, CSD, European Geopolitical Forum.

* Data for 2012.

Oroszország befolyása Közép-Kelet-Európa és a Fekete-tenger országainak energiapiacain (Forrás: SELDI, 2015: 4.)

Közép-Kelet-Európa és a Fekete-tenger országainak az orosz gáztól való függősége vitathatatlan: 2013-ban a teljes gázfogyasztásuk 63%-a érkezett Oroszországból. Ha a gázimportot nézzük, akkor ez az arány még magasabb: 84%. A 2009-es gázkrízis megmutatta, hogy Közép- és Kelet-Európa országai mennyire függenek az orosz-ukrán viszony alakulásától. Ez a függőség a jövőben sem sokat fog enyhülni, ha figyelembe vesszük az orosz gáznak kitett országok jövőben várható földgázszükségleteit.

Table 2. Natural Gas Demand Projections in bcm/year for Countries Highly Dependent on Russian Gas (2013 – 2030)

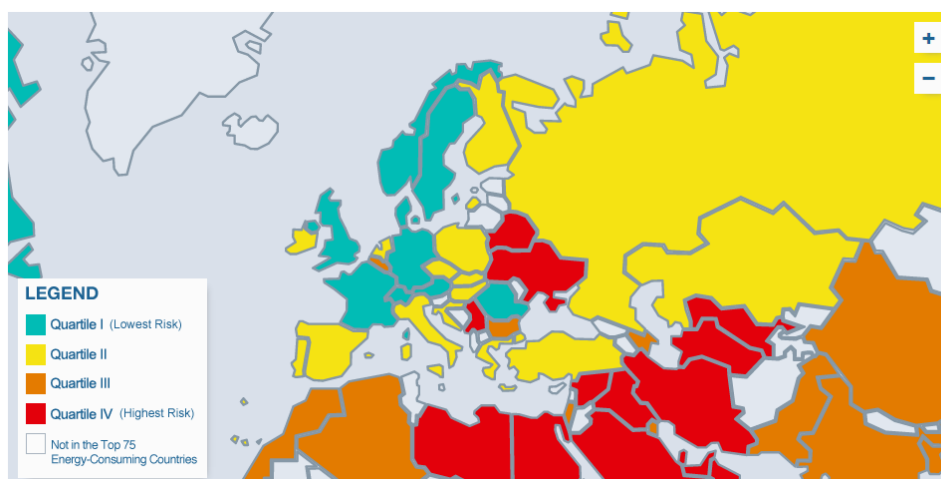
Country	Gas Demand in 2013	Gas Demand Projections			
		2015	2020	2025	2030
Austria	8.53	8.53	7.54	7.6	7.11
Czech Republic	8.47	8.08	8.69	8.68	9.94
Slovakia	5.81	4.72	4.86	6.19	7.66
Poland	18.31	15.73	17.08	19.49	21.07
Hungary	9.28	10.65	11.12	10.37	9.79
Estonia	0.68	0.34	0.38	0.41	0.43
Latvia	1.73	1.83	1.93	2.05	2.13
Lithuania	2.71	3.24	3.47	3.75	4.03
Finland	3.48	2.33	2.35	2.72	3.06
FYROM	0.16	0.12	0.12	0.12	0.12
Bosnia/Herzegovina	0.19	0.26	0.27	0.29	0.3
Bulgaria	2.59	2.89	3.03	3.14	3.29
Serbia	2.52	2.3	2.3	2.3	2.3
Greece	3.84	4.32	4.1	3.85	3.64
GRAND TOTAL	68.3	65.33	67.25	70.95	74.86
Turkey	45.64	49.56	59.26	65.58	70.62

Source: IEA Medium-term Natural Gas Report (2014). Tables 3 and 8, pp. 8-9, 16-17. Ralf Dickel et. al, Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics, Oxford Institute for Energy Studies, October, 2014.

Az orosz földgáztól függő országok jövőbeni földgázszükséglete⁴⁷

⁴⁷ Forrás: SELDI, 2015: 9.

Mindezeket a tendenciákat megerősíti az Institute for 21st Century Energy⁴⁸ által kidolgozott International Energy Security Risk Index is.



2015 International Index of Energy Security Risk ⁴⁹

6.3. A state capture mint új típusú energiabiztonsági kockázat

Az előbb részletezett súlyos energiafüggőségi helyzetet még súlyosabbá teszik a kormányok rossz szakpolitikai megoldásai és az állam foglyul ejtésének jelensége: olyannyira, hogy éppen ezek miatt nincs közös és koherens energiastratégiája a régióknak.⁵⁰

A SELDI szerint ezek az országok éppen azért nem voltak képesek energiabiztonságukat fejleszteni, mert energiaszektoraikat rosszul irányított állami cégek uralják, s amelyekben széleskörű a korrupció és a közpénzekkel való visszaélés.⁵¹ Oroszország mindezt képes kihasználni jelentős gazdasági és politikai erőpotenciált jelentő állami energiavállalatainak segítségével. Az energiafüggőséget Oroszország eszközként használja fel az érintett kormányok döntéseinek manipulálására.

Mindez tehát oda vezet, hogy az energiafüggőségen keresztül végtére is a demokratikus döntéshozatali eljárások, maga a demokrácia sérül: vagyis az energiafüggőség, s még inkább az arra adott korrupció, az államot foglyul ejtő válaszok súlyosan rontják a demokrácia minőségét is. A magyar és a bolgár eset jó példa minderre: ha orosz állami hitelből kerülnek megfinanszírozásra az építendő atomerőművek, ez hihetetlen pénzügyi és politikai fegyvert ad Oroszország kezébe, s végső soron lehetetlenné teszi az energiaszükségletek diverzifikációját és a piac liberalizálását. Ez pedig megtorpedozza az EU energiaintegrációs, liberalizációs és diverzifikációs törekvéseit.

Az energia szektorban megmutatkozó state capture gyakorlatok lényege az, hogy a nemzeti energiapolitikák nem konzisztens stratégiai gondolkodás eredményei, hanem arra szolgálnak, hogy helyi vagy külföldi (ideértve az állami) magánérdekeket elégítsenek ki. Annak, hogy a korrupció átjárja az energia szektor minden szintjét, az állami vállalatok rosszul vannak irányítva, és a nagy beruházásoknál folyamatosan megsértik a versenyszabályokat, az az eredménye, hogy az országok elveszítik szakpolitikai függetlenségüket.

⁴⁸ Elérhető: <http://www.energyxxi.org/>

⁴⁹ Forrás: Institute for 21st Century Energy

⁵⁰ SELDI, 2015: 14.

⁵¹ SELDI, 2015: 14.

A state capture-t igen gyakran a kormányzati kudarcok okozzák, s kialakulását erősen segíti a szóban forgó országok energiarendszereinek átláthatatlansága, a nyilvánosság kizárása a döntéshozásból. A transzparencia ugyanakkor nélkülözhetetlen az energiabiztonsághoz, valamint az egyes országok alkupoziójának megerősítéséhez. A rossz kormányzás ellensúlyozásához az EU-intézmények nyitottságára, a döntéshozatali folyamatokban a társadalmi részvételre, valamint a törvényhozási és végrehajtási mechanizmusok elszámoltathatóvá tételére van szükség. A state capture folyamatok legyőzése a társadalmi döntéshozatali mechanizmusok megerősítésén, valamint az energiapolitikák társadalmi-gazdasági hatásainak tudatosításán múlik.⁵²

A térség állami energiavállalatainak átláthatatlan és hatékonytalan cégvezetése által okozott problémákat fokozza az inkonzisztens jogalkotás. Az állami vállalatok vezetési struktúrája tehát visszaél a közpénzekkel, s súlyosan figyelmen kívül hagyja a vállalati és nemzeti érdekeket.⁵³

Magát az energiabiztonságot fokozhatja, ha a régióban megerősítik az NGO-k által gyakorolt kontrollmechanizmusokat, amely végső soron a jó kormányzás elveit tudná az állami energiacégek felé közvetíteni. A civil szervezeteknek óriási szerepe lehetne a korrupciós és state capture tendenciák feltárásban, s ezáltal az energiabiztonságban is kifejeződő közérdek védelmében.

⁵² SELDI, 2015: 15.

⁵³ SELDI, 2015 15. A SELDI a következő javaslatokat fogalmazza meg az állami energetikai cégek irányításának fejlesztésére: hatékony jogi keretrendszer kialakítása: világos és konzisztens tulajdonosi viszonyok kialakítása (az állam aktív tulajdonosi szerepe); az állam és a cégvezetés garantálja azt, hogy a nyilvánosság a lehető legteljesebb mértékben hozzáfér a céges adatokhoz; a társadalmi partnerek joginak és a döntéshozatali eljárásban való szerepének biztosítása; a nyilvánosság magas színvonala (SELDI, 2015: 15.).

6.4. Javaslat az energetikai state capture meghatározására

A korrupcióval és az állam foglyul ejtésével foglalkozó szakirodalmi áttekintésből világossá válhatott, hogy sok a hasonlóság, de azért fontos különbségek is vannak a korrupció hagyományos esetei (megvesztegetés, hivatali hatalommal való visszaélés) és a state capture között.

Az állam foglyul ejtésének definiálásában az egyik legmeghatározóbb irányzat a jogalkotás-szabályozás irányából indul ki: az ilyen megközelítések arra fűzhetőek fel, hogy az üzleti és/vagy politikai elit egyes szereplői kisajátítják az állam egyes részeit és funkcióit, s mindezt arra használják fel, hogy magáncéljaikat kielégítsék, ezzel pedig veszélyeztetik a közj megvalósulását. Egy másik jellemző vonásként tűnik fel a szakirodalomból a közbeszerzési oldal vizsgálata, ahol az állam foglyul ejtése elsősorban azon állami szereplők irányába bontakozik ki, akik leveleznek a szerződések elosztását és teljesítését. A közbeszerzések területén, ha egy állami szereplő foglyul ejtésre kerül, akkor elveszíti autonómiáját, hogy a közérdeknek alárendelten cselekedjen, s ez abban is tetten érhető, hogy nem tudja a közpénzeket hatékonyan (alacsony árak és jó minőség mellett) elkölteni. Azt a tanulságot is leszűrhetjük, hogy az állam foglyul ejtésének másik fontos sajátossága az, hogy a korrump szereplők hálózata kezd csoportosulni bizony állami szervek és funkciók körül.

Amint arra utaltunk: az állam foglyul ejtésének jelensége lejátszódhat fejlett és kevésbé fejlett gazdaságokban / politikai berendezkedésekben. Igaz ez az energetikai state capture-re is. A [Mellékletben](#) található eseteleírások azt bizonyítják, hogy az állam energetikai vagy ahhoz kötődő foglyul ejtése egyaránt előfordul a fejlett USA-ban és Németországban, valamint a kevésbé fejlett és a korrupciónak sokkal jobban kitett Bulgáriában. Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a state capture a modern állam és gazdaság egyik jelentős kísérőjelensége, amely a korrupciótól főként abban tér el, hogy rendszerszinten van jelen az államok kormányzatában, és a közösségi erőforrásokat a politika/közigazgatás normál működésébe ágyazott módon (törvényhozás, közbeszerzés manipulálása) játssza ki magánkezekbe. Ezek a hatások fokozottan jelentkeznek az igen bonyolult, szerteágazó és modern állam/gazdaság legtöbb alrendszerével kapcsolatban álló energetikai szektorban, ahol az állam (akár fejlett, akár fejlődő) erőteljesen ki van téve a magánszektor és más államok foglyul ejtésre irányuló kísérleteinek.

Mindezek alapján a következőképp írhatjuk körül az energetikai state capture fogalmát:

- Az energetikai state capture abban az értelemben tekinthető egy klasszikus, állami foglyul ejtésnek, hogy nem állami (tehát magán) szereplők (akár belföldi, akár külföldi érdekeltségű nagyvállalatok), érdekcsoportok képesek befolyásolni a jogalkotást, állami politikák formálását, s a közösség erőforrásait magáncélok kielégítésére fordítják.
- Ugyanakkor ez a befolyásolás nem kifejezetten a klasszikus korrupciós láncolatokon keresztül és járadékvadászat alkalmazásával történik, ebben a tekintetben tehát az energetikai state capture eltér az állam foglyul ejtésének általános tendenciáitól, s korántsem merül ki egyetlen korrupciós szituációban vagy tranzakcióban.
- Az energetikai területén az állam foglyul ejtése sohasem áll önmagában, a terület hallatlan jelentősége miatt elindul egy túlcsoportulási (overflow) jelenség, amelynek keretében jelentős társadalmi alrendszerek (pl. környezetvédelem) károsodhatnak, s végső soron az állam foglyul ejtésének költségei az adófizetőket fogják terhelni.
- Ugyanakkor az előbbi eset fordítottja is előfordulhat (amint a [Mellékletben](#) közölt német példa esetében láthatjuk), vagyis amikor más, az energetikával szorosan kapcsolatban álló területről (pl. autóipar, építőipar) kiinduló state capture gyűrűzik be az energetika területére.

A dél- és kelet-európai régió energiaellátási problémái, valamint az Oroszországnak való igen erős energetikai kitettsége miatt ebben a régióban az állam foglyul ejtése energetikai téren súlyos

biztonsági és energiabiztonsági kockázatokat jelent. A state capture előbb leírt, a jogalkotás, valamint a politikaformálás befolyásolásában tetten ért jellegzetessége itt azzal egészül ki, hogy az államot nem (csak) magán, hanem külföldi érdekeket képviselők (akár más államok, akár külföldi állam érdekeit képviselő és közvetítő gazdasági szereplők) is foglyul tudják ejteni.

6.5. Energetikai state capture Magyarországon: Paks II.

A következőkben az energetikai state capture jelenségét Paks II. példáján keresztül fogjuk szemléltetni. Paks kérdésköre és a hazai atomenergia már régóta az Energiaklub egyik legfontosabb kutatási területe, ugyanakkor Paks II. kapcsán egyre sűrűsödnek azok a jelenségek, amelyek korábban nem voltak jellemzőek Paks I-re és nem tudunk beilleszteni az energetika területén alkalmazott korrupciós modellekbe. Éppen ezért fordultunk Paks II. kapcsán az energetikai state capture kérdésköréhez, ugyanis álláspontunk szerint ez az a megközelítési modell, amellyel a Paks II-vel kapcsolatos legjelentősebb visszasságok leírhatóak: úgy véljük, hogy az előzőekben az energetikai state capture legfontosabb jellemzőiként meghatározott elemek jelentős része megjelenik Paks II. kapcsán. Mindez azt vetíti előre, hogy a Magyar Állam jelentős mértékben foglyul ejtésre került ezen óriási energetikai beruházás vonatkozásában.

A legjelentősebb kockázati tényezők Paks II. kapcsán az azt bebetonozó magyar-orosz megállapodások, amelyek kézzelfoghatóvá és átélhetővé teszik azt, hogy milyen (energiapolitikai és pénzügyi) kényszerpályákra kerülhet Magyarország. 2014. január 14-én ugyanis (minden előzetes bejelentés, tájékoztatás vagy akár társadalmi-szakmai vita nélkül, a 2014-es választásokhoz időzítve) Orbán Viktor és Vlagyimir Putyin orosz államfő jelenlétében Németh Lászlóné nemzeti fejlesztési miniszter és Szergej Kirijenko, a Roszatom vezérigazgatója kormányközi megállapodást írt alá a nukleáris energia békés célú felhasználásában való együttműködésről, amelyet 2014. február 6-án az országgyűlés (a Fidesz-KDNP szavazataival⁵⁴) törvényerőre is emelt.⁵⁵ A bővítés ténye immáron politikai realitássá vált.⁵⁶

A politikailag időzített és társadalmi párbeszéd nélkül megkötött megállapodás jelentős tiltakozást váltott ki. Az első orosz-magyar megállapodás az együttműködés kereteit teremtette meg, s legalább ennyire jelentős volt a projekt finanszírozási keretét (természetesen a részletek nélkül) ugyancsak titokban, semmilyen társadalmi-szakmai vita nélkül megalapozó, 2014. március 28-án megkötött hitel-megállapodás. Mindez a beruházás volumenét, társadalmi-gazdasági-környezeti hatásait tekintve meglehetősen szokatlan eljárást jelent, hiszen a szerződés keretén belül az orosz fél maximum 10 milliárd euró (kb. 3000 milliárd forint) összegű állami hitelt nyújt a magyar fél részére a Paksi Atomerőmű 5. és 6. erőműblokkja tervezéséhez, megépítéséhez és üzembe helyezéséhez szükséges munkálatok, szolgáltatások és eszközbeszerzések finanszírozására. Jellemző, hogy a szerződés szövegét a magyar kormány titkolta és azt a hazai közvélemény először orosz forrásokból ismerhette meg.⁵⁷

⁵⁴ 256 igen, 29 nem szavazattal, 2 tartózkodás mellett.

⁵⁵ 2014. évi II. törvény a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről. Elérhető:

http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=167029.258842

⁵⁶ Az Egyezmény szerint: „A Felek együttműködnek a Magyarország területén lévő Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásában és fejlesztésében, beleértve két új 5-6. blokk tervezését, megépítését, üzembe helyezését és üzemben kívül helyezését, VVER... típusú reaktorról, mindkét blokkra vonatkozóan legalább 1000 MW beépített kapacitással... a jövőben leállításra kerülő 1-4. blokk teljesítményének kiváltására.”

⁵⁷ Forrás: Hargitai Miklós - Poór Csaba (2015): Még rosszabb a paksi szerződés. nol.hu, 2014. március 13. Elérhető:

<http://nol.hu/belfold/meg-rosszabb-a-paksi-szerzodes-1450049>

Ezekben a szerződéseken a magyar kormányzat tehát (míden társadalmi párbeszédet mellőzve) olyan kötelezettségekkel terhelte meg Magyarországot - figyelembe véve azokat a kockázatokat, amelyekre többek között az Energiaklub hívta fel a figyelmet⁵⁸ -, amelyek gyengébb pozícióba helyezik az orosz féllel (akár Oroszországgal, akár magával a Roszatommal) szemben. Ez felveti a magyar állam foglyul ejtésének lehetőségét, valamint azt, hogy a beruházással járó hitel a foglyul ejtett állam kormányzata által átláthatatlanná tett módokon jut el hazai (és akár külföldi) magánszereplőkhez.

Ahogy arra korábban utaltunk: az energetikai state capture esetében a nem állami szereplők (akár belföldi, akár külföldi érdekeltségű nagyvállalatok), érdekcsoportok képesek befolyásolni a jogalkotást, állami politikák formálást, valamint tetten érhető egy túlcserdulási (overflow) jelenség, amelynek keretében jelentős társadalmi alrendszereket (pl. környezetvédelem) érnek káros hatások, s végső soron az állam foglyul ejtésének költségei az adófizetőket terhelik. Paks II. kapcsán mindez megjelenhet, hiszen túl azon, hogy a fent említett magyar-orosz megállapodások törvényerőre emelkedtek, a magyar jogalkotó jelentős mértékben igyekszik megtámogatni Paks II-öt jogalkotási eszközökkel: többek között Paks II. környezetvédelmi engedélyezési eljárásának megkönnyítésével⁵⁹ valamint azzal, hogy a jogalkotó egyre szigorítja a közadatokhoz való hozzáférés lehetőségét,⁶⁰ hiszen a nyilvánosság fokozatos szűkítése és kizárása hallatlanul kedvező a beruházás számára. Mindez tehát Paks II. kapcsán kerül alkalmazásra, de káros hatása rendszerszintű: ezek a jogalkotási elemek bármilyen állami beruházás kapcsán kapóra jöhetnek bármely kormányzatnak.

Végül pedig érdemes megemlíteni, hogy Paks II. alternatívánélküliségének készpénzként való kezelésével a kormányzat egy súlyosan egyoldalú energiapolitikát betonoz be, hiszen nem gondolkodik semmilyen alternatív megoldásban.⁶¹ A beruházás korábban megemlített kockázataira tekintettel mindez súlyosan felelőtlen és felveti annak lehetőségét, hogy a kormányzat nem ura saját döntéseinek, politikai kényszerpályán mozog, amiből logikusan levonhatjuk azt a következtetést, hogy energetikai és politikai szempontból foglyul ejtésre került (illetve hagyta magát foglyul ejteni). Mindez igen súlyos biztonsági és energiabiztonsági kockázatokat jelent Magyarországnak számára.

⁵⁸ Lásd erre részletesen: Romhányi, 2014 és Fazekas-Főző-Tóth, 2014.

⁵⁹ Pl.: A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2012. évi XXXV. törvény az előzetes vizsgálati eljárás, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás összekapcsolása kapcsán jelentősen lerövidítette a törvényi határidőket, ezzel is gyorsítva Paks 2. engedélyezési folyamatát.

⁶⁰ Pl.: A Paksí Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény elrendelte, hogy a paksi bővítéssel kapcsolatos adatok zöme keletkezésüktől számított 30 évig közérdekű adatként nem ismerhetők meg.

⁶¹ Az Energiaklub komplex elemzést készített arról, hogy milyen alternatívái lehetnek Paks 2-nek: Sáfíán, 2015.

6.6. Hogyan lehet küzdeni az energetikai state capture ellen?

A következőkben röviden összefoglaljuk az energetikai state capture elleni küzdelem lehetséges irányait. Ezek mindegyike alkalmas lehet az energetikai state capture bizonyos eseteinek és hatásainak a kezelésére, de még együtt sem alkalmasak a jelenség teljes kiküszöbölésére. Annál is inkább, mert - amint láthattuk - az energetikai state capture (különösen Kelet-Közép-Európában és Dél-Európában) igen gyakran egy nemzetállam más állam által való foglyul ejtését jelenti, s ebből fakadóan egy-egy állam nem tud mindig jogalkotási és közigazgatási lépésekkel fellépni a state capture-rel szemben. Vagyis az állam energetikai foglyul ejtése sokszor államközi szuverenitási kérdéseket vet fel.

6.6.1. A kormányzat és az energiacégek viszonya

Ahhoz, hogy az állam mérsékelje azt a politikai és bürokratikus felületet, amelyen keresztül az államhoz férhetnek magánszereplők, csökkentenie kell a közvetlen érintettségét az energiacégek operatív vezetésében, és ehelyett a közpolitikák tervezésére, a kontroll funkciókra, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságára kellene fókuszálnia. Mindennek elengedhetetlen velejárója az adott nemzetállami energiarendszer és szabályozás közelítése az európai irányok felé⁶².

6.6.2. Vállalatirányítás, magatartási és etikai szabályok az állami energiavállalatokban

Az állam által tulajdonolt energiacégek (State-Owned Enterprises, SEO) kötelező vállalatirányítási rendszereket érdemes bevezetni, amelyek követik a legjelentősebb nemzetközi sztenderdeket, így az OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises-t.⁶³ Az OECD szerint „A SEO-k vezetőségének, ahogyan a magánvállalatoknál láthatjuk, magas etikai sztenderdeket kell elfogadni. Ez bármilyen vállalkozás hosszú távú érdeke, hiszen ez a módszer teszi hitelessé, bizalomra érdemessé a napi működés során, továbbá a vállalat hosszú távú kötelezettségvállalásai tekintetében. A SEO-k ki vannak téve olyan nyomásgyakorlásnak, amelyek az üzleti kapcsolatokból származnak és politikai, valamint közpolitikai megfontolásokat tükröznek. Továbbá az is fontos, hogy ha egy cég jelentős piaci erőt képvisel egy országban, akkor magas etikai normákat tartson be.”⁶⁴

Hazai érdekesség, hogy a közbeszerzési korrupció visszaszorítása és megelőzése érdekében a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2012. december 14-én elfogadta a Közbeszerzési Etikai Kódexet,⁶⁵ mely 2013. március 1-jétől hatályos. Az Etikai Kódexet mindeztáig egyetlen jelentős állami vállalat sem írta alá (energetikai szempontból az MVM Zrt.⁶⁶ és a MOL Nyrt. hiánya a legszembeötlőbb).

6.6.3. Küzdelem az energiabiztonságért

A korábbiakban láthattuk, hogy mennyire jelentős energiabiztonsági (vagy akár nemzetbiztonsági) kockázatot jelent az energetikai state capture a dél-kelet-európai és fekete-tengeri régióban, hiszen a SELDI megállapításai szerint (2015: 18.) ezek az országok nem készültek fel egy újabb energiakrízisre. A közös európai energiapolitika hiánya, az Oroszországgal igencsak nehézkes

⁶² CSD, 2014b: 113-114.

⁶³ OECD (2015): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Elérhető: <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

⁶⁴ OECD, 2015: 59.

⁶⁵ Az Etikai Kódex szövege és az aláírók folyamatosan frissülő listája elérhető:

<http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/kozbeszerzesi-etikai-kodex/>

⁶⁶ Az MVM 2014-es Fenntarthatósági Jelentésében utal arra, hogy számára nagyon fontosak az etikai szempontok az egész cégcsoport vonatkozásában, ezért létrehozták az MVM Csoport Etikai Kódexét, amelynek segítségével rögzítik a cégcsoport munkatársaira vonatkozó etikai normákat. A jelentés elérhető:

<http://www.atomeromu.hu/hu/Documents/MVM%20Csoport%20Fenntarthat%C3%B3s%C3%A1gi%20Jelent%C3%A9s-2014.pdf>

energia-diskurzus, valamint az energetikai kormányzás deficitjei mind-mind óriási kockázatot jelentenek a térségben. Az energiaimport magas ára, az egy energiahordozótól való jelentős függés, valamint az olaj és földgáz tranzitja azok a tényezők, amelyek a leginkább befolyásolják az energiabiztonságot.

Az egyes országok energiapolitikáját alapvetően befolyásolja a jó kormányzás, valamint a state capture determináló hatásai. Lényeges, hogy a dél-kelet-európai és fekete tengeri országok (s egyébként Magyarország is) kétoldalú megállapodásokkal próbálja elérni az energiabiztonságot, ami kevésbé hatékony a stratégiai regionális energiarendszerek létrehozása célkitűzése fényében. Ez a helyzet alaposan erodálja az átfogó, multilaterális fellépésekre vonatkozó erőfeszítéseket és egyre távolabb visz attól az alapvető célkitűzéstől, hogy Európa diverzifikálja az energiaforrásoktól való függését.

Mindennek az a következménye a SELDI szerint, hogy „Közép- és Kelet-Európa országai továbbra is az áldozatai a nagy energiaszállító cégek által kifejtett politikai nyomásnak, amely cégeknek az európai energiapiacra jelen lévő kvázi-monopóliumszerű befolyása speciális politikai érdekeket testesít meg”.⁶⁷ Ebben a rendkívül szegmentált energiapolitikai helyzetben égetően szükséges az, hogy megértsük a szituáció mögött álló kényszerítő tényezőket és olyan közös multilaterális mechanizmusokat dolgozzunk ki, amelyek mindenhol egyaránt alkalmasak az energiabiztonság megerősítésére.

Ehhez kapcsolódik az egységes európai energiapolitika elfogadása és az egységes európai energiahálózat/energiarendszer kiépítése felé tett lépések megtétele⁶⁸. A state capture-nek leginkább kitett EU-tagállamok csak akkor tudnak érdemi lépéseket tenni a külföldi állami érdekeket képviselő, s az EU-tagállamokat foglyul ejteni kívánó vállalkozásokkal szemben, ha egységesen és az európai szempontokat képviselve lépnek fel. Csakis az EU lehet az a garanciarendszer, amely képes ellenállni annak, hogy az akár egyes tagállamok politikai/gazdasági potenciáját is felülmúló külföldi gazdasági szereplők foglyul ejtsék a tagállamokat. Ezen túl pedig az EU-nak a nem EU-tag európai államokkal szemben is felelőssége van, és az állam foglyul ejtésének megállítására stratégiai kérdés is az EU számára⁶⁹.

Érdemes ugyanakkor azt is jelezni, hogy az EU-nak nem állhat érdekében az, hogy akár a balkáni térségről, akár Közép-Kelet- vagy éppen Dél-Európáról (politikai és/vagy energetikai értelemben) lemondjon, hiszen a korábban ismertett geopolitikai és erre épülő energiabiztonsági kockázatok miatt ezzel csak a problémát odázná el, de megoldást nem adna. Ez a helyzet pedig azt eredményezheti, hogy azok a problémák, amelyek jelenleg ezekben a térségekben gátolják az egységes európai energiapolitika kialakítását, azok lassacskán átfolyának a nyugati tagállamokba.

6.6.4. Szakértők, NGO-k bevonása az energiapolitika alakításába

Mivel a state capture nagyságát és jelenlétét nehéz felmérni, ezért nagyon fontos az, hogy az energiapolitika kialakítása során nem csak az állam foglyul ejtésével közvetlenül fenyegetett politikai és közigazgatási szereplők vegyenek részt, hanem olyan független szereplők is (szakértők és NGO-k), akik direkt módon nem érintettek az állam foglyul ejtésében. Az energiapolitikai döntések terepe tipikusan az a terület, ahol a state capture a rövid távú megoldásokat és haszonszerzést állítja középpontba, holott a terület éppen a hosszú távú döntéseket és prioritásokat követeli meg. Ezen segíthet a társadalmi és szakmai közeg részvétele, amely a pillanatnyi politikai, gazdasági és magánérdekkel szemben a közérdek képviselésével tudja visszaszorítani az állam foglyul ejtését.

⁶⁷ 2008: 18.

⁶⁸ SELDI, 2015:19.

⁶⁹ Mindezekről lásd részletesen: CSD 2014a és 2014b; SELDI, 2014a és 2015b, 2015.

6.6.5. A nyilvánosság biztosítása

Ahogy az Energiaklub tapasztalatai is mutatják⁷⁰, a nyilvánosság kizárása rendkívüli módon hozzájárul egy-egy energetikai beruházás korrupciós kockázataihoz. Amint Paks II. kapcsán is jeleztük: ma Magyarországon a nyilvánosság kizárása, a közadatokhoz való hozzáférés szisztematikus ellehetetlenítése rendszerszintű tevékenység a kormányzatok részéről. Mindez felveti azt, hogy a kormányzat és rajta keresztül az állam foglyul ejtésének egyik legfontosabb eszköze és egyben előfeltétele a társadalmi nyilvánosság korlátozása. Bármilyen célkitűzés, amely sikerrel akar fellépni a foglyul ejtési tendenciákkal szemben, célul kell, hogy kitűzze a társadalom bevonását, a titkolózó közhatalom helyett a közadatok nyilvánosságában kell, hogy gondolkodjon. Másként megfogalmazva, a state capture elleni küzdelem szükséges, de nem elégséges feltétele a nyilvánosság érdemi bevonása minden közpénz-felhasználásba.

6.6.6. Korrupcióellenes közfunkciók létrehozása

Mind az információszabadság ügyének (a megszüntetett adatvédelmi biztos intézményének részbeni pótlására), mind a korrupcióelleni küzdelemnek jelentős felhajtóerőt jelentene, ha a magyar állam létrehozna olyan közfunkciókat (pl. korrupcióellenes főfelügyelő ügyész vagy biztosság), amelyeknek a korrupcióellenes küzdelem a dedikált feladata. Számtalan nemzetközi példa (pl. Románia) mutatta meg azt, hogy köztisztviseltekben álló és jelentős (akár vádhatósági és nyomozati) jogkörökkel rendelkező közéleti szereplők már rövid idő alatt jelentős lépéseket tudnak tenni a korrupció ellen. Az energetikai state capture szempontjából azért lenne mindez különösen üdvözlendő, mert egy független és társadalmilag elismert (tehát kinevezése, megválasztása előtt közhatalmi pozíciót be nem töltő) szereplő lényeges előrelépéseket tehetne egy olyan állami struktúrával szemben, amely éppen foglyul ejtése miatt tehetetlen.

⁷⁰ Antal, 2011; Fazekas-Főző-Tóth, 2014

7.1. Bulgária: Déli Áramlat

A SELDI szerint⁷¹ a state capture-höz kapcsolódó energiapolitikai és energiabiztonsági kockázatok Bulgária esetében leginkább a Gazprom által vezérelt Déli Áramlat földgázvezeték vonatkozásában a legszembetűnőbbek⁷². Bulgária a projekttel kapcsolatos számos és igen jelentős átláthatósági probléma ellenére már a kezdet kezdetén részt vett abban. A bolgárokon kezdettől jelentős orosz nyomás volt, ami magas beosztású orosz politikusok és a Gazprom vezetőségének váratlan látogatásaiban tetet is öltött. Mindez nem könnyítette meg a beruházással kapcsolatos átláthatósági kérdések kezelését. A 3,8 milliárd eurós finanszírozási költség Vlagyimir Putyin orosz elnök bejelentéséig nem is vált nyilvánossá.

Mindezek mellett számos más kérdés merült fel a projekt életképessége kapcsán: a nyilvánosan elérhető költségadatok hiánya, a kereslettel kapcsolatos előrejelzések, a földgázszállítás ára, valamint annak a kérdése, hogy az új megállapodás hogyan érintené Bulgáriának (pontosabban a Bulgartransgaz-nak) Törökországgal, Görögországgal és Macedóniával között megállapodásait. A SELDI szerint „biztonsági szempontból a projekt rosszabbá tette volna az ország általános földgázfüggőségét, mivel az új útvonallal nem biztosít alternatív gázszállítási lehetőséget, ugyanakkor rövidtávon növelné az energiabiztonsági pozíciót”⁷³.

Az európai uniós ellenvetések ellenére a Déli Áramlatban érintett országok folytatták a projekt kivitelezését. A bolgár parlament megpróbálta jogalkotási eszközökkel megkerülni az EU-s szabályokat, azután, hogy az Európai Bizottság aggályokat támasztott azzal kapcsolatban, hogy az EU-tagországok nem egyeztettek a Déli Áramlat projektben való végső döntésükről. Az ügy akkor ért el a tetőpontjára, amikor 2014 nyarán a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Bulgária ellen az „Engineering, Procurement, and Construction” (EPC) partner kiválasztására vonatkozó közbeszerzési szabályok megsértése miatt.⁷⁴ A bolgár kormányzat 2014 júliusában megpróbálta felgyorsítani a projektet a szárazföldi vezeték részre vonatkozó építési engedélyek kiadásával, végtére is azonban visszakoznia kellett a jelentős társadalmi ellenállás miatt.

Az egymás után következő bolgár kormányok az Európai Bizottság javaslatai ellenére próbálták felgyorsítani a beruházást. Mindez felveti azt, hogy nem pusztán a nemzeti érdekek képviselete és érvényesítése húzódik meg az energiapolitikai döntések mögött. Ezt megerősítették azok a nyilvánosságra került hivatalos iratok és levelezések, amelyek a bolgár energiaügyi miniszter és a Gazprom vezetése között keletkeztek, s arra utalnak, hogy az orosz fél nyomást gyakorolt helyi szinten is az energijog megváltoztatására. Hasonló volt megfigyelhető országos szinten is a közbeszerzési eljárással és a végső beruházási feltételek meghatározásával kapcsolatban is. Mindez megerősíti azt, amire korábban is felhívtuk a figyelmet: ha harmadik fél érdekei mentén alakítják egy ország energiapolitikáját, akkor az megakadályozza azt, hogy a döntéshozók alaposan és körültekintően határozzák meg az energiaszektor és persze az adott ország érdekeit.

7.2. USA: Az Enron egészségtelen összefonódása a kormányzattal

Az Enron egy Houston székhelyű amerikai energetikai óriásvállalat volt, amelynek 2001-es csődjé gyakorlatilag maga alá rántotta az egyik legnagyobb könyvvizsgálócéget, az Arthur Andersen-t is. Az Enron érdekeltségei voltak földgázvezetékekben, áramtermelésben, cellulóz- és papírgyárakban, vízierőművekben, továbbá szélessávú szolgáltatásokban a világ számos pontján. Az Enron a számviteli szabályok kreatív alkalmazásával elkezdte meghamisítani a jövedelmeit, módosítani a mérlegét, azért, hogy kedvező teljesítményt mutasson ki és elfedje problémáit. Bár a cég elsősorban a felelőtlen

⁷¹ 2015: 17-18.

⁷² A részletes elemzéséhez lásd: Vladimirov-Stefanov, 2014

⁷³ SELDI, 2015: 17.

⁷⁴ Lásd erre részletesen: <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/bulgaria-says-it-has-frozen-south-stream-but-pipes-continue-to-arrive/>

gazdálkodás és a könyvviteli szabályok megsértése miatt ment csődbe, tény, hogy e mögött jóval mélyebb okok voltak. Ezek között a politikai lobbizás, a járadékvadászat, valamint a szabályozással kapcsolatos játék a legjelentősebb⁷⁵. Ezek alapján azt állíthatjuk, hogy az Enronnak jelentős összefonódásai voltak az amerikai politikával és bürokráciával, felmerül tehát az állam foglyul ejtésének az esete.

Bradley szerint az Enron nem volt más, mint egy óriási politikai vállalkozás, amelynek víziója arra épült, hogy politikai eszközökkel pótolja a versenyhátrányát a jobban megalapozott vállalkozásokkal szemben. A cég tisztán piaci körülmények között nem tudott volna ekkorára nőni, és ehhez egy masszív járadékvadász politika kellett, ahol gazdasági előnyökért cserébe a cég önmagára szabott politikai beavatkozásokból kovácsolt tőkét magának. Bradley magát az Enron-ügyet egy tágabb perspektívába ágyazva azt állítja, hogy az eset - bár nem szándékolt, de következménye - az energetikai szektorba való állami beavatkozásnak, valamint annak, hogy a vállalatokra vonatkozó átpolitizált könyvviteli és adózási rendszerek milyen károkat tudnak okozni. Az Enron és a kormányzat egészségtelen függőségi viszonyban állt egymással, s csak így tudta a jelzett könyvviteli és adózási játékot megkockáztatni, ami végtére is a bukásához vezetett.

7.3. Németország: A state capture „túlcsordulása”

Németországban hagyományosan erős a korrupcióellenes jogi szabályozás és az erre épülő intézményi környezet.⁷⁶ A német vállalatok esetében viszonylag alacsony a korrupciós kockázat, ugyanakkor a legfertőzöttebb szektorok az építésügy, az egészségügy és a közbeszerzés. A korrupcióellenes szabályok végrehajtása, érvényesítése egyre magasabb szintre jut Németországban. Mindez persze nem jelenti azt, hogy az energetika mentes lenne a korrupciótól, ne lennének kísérletek az állam foglyul ejtésére. A következő példa nem az energetika területéről indul ki, de azt mutatja meg, hogy az energetikához ezer szállal kötődő iparág (az autóipar) területén érvényesülő state capture hogyan „csordul át” (overflow) az energetikába.

A német autóipar és a kormányzat egyre szorosabb kapcsolatának egészségtelen jellege 2013-tól vált egyre nyilvánvalóbbá.⁷⁷ A választások után a CDU 690.000 euró értékben kapott adományokat a BMW autógyártó vállalat jelentősebb részvényeseitől (a Quandt család). Az adományok után Németország olyan álláspontot foglalt el, amelynek eredményeképpen késleltette a szén-dioxid-kibocsátás korlátozására vonatkozó európai szabályozás átültetését.⁷⁸ A tervek szerint 2020 kellett volna 95 g/km-re csökkenteni az autók szén-dioxid-kibocsátását az EU-ban. A német kormányzat 2013. október 15-én sikeresen meggyőzte a tagállamokat arról, hogy az előirányzott csökkentést 2024-re halasszák el.⁷⁹ 2013. október 16-án került fel a német kormányzat honlapjára a Quandt-adomány ténye. Merkel kancellárt erős szálak kötik az autóiparhoz, amely a német gazdaság egyik kulcságazata. Mindebből logikusan következik, hogy bár a klímavédelem fontos Németországnak, de a jelentős gazdasági erőcsoportok erőteljes nyomást képesek gyakorolni a német kormányzatra.

⁷⁵ Bradley, 2012

⁷⁶ Lásd erre részletesen: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/germany/snapshot.aspx>

⁷⁷ Lásd erre részletesen: Merkel's Patrons: Donation from BMW Owners Raises Eyebrows. Spiegel, 2013. Forrás: <http://www.spiegel.de/international/europe/cdu-getsdonation-from-bmw-owners-during-co2-talks-a-927954.html>

⁷⁸ Lásd erre: Martini, 2014.

⁷⁹ Az esetre lásd részletesen: Project for Democratic Union (2013): The German Automotive Industry vs. the Environment. Elérhető: <http://www.democraticunion.eu/2013/10/german-automotive-industry-vs-environment/>

8. FELHASZNÁLT IRODALOM

- Antal Attila (2011): *Energia és információ. Az Energiaklub adatigénylési tapasztalatai*. Az elemzés az Energiaklub Energia Kontroll Programjának keretében készült
- Balmaceda, Margarita (2008): *Energy Dependency, Politics, and Corruption in the Former Soviet Union*. Routledge
- Bell, Allan (2010): *Literature Survey on State Capture, Grand Corruption & Political Corruption 1995-2010*. Public Sector Governance, Poverty Reduction and Economic Management Network, The World Bank
- Bradley Jr., Robert L. (2012): *Enron: The Perils of Interventionism*. Library of Economics and Liberty. 2012. szeptember 3.
- Center for the Study of Democracy (2011): *Energy and Good Governance in Bulgaria. Trends and Policy Options*.
- Center for the Study of Democracy. (2014a): *Anti-Corruption Policies Against State Capture*.
- Center for the Study of Democracy (2014b): *Energy Sector Governance and Energy (In)Security in Bulgaria*.
- Energia Klub (2010): *Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban*. Összefoglaló
- Fazekas Mihály - Főző Zsolt - Tóth István János (2014): *Az atomerőmű-beruházások korrupciós kockázatai: Mire számíthatunk Paks II esetében? A tanulmányt a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ megbízásából*.
- Fazekas Mihály - Tóth István János (2014): *From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary*. Working Paper Series: CRCB-WP/2014:01.
- Fazekas Mihály - Tóth István János (2012): *Public Procurement, Corruption and State Capacity in Hungary - Objective Measures and New Insights*. Corruption Research Centre, Budapest
- Fellegi Dénes - Fülöp Orsolya (2012): *Szegénység vagy energiaszegénység. Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon*. Energiaklub
- Fisman, R. - Gatti, R. (2000): *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 2290, Washington, D.C.
- Fortelny, Marc-Joel (2013): *Corruption in the Energy Sector: The Dangers of BCFE (Bribery, Crim, Exploitation, Fraud)*. Anchor Academic Publishing
- Galev, Todor (2015): *Energy Security and State Capture Risks in CEE Region: Between Geopolitics and Reality*. Előadás, 2015. március 19.
- Grzymala-Busse, Anna (2008): *Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation*. In: *Comparative Political Studies* 41(4/5): 638-673.
- Hellman, Joel - Kaufmann, Daniel (2001): *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*. In: *Finance & Development*, September 2001, Volume 38, Number 3.
- Hellman, Joel S. - Jones, Geraint - Kaufmann, Daniel - Schankerman, Mark (2000): *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. Washington, DC.
- Institute for 21st Century Energy, U.S. Chamber of Commerce (2015): *International Index of Energy Security Risk. Assessing Risk in a Global Energy Market*.
- Irina, Slinko - Yakovlev, Ecgeny - Zhuravskaya, Ekaterina (2005): *Laws for Sale: Evidence from Russia*. *American Law and Economics Review*, 7(1) 284-318.
- Klitgaard, R. (1988): *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press
- Kolstad, Ivar - Søreide, Tina (2009): *Corruption in natural resource management: Implications for policy makers*. *Resources Policy*, Volume 34, Issue 4, December 2009, Pages 214-226.
- Lovei, Laszlo - McKechnie, Alastair (2000): *The Costs of Corruption for the Poor - The Energy Sector*. *Public Policy for the Private Sector*, April 2000
- Martini, Maíra (2014): *State Capture: An Overview*. Transparency International
- OECD (2015): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
- Omelyanchuk, Oleksiy (2001): *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. Department of International Relations and European Studies, CEU. Paper presented in the seminar of the Stasiuk Program on Contemporary Ukraine.
- Persson, Anna - Rothstein, Bo - Teorell, Jan (2013): *Why Anticorruption Reforms Fail - Systemic Corruption as a Collective Action Problem*. *Governance*. Volume 26, Issue 3, 449-471.

Prelec, Marko (2014): *Winners and Losers. Who benefits from high-level corruption in the South East Europe energy sector?* South East Europe Sustainable Energy Policy Project for Democratic Union (2013): *The German Automotive Industry vs. the Environment*.

Robbins, P. (2000): *The rotten institution: Corruption in natural resource management*. Political Geography, 19, 423-443.

Robinson, J. A., Torvik, R. and Verdier, T. (2006): *Political foundations of the resource curse*. Journal of Development Economics, 79, 447-468.

Romhányi Balázs (2014): *Paks II beruházás költségvetés-politikai következményei*. Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ, az elemzés az Energiaklub „Pakskontroll” programja keretében készült.

Rothstein, Bo (2011): *Anti-Corruption: The Indirect ‘Big-Bang’ Approach*. Review of International Political Economy, 18 (2) 228-250.

Rothstein, Bo - Teorell, Jan (2008): *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*. Governance, 21 (2) 165-90.

Ruth, Matthias (2002): *Corruption and the Energy Sector*. Management Systems International, November 2002.

Sáfián Fanni (2015): *Paks II nélkül a világ. Az Energiaklub energetikai jövőképe 2030-ra az EnergyPLAN szoftver felhasználásával*. Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ

Shkolnikov, Aleksandr (2008): *From state capture to state capitalism: A political economy of Russia's transition (1991-2007)*. George Mason University

Singleton, Sara (2000): *Co-operation or capture? The paradox of co-management and community participation in natural resource management and environmental policy-making*. Environmental Politics, 06/2000; 9(2):1-21.

Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI) (2014a): *Anti-Corruption Reloaded. Assessment for Shouteast Europe*.

Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI) (2014b): *Energy Security and State Capture Risks in Europe*. Press Release.

Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI) (2015): *EU and NATO's Role in Tackling Energy Security and State Capture Risks in Europe*. Policy Brief no. 3, January 2015

The World Bank (2000a): *Policy Research “Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies”*. Working Paper 2312

The World Bank (2000b): *Anticorruption in Transition -- A Contribution to the Policy Debate*. Sanjay Pradhan, James H. Anderson, Joel Hellman, Geraint Jones, Bill Moore, Helga Muller, Randi Ryterman, Helen Sutch.

Tóth István János (szerk.) (2010): *Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban*. A kutatásra a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korrupciókutató-központja és az Energia Klub együttműködésének keretében került sor.

Transparency International (2011): *Bribe Payers Index Report 2011*.

Transparency International Hungary (2014): *Hungarian state-owned enterprises: their transparency, integrity and compliance with disclosure requirements*. Research Report.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008): *Corruption in natural resource management - an introduction*. February 2008 - No. 2

Vladimirov, M. - R. Stefanov. (2014): *Bulgaria and the South Stream Pipeline Project - At the Crossroads of Energy Security and State Capture Risks*. Südosteuropa Mitteilungen, 05, no. 06: 54-72.

Wedel, Janine R. (2003): *Clans, Cliques and Captured States: Rethinking ‘transition’ in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Journal of International Development ,15 (4) 427-40.

Yakovlev, Andrei (2006): *The evolution of business - state interaction in Russia: From state capture to business capture?* Europe-Asia Studies, Volume 58, Issue 7, 2006 1033-1056.