

# **Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban**

*Tóth István János*

**Elvesztegetett energiák**

**Energia Klub, BCE Korrupciókutató-központ,  
Budapest, BCE III. előadó**

**2010. január 12. 11:15**

„Aki hallgat, beleegyezni látszik.”

[VIII. Bonifác pápa]

## Miről szeretnék beszélni?

- Miért érdekes a probléma?
- Egy kitérő - három fogalom
- Néhány tapasztalat a mai Magyarországról
- Mire számíthatunk?
- Mit tehetünk?

# Miért érdekes a probléma?

## Miért érdekes a probléma?

- Nehezen magyarázható szabályozási döntések a villamosenergia-piacon
- A szabályozás következményei
- Hatás a társadalmi jólétre (*social welfare*)
- Villamosenergia-piaci szabályozás: állatorvosi ló

## Célok

- Empirikusan megalapozott ismeretek
- Szabályozási feltételek és szereplők magatartásának elemzése
- Nem anekdoták, hanem elméleti keretbe ágyazott illusztrációk
- Leíró és oksági elemzés
- Néhány javaslat (*policy implications*)

## Kutatási módszerek

- Elmélet áttekintése
- Két esettanulmány
  - 2008-as villamosenergia-piaci „liberalizáció”
  - Szélerőművek támogatásának szabályozása
- Hogyan?
  - Rendelkezésre álló híradások, dokumentumok összegyűjtése és elemzése
  - Interjú 22 szakértővel: piaci szereplőkkel, a szabályozás résztvevőivel (volt és jelenlegi köztisztviselőkkel, politikusokkal)

## A kutatócsoport tagjai

Cserpes Tünde

Kotek Péter

Szél Bernadett

Vereckei András

Kutatásvezető:

Tóth István János, PhD



# Egy kitérő – három fogalom

## Három fogalom

- Járadékvadászat
- Korrupció
- Kormányzati kudarcok

## Járadékvadászat (*rent-seeking*) I.

- Kormányzat  $\Leftrightarrow$  politikai, gazdasági érdekcsoportok
- Állami szabályozás mellett jön létre, alapvetően nem kiküszöbölhető, de keretek között tartható
- Az állami szabályozás által teremtett előnyökért való küzdelem

## Járadékvadászat (*rent-seeking*) II.

- Holtteher-veszteséget okoz, csökkenti a társadalmi jólétet (*social welfare*)
- Rombolja a vállalkozói ethoszt (nem hatékony elosztást eredményez)
- Gyengíti az állami intézményrendszert
- Gyengíti a fogyasztók (adófizetők) informáltságát

## Korrupció (*corruption*) I.

- Három szereplő:  
megbízó – megbízott – kliens  
(*principal – agent – client*)
- A *megbízott* és a *kliens* közötti tranzakció,  
amikor a megbízott a pozícióját kihasználva  
előnyöket ad el a kliensnek valamilyen anyagi  
juttatásért cserébe
- Esetünkben a *megbízott* állami alkalmazott,  
vagy törvényhozó, a *kliens* vállalkozás

## Korrupció (*corruption*) II.

- A korrupció rendszerint egy másik tranzakcióhoz kapcsolódik (pl. engedélyek megszerzése, ellenőrzések, közbeszerzés, szabályozási folyamat)
- Korrupciós kockázatok: a korrupció lehetősége, valószínűsége az eredeti tranzakciónál
- A korrupciós kockázatok léte eleve nem kizárható és *nem nulla*, esetről-esetre más és más

## Kormányzati kudarcok (*government failures*) I.

- Az állami szabályozás nemkívánatos következményei
  - ⇒ a javak nem hatékony elosztása
  - ⇒ jóléti költségek (*welfare costs*)
  - ⇒ társadalmi veszteségek

## Kormányzati kudarcok (*government failures*) II.

### Okai [Besley, 2006]:

- Nem lehet teljesen előre látni a szabályozás következményeit (a gazdasági szereplők magatartását)
- Lehetne látni ezt, de a politikusok nem mérik fel, nem tartják szükségesnek ezt
- A politikai elit gyenge értelmi szintje (selejtes szabályozás)



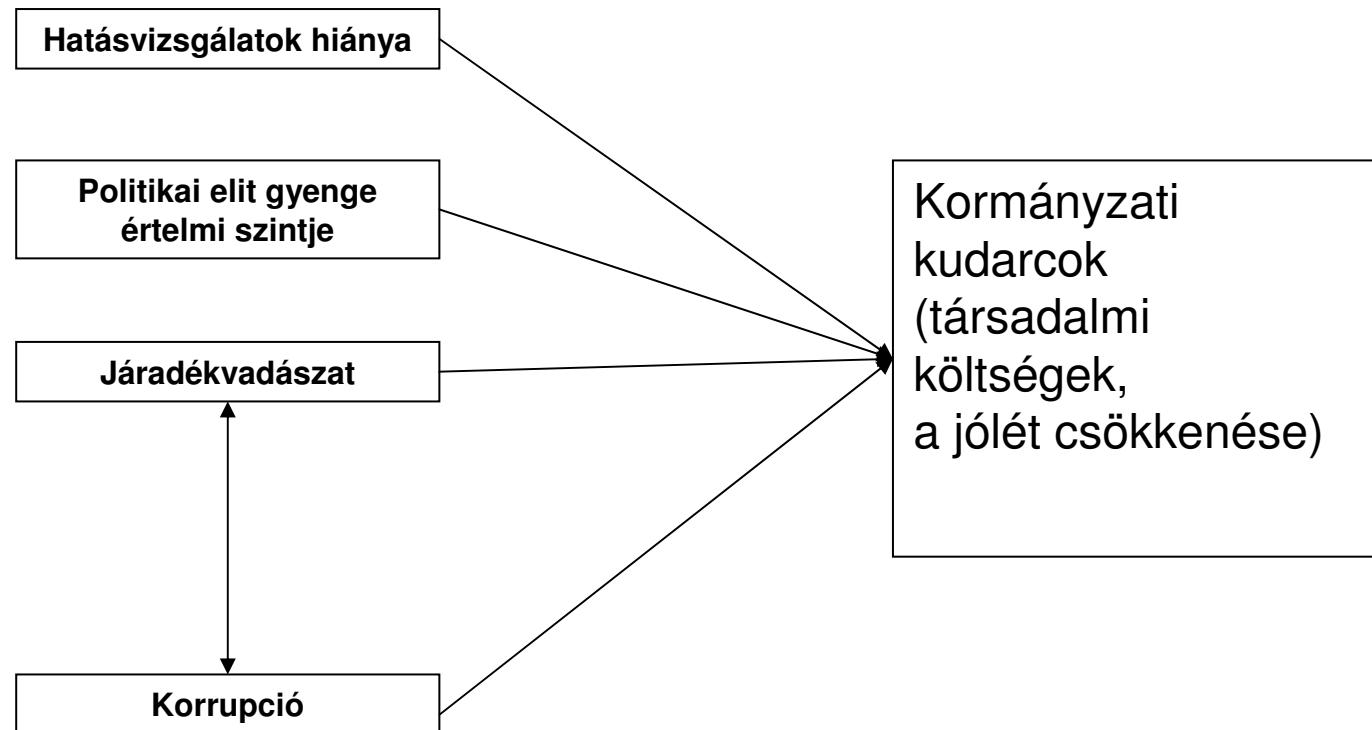
## Kormányzati kudarcok (*government failures*) III.

### A kormányzati kudarcokat elősegítő mechanizmusok:

(kiindulópont: a törvényhozó nem *benevolens*, hanem önérdékkövető és elosztási koalíciók befolyásának szubjektuma)

- Járadékvadászat
- Korrupció

# Összefüggések



# Néhány tapasztalat a mai Magyarországról

## Hatásvizsgálatok hiánya I.

- lehetséges szabályozási módok feltérképezésének elmaradása
  - várható közgazdasági hatások elemzésének elmaradása
- (Több elemzés – elsősorban kutatóintézetek [REKK, Kopint-Tárki, KTI])
- a gazdasági szereplők (főleg kínálati oldal) várható magatartásról az elemzések elmaradása

## Hatásvizsgálatok hiánya II.

- Utólagos hatások, piaci szereplők tényleges magatartásáról az elemzések elmaradása  
(csak egy, a GVH által finanszírozott tanulmány: [Paizs – Kiss, 2009])
- korrupciós kockázatok figyelembe vételének elmaradása
- (hatásvizsgálatok helyett „egyeztetések” a korporációkkal, piaci szereplőkkel)

## Adatok, információk nyilvánossága I.

- Az információ megszerzésének tranzakciós költségei általában magasak  
⇒ tévhitiek az egyes szabályozási megoldásokról (pl. 40 db. engedély megszerzése szükséges egy szélerőmű projekteknél)

## Adatok, információk nyilvánossága II.

- Háttérelvezések nyilvánossága nem alapkövetelmény:  
Passzív és nem aktív információszabadság  
(és személyes kapcsolatok fontossága az információ elérésénél)
  - Alapvető adatok (pl. nagykereskedői áramárak) nem nyilvánosak
- ⇒ megnehezíti független elemzések elvégzését, a kormányzati döntések hatásainak felmérését

## Kiszámíthatatlanság a törvényhozás folyamatában

- Formális szabályokat nem mindig tartják be az államigazgatáson belül
- Informális egyeztetések, személyes kapcsolatok
- Gazdasági szereplők többsége által nem előrelátható folyamatok
- Tág tér a járadékvadászok: „belső” információ szerzési lehetőségének
- Lemaradás és sietség:
  - Ad-hoc, sebtében kialakított szabályok →
  - Sebtében kialakított szabályok gyors korrekciója →
  - Korrekciók korrekciója → stb.



## Miért jó járadékvadásznak lenni a villamosenergia piacon?

- *Kevés szereplő az eladói oldalon* (\*)
- Hálózat – vertikálisan tagolt iparág
- [Szabályozó] - szolgáltató – elosztó – kereskedő - fogyasztó
- *Sok szereplő a vevői (fogyasztói) oldalon ezért ellenlobbi nehezen szervezhető* (\*)
- Bonyolult technológia (\*)
- *A műszaki paraméterek fontosak – a választók (fogyasztók) számára ab ovo nem érthető a szereplők motivációja és a szabályozás célja* (\*)

Járadékvadászat lehetőségét növelő piaci jellemzők  
[Olson, 1982] (\*)

# Üzleti csoportok és a törvényhozás I.

A törvényeket azok írják, akikre vonatkoznak.

*„...a törvény-előkészítés folyamata annyit tesz, hogy a törvényt a piaci szereplők megírják.”*

*Papp Júlia*

*„Szagra megmondom a módosító indítványokból, hogy melyik piaci szereplő lobbija van mögötte.”*

*Kálmán Ágnes*

*„Minden ceruzát az MVM fog: a minisztereket, az Energia Hivatalét, a parlamenti bizottságokban ülőket.”*

*Takács Ferenc*

## Üzleti csoportok és a törvényhozás II.

A szakmai kompetenciák másodlagosak.

*„Az Energia Hivatal szakértői többször érezték úgy az elmúlt évek folyamán, hogy Magyarországon csak a MEH szakmai javaslatait felülíró lobbierdekeknek engedelmeskedő politika létezik.”*

*Balogh István*

*„a politikus bemegy és a székét féltő, remegő lábú közzsolga végül is úgy fog dolgozni, ahogy a politikus «megkérte rá». Aki ezt nem csinálja, vagy kirúgják, vagy ha tényleg annyira jó, akkor rapportra jár szakminiszterhez vagy pártirodába.”*

*Török Ferenc*

## Üzleti csoportok és a törvényhozás III.

A korrupciós kockázatok nem nullák.

*„A politikát megveszik kilóra. Akit nem lehet megvenni, azt kirúgatják. Pici ország, gyenge kormány, erős multik jellemzik ma Magyarországot. Az elefánt és az egér harca ez és mondhatjuk, hogy az egérnek kurvára igaza van, csak nincs sok értelme az erőfölény miatt.”*

*Papp Júlia*

*„Villamosenergia-ügyekben a korrupciónak a pitiáner terepei – pl. hogy a közbeszerzéseknél lezsírozzák előre, hogy ki nyer – nem jellemzőek. Itt nagyobb érdekek feszülnek egymásnak. A változásban érdekeltek és azok harca ez, akik azt akarják, hogy ne legyen lényegi változás, hanem csak a saját monopolhelyzetük szabadsága.”*

*Takács Ferenc*

## Üzleti csoportok és a törvényhozás IV.

A KÁT-on (kötelező átvételi tarifa) belül az un. „kapcsolt erőművek” szerepének növekedése a sikeres járadékvadászat tipikus esete.

*„A nagyobb erőművek aztán folyamatosan estek be. Elsőként az XY Zrt ballagott be a miniszterelnökhöz, aminek hatására miniszteri rendelet született. Így került be az XY Zrt x-i és z-i erőműve a KÁT-os körbe. A legnagyobb dobás a Q MW-os w-i erőmű bekerülése volt, amelyiknek egyébként francia a tulajdonosa. Passzolod ki a járadékot a német és a francia tulajdonosnak a fogyasztó pedig nem kap semmit. Megtámogatod a hőtermelőket, de ők azt soha nem fogják visszajuttatni a fogyasztóknak. Maximum a pártkasszába.”*

*Varga Katalin*

*„Úgy néz ki, hogy ma Magyarországon adott a lehetőség, hogy gyakorlatilag bármilyen erőművedet kötelező átvételűvé lehet minősíteni.”*

*Farkas Anna*

## Járadékbecslés – két példa

- Gyérek a rendelkezésre álló (nyilvánosan elérhető) adatok, de lehetséges a járadék mértékére becslést adni
- 2008-as villamosenergia-piaci „liberalizáció” hatása:  
az MVM járadéka (= monopol ár – piaci [tőzsdei] ár)  
2008-ban mintegy 25,5 – 37,5 milliárd forintra tehető.  
Ennyivel fizettek többet a fogyasztók 2008-ban a szabályozás  
következményeként a fogyasztott villamos energiáért és ennyi  
járadékhoz jutott az MVM
- MEH becslés [MEH, 2009]: a KÁT kasszából a kapcsolt  
erőműveknek nyújtott támogatás (= KÁT – piaci ár) összege  
2009-ben 44 milliárd forint.
- Ennyivel fizettek többet a fogyasztók a villamos energiáért és ennyi  
járadékhoz jutottak az erőművek tulajdonosai

# Összefoglalás I.

- A piaci szereplők hatása a törvényhozásra, a szabályok kialakítására kardinális jelentőségű.

Ennek három formáját alkalmazták:

- Üzleti érdekcsoportok részvétele a szabályozások előkészítési fázisában;
- Képviselői módosító indítványok megszövegezése az üzleti érdekcsoportok által;
- „Rendeleti kormányzás” (a járadékvadászok olcsó, gyors és sikeres eszköze);

## Összefoglalás II.

- A törvényhozók természetesnek és kívánatosnak érzik a piaci szereplők befolyását a törvényalkotásra („*mondja meg a piac, hogy mi a helyes szabályozás*”).
- A sikeres járadékszerző aktivitás növeli a jelen lévő korrupciós kockázatokat két oldalról is:

*kliens: „... ha a törvényt így fogadjátok el, ennyit fizetek...”*

*megbízott: „...hogy a törvényt ne így fogadjuk el, annak ez az ára...”*



## Összefoglalás III.

- gyenge közigazgatás (kormányzat) ⇒
  - (⇒ döntések gyenge szakmai háttere) ⇒
- ⇒ erősödő járadékvadászat
  - (⇒ tovább gyengül a kormányzat)
- ⇒ korrupciós kockázatok növekedése
- ⇒ járadék, korrupció (a javak elosztásának változása)
  - (⇒ ellen-lobbik, járadékvadászat más területen)
- ⇒ társadalmi költségek
- ⇒ kormányzati kudarcok
- ⇒ a jólét csökkenése

## A „liberalizáció” néhány eredménye I.

A keresleti oldalon a nagyobb szereplőkön kívül a kis- és közepes piaci szereplők nem érezték semmi előnyét:

- Nem tudtak (nem érdemes számukra) szolgáltatót váltani
- Drágábban jutottak áramhoz a korábbiakhoz képest
- Rosszabb feltételek mellett (a korábbinál ritkább menetrend-adási kötelezettség)

## A „liberalizáció” néhány eredménye II.

Csak nagy fogyasztók egyes csoportjainak hozott a „liberalizáció” kedvező változást.

*„Ez csak a kiváltságosok piaca.”*

*Papp Júlia*

Jelentősen nőttek az árak 2008-ban.

*„A liberalizáció nálunk nem a fogyasztó választási szabadságát hozta el, hanem a monopolista árazási szabadságát.”*

*Kis József*

*„A liberalizáció nekünk semmi újat nem hozott, csak annyit, hogy amikor ezt meglépték 93%-kal emelkedtek az áramdíjak. A liberalizáció előtt ment minden, rugalmasabb volt az ügyintézés. Számunkra nem létezik szabad piac. Az egy-két nagyfogyasztónak lehet, de nekünk nincs.”*

*Pintér Tamás*

## A „liberalizáció” néhány eredménye III.

Nagyok a szolgáltató-váltás tranzakciós költségei.

*„Ha munkaidőben akarom szemléltetni, akkor azt mondhatom, hogy az internetezés, utánajárás, telefonálgatás terhe egy ember teljes heti munkaidejét lekötötte. Ráadásul végül nem is kaptunk életképes konkurens ajánlatot.”*

*Pintér Tamás*

*„a kedvezőbb árajánlatot bemutató szolgáltató is csak 2-3000 forinttal tudná lejjebb vinni a költségeit, ami még azt sem éri meg, hogy a böngészőt megnyissam a feltételek megismerése érdekében.”*

*Mészáros Tibor*

*(Ugyanerről lásd [Paizs – Kiss, 2009] elemzését)*

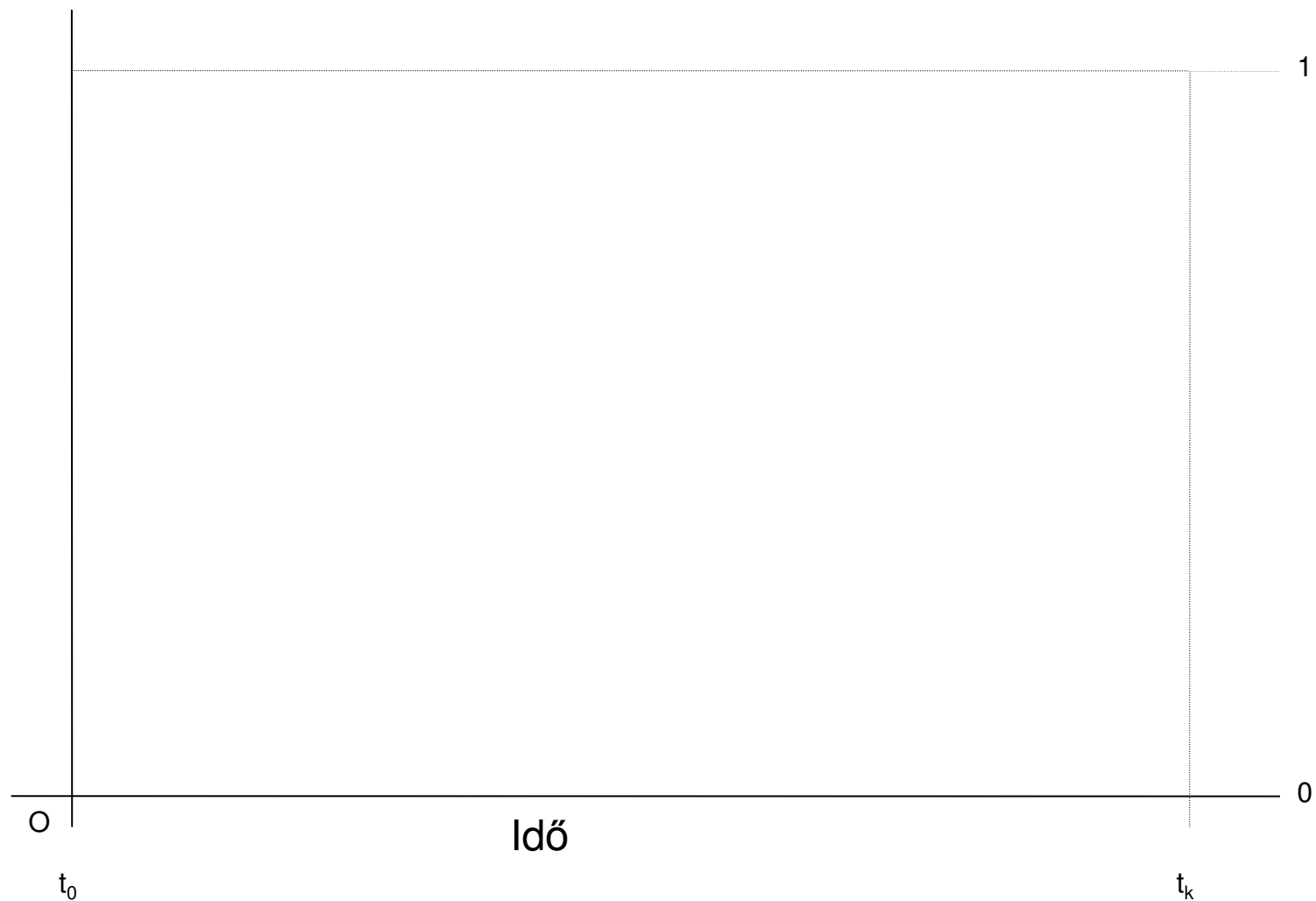
# Mire számíthatunk?

## Mire számíthatunk?

a járadékvadászatra épülő társadalmak  
életképesek  
akár hosszú távon is  
gyenge kormányzati adaptivitás  
normakövető magatartás eróziója  
a korrupció viszonylag magas és állandó szintje  
viszonylag magas társadalmi veszteségek

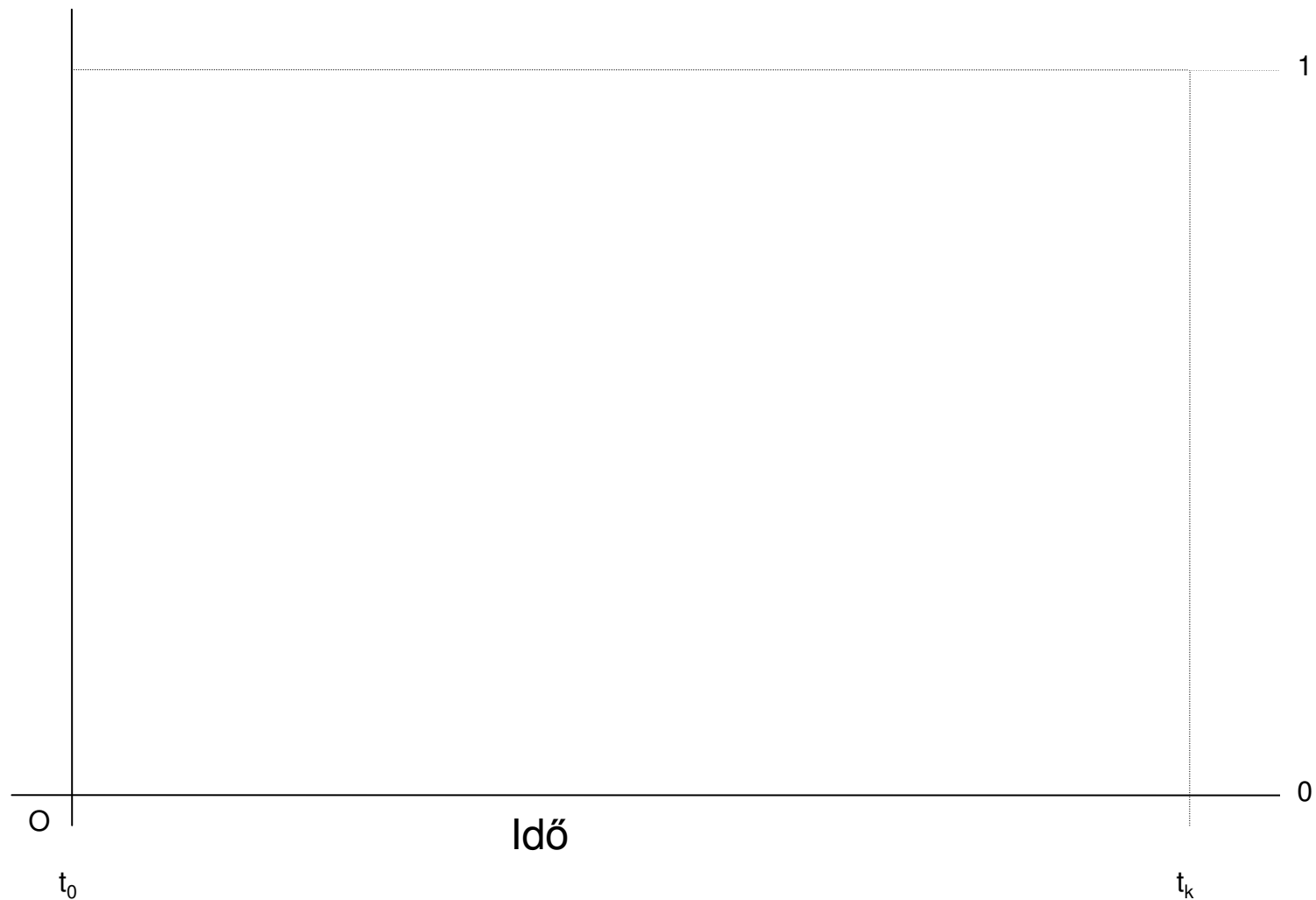
## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható  
munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat  
vagy  
termelés;



## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

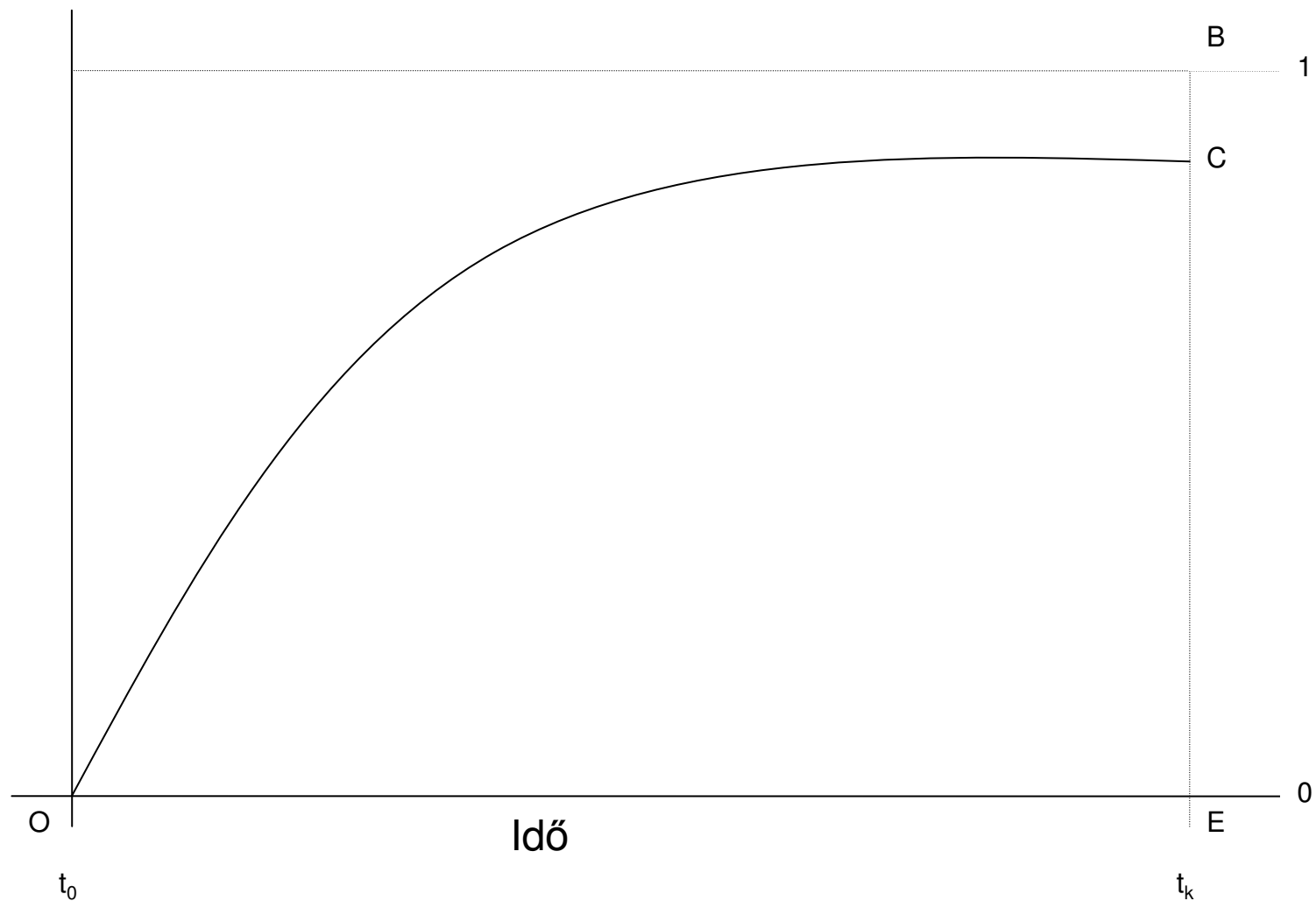
Felhasználható  
munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat  
vagy  
termelés;  
 $P(J) > P(T)$





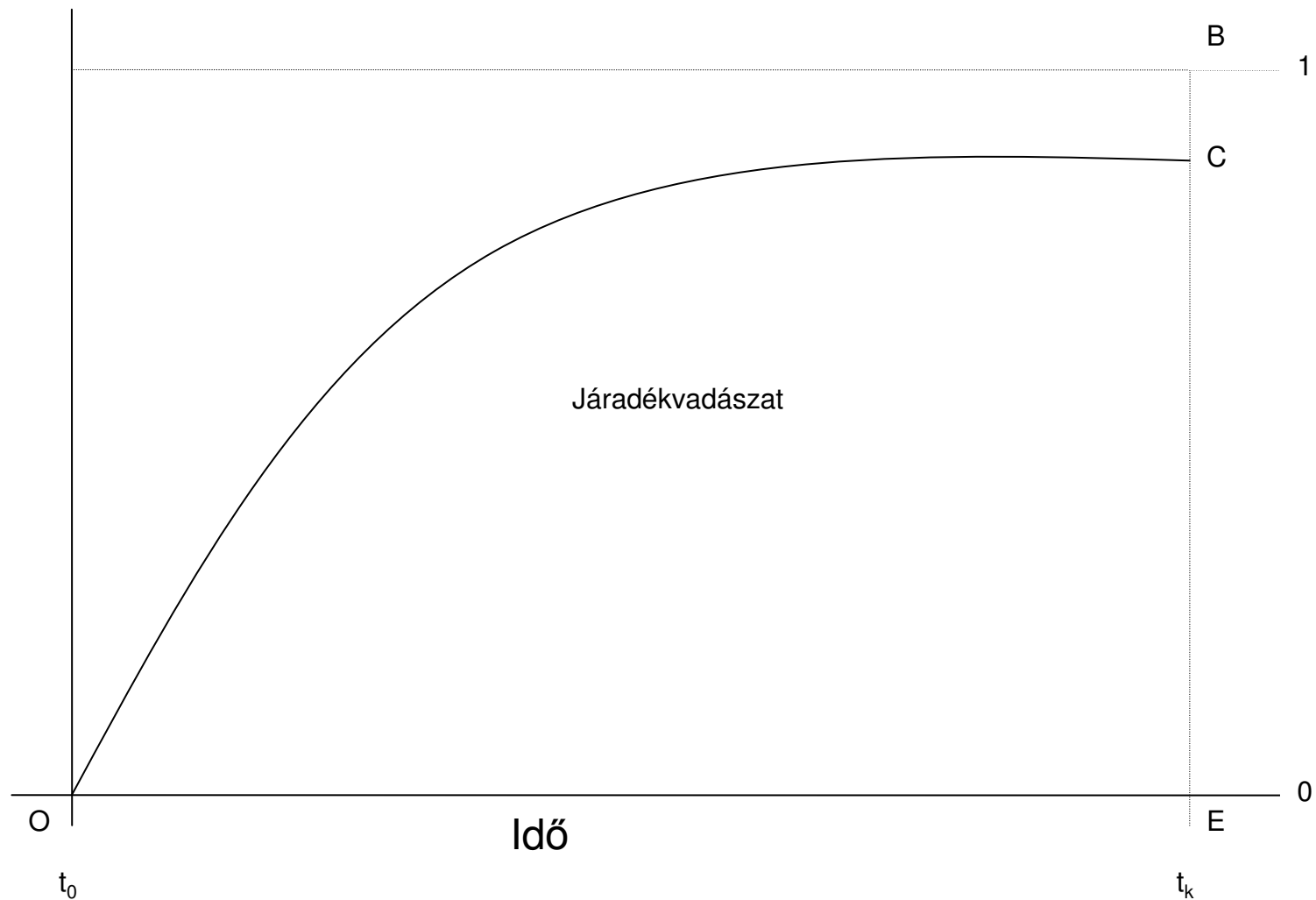
## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;  
 $P(J) > P(T)$   
A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő



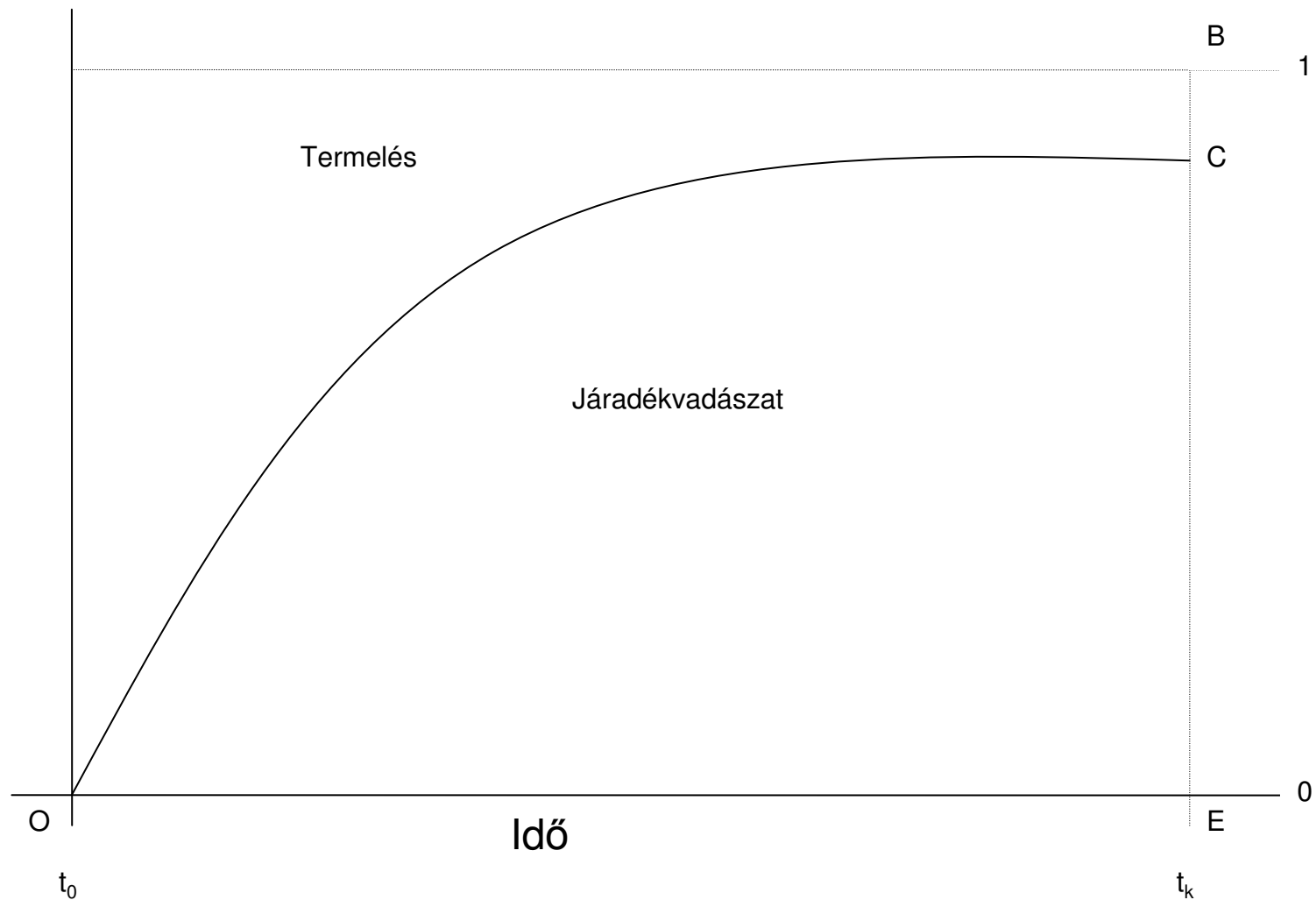
## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;  
 $P(J) > P(T)$   
A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő



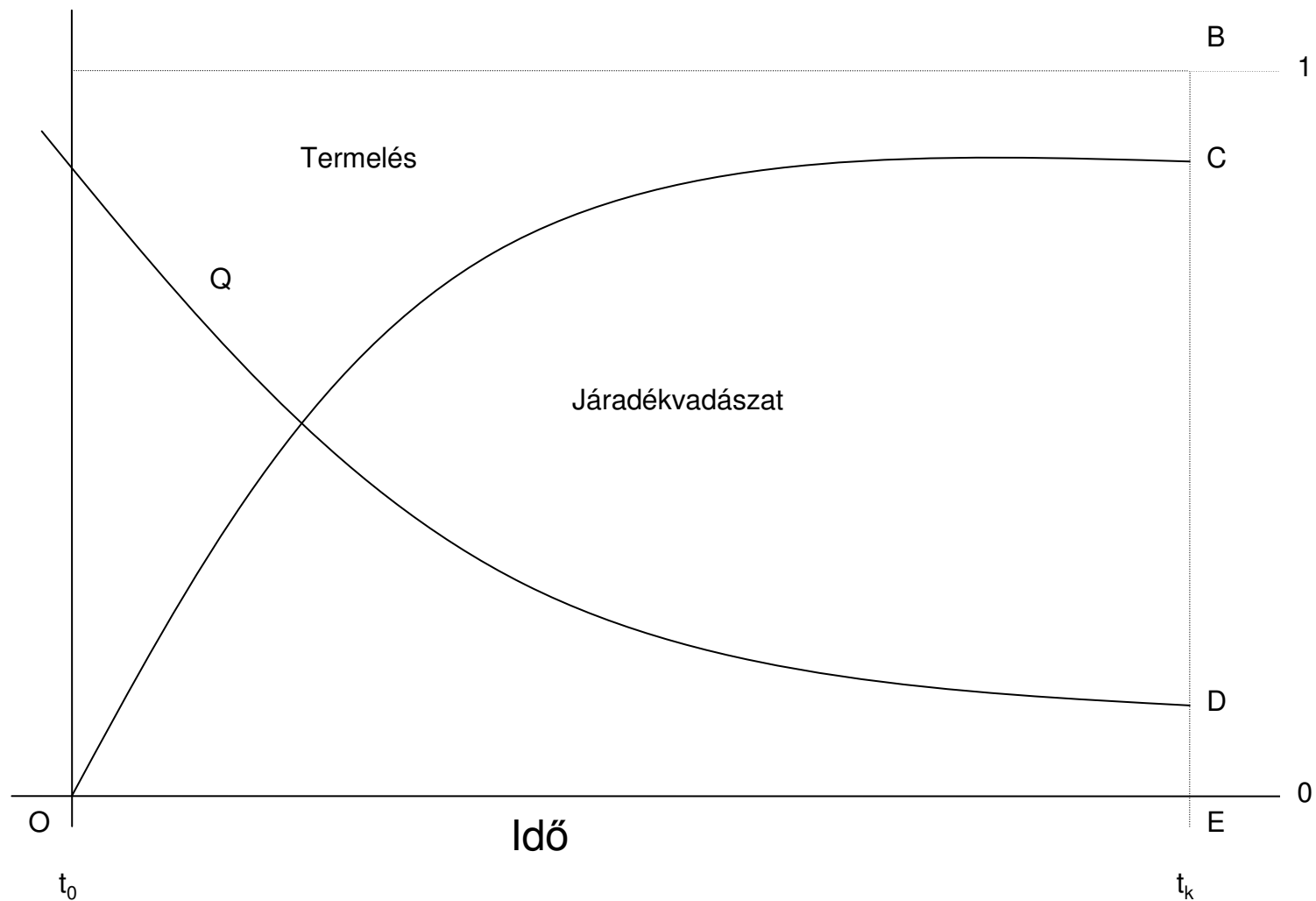
## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;  
 $P(J) > P(T)$   
A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő  
a termelés részaránya csökkenő (OABC)



## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;  
 $P(J) > P(T)$   
A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő  
a termelés részaránya csökkenő (OABC)  
Q: a termelés volumene az idő alatt csökkenő



## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;

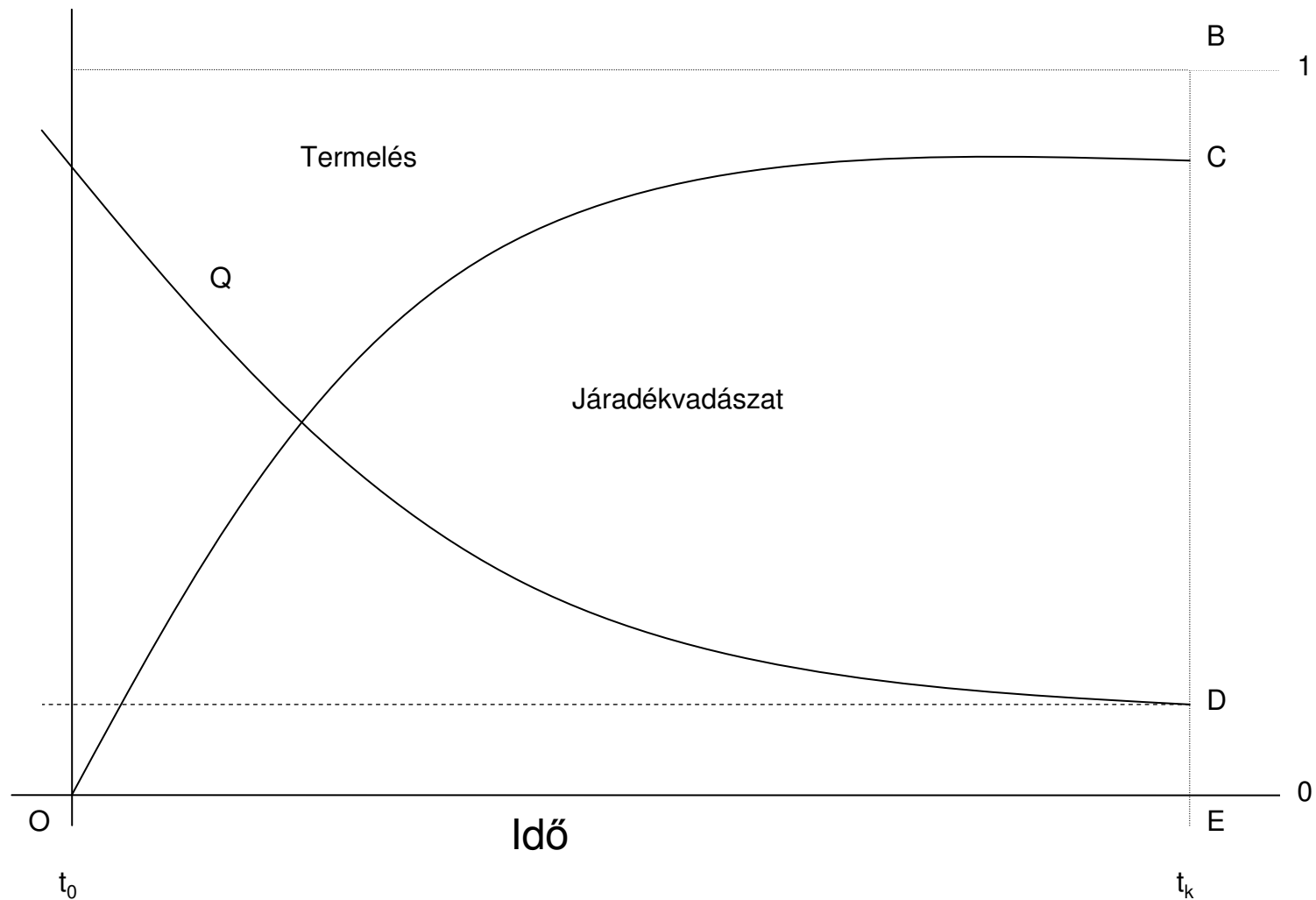
$P(J) > P(T)$

A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő

a termelés részaránya csökkenő (OABC)

Q: a termelés volumene az idő alatt csökkenő

egy minimális (D) szintig



## A járadékvadászat hosszú távú hatása egy gazdaságra [Murphy-Shleifer,-Vishny,1993]

Felhasználható munkaidő (0 - 1):  
járadékvadászat vagy termelés;

$P(J) > P(T)$

A járadékvadász aktivitás részaránya (OCE)  
 $t_0 - t_k$  idő alatt növekvő

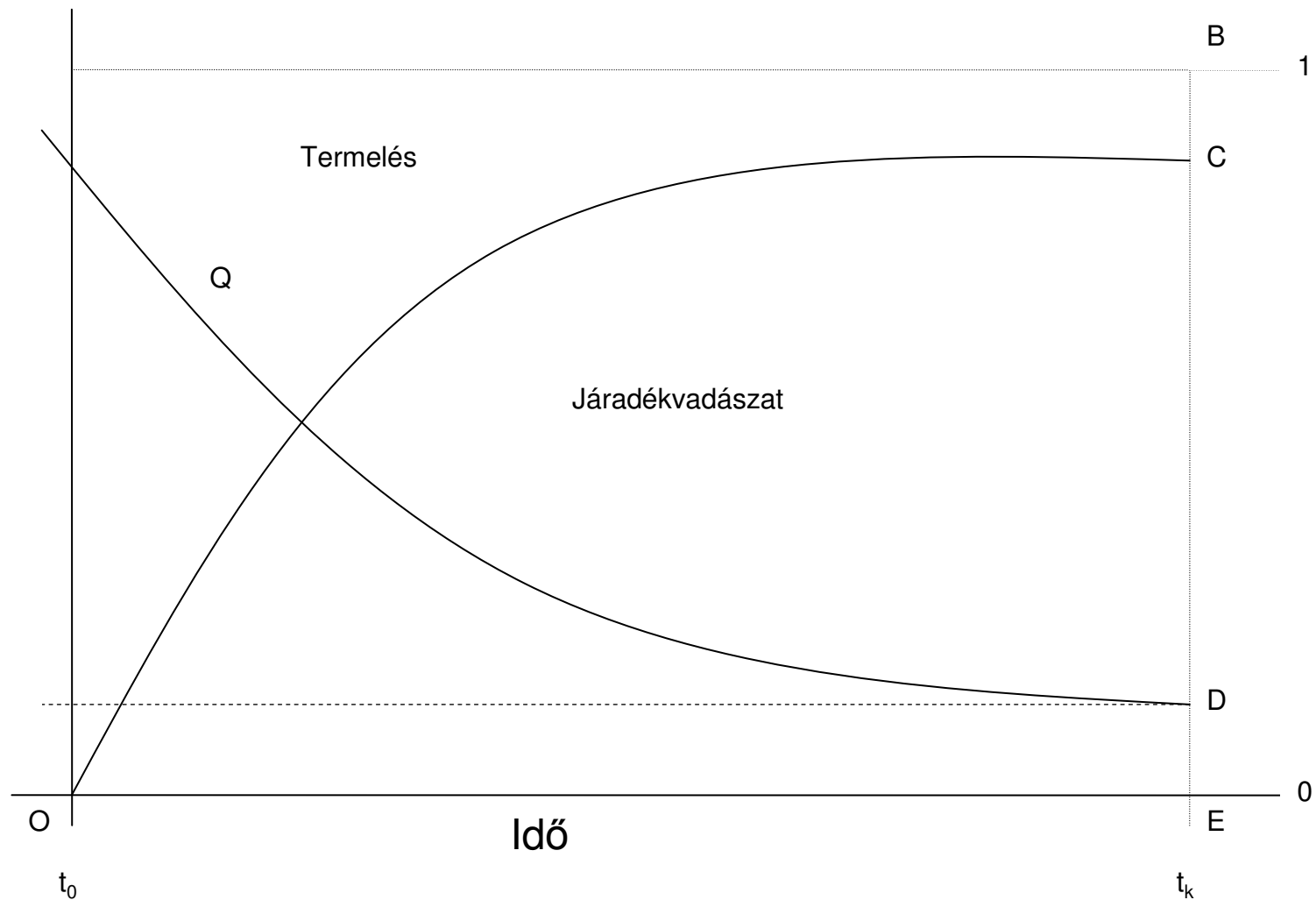
a termelés részaránya csökkenő (OABC)

Q: a termelés volumene az idő alatt csökkenő

egy minimális (D) szintig:

**működő de stagnáló gazdaság**

2010.01.14.



# Mit tehetünk?

## Mit tehetünk?

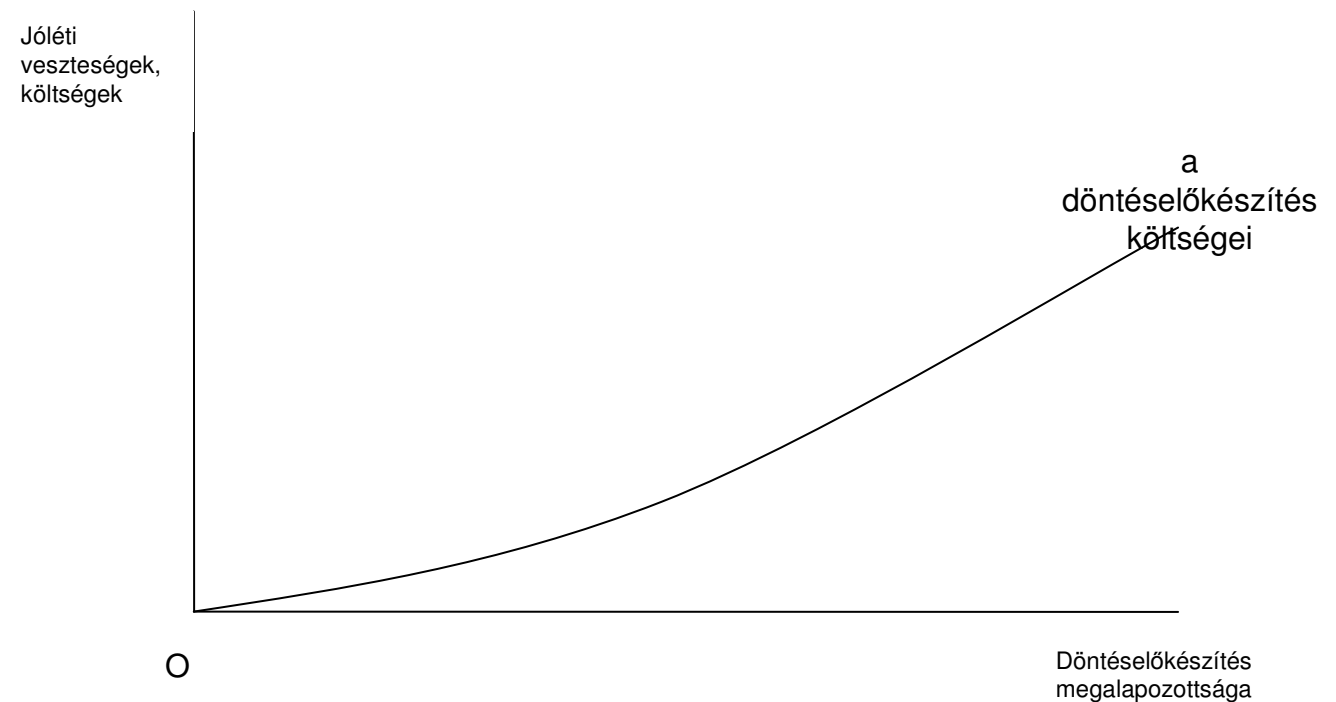
- Fellépés az információhoz jutás tranzakciós költségeinek csökkentéséért
- Szabályozási megoldások hatásainak előzetes és utólagos elemzése
- Kísérlet a járadékok, társadalmi költségek becslésére
- Elemzések: a korrupciós kockázatok explicitté tétele
- Kutatási eredmények vulgarizálása: fogyasztók (a járadékvadászat kárvallottjai) informálásának elősegítése



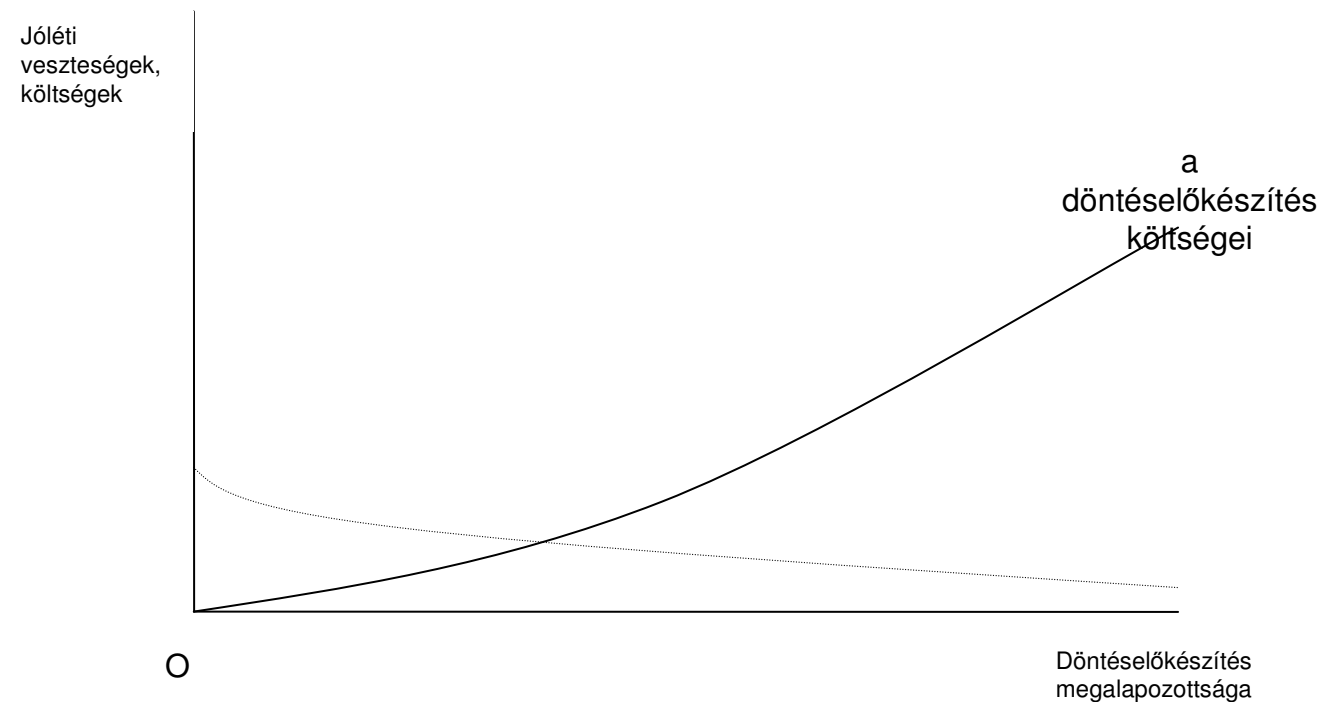
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



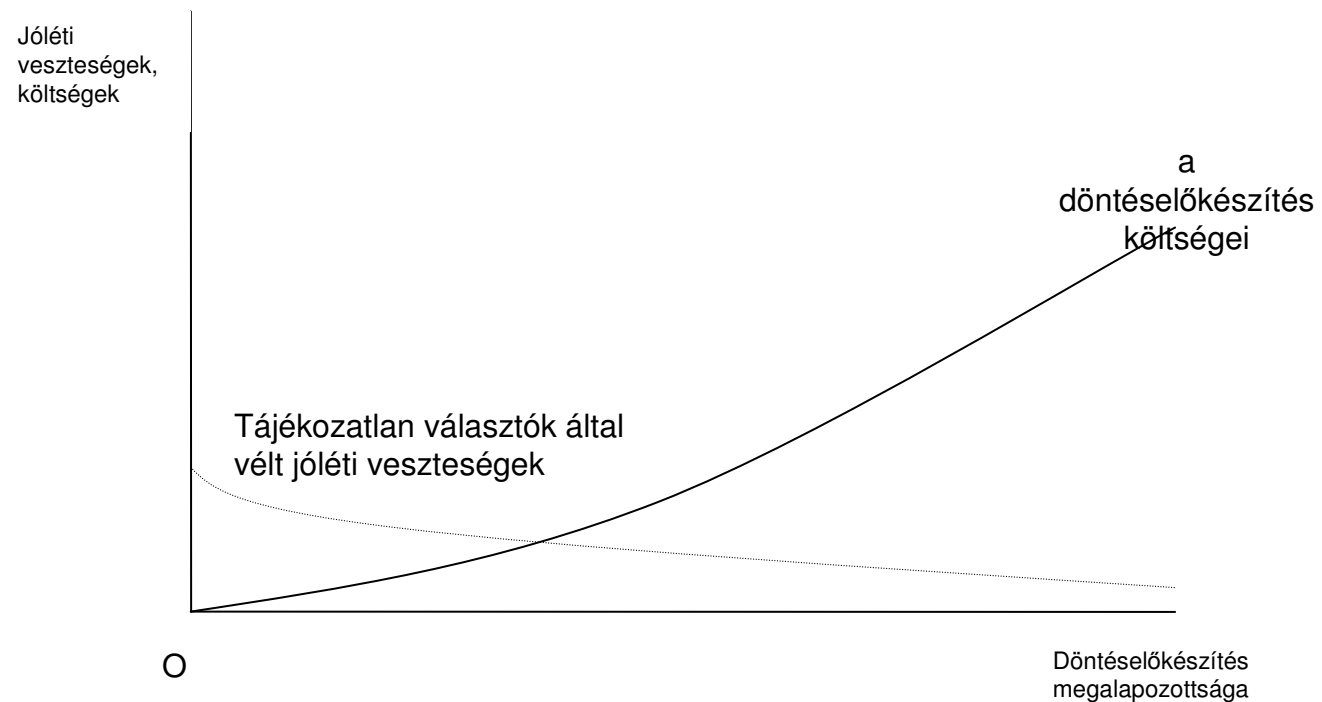
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



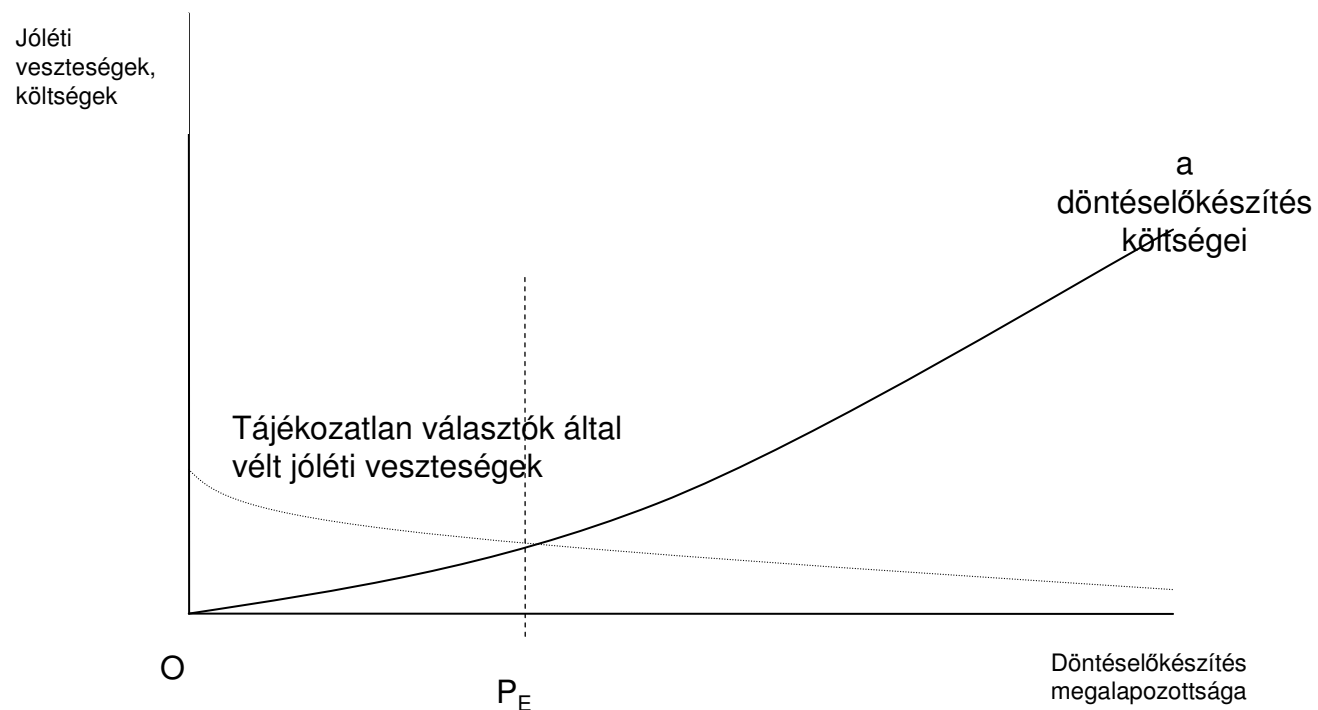
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



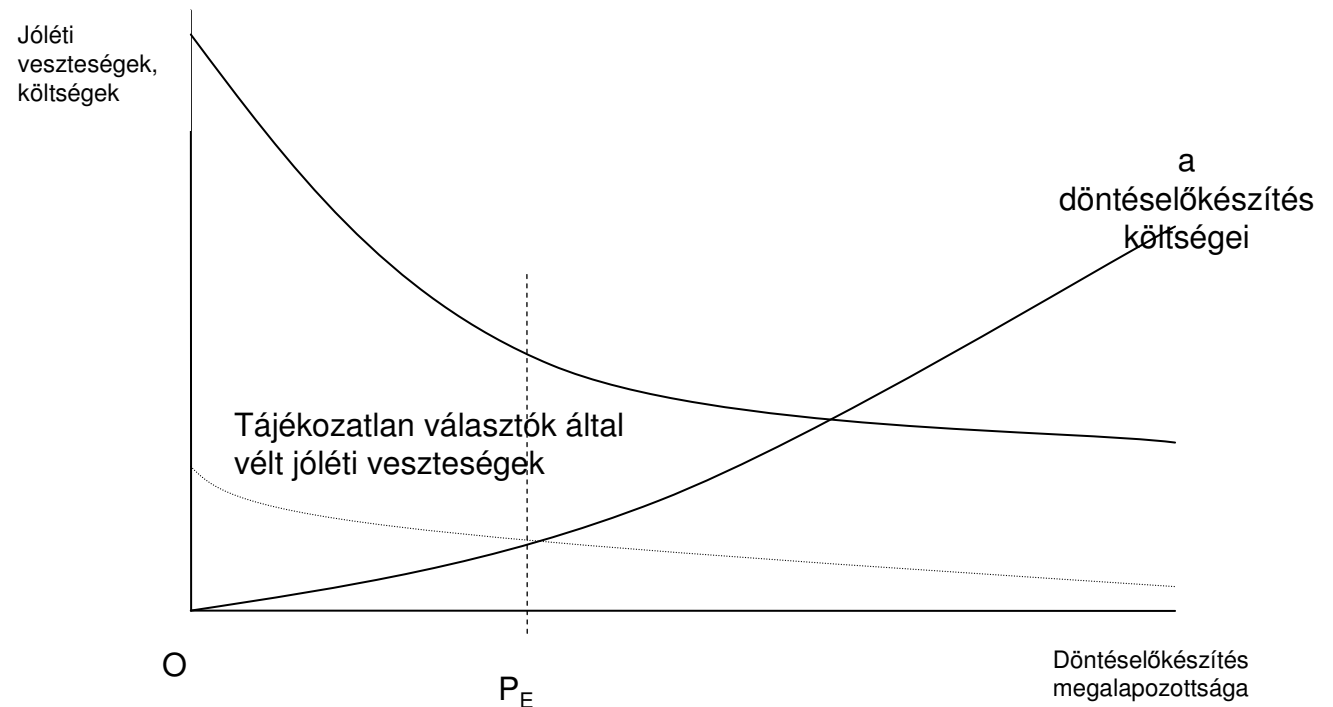
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



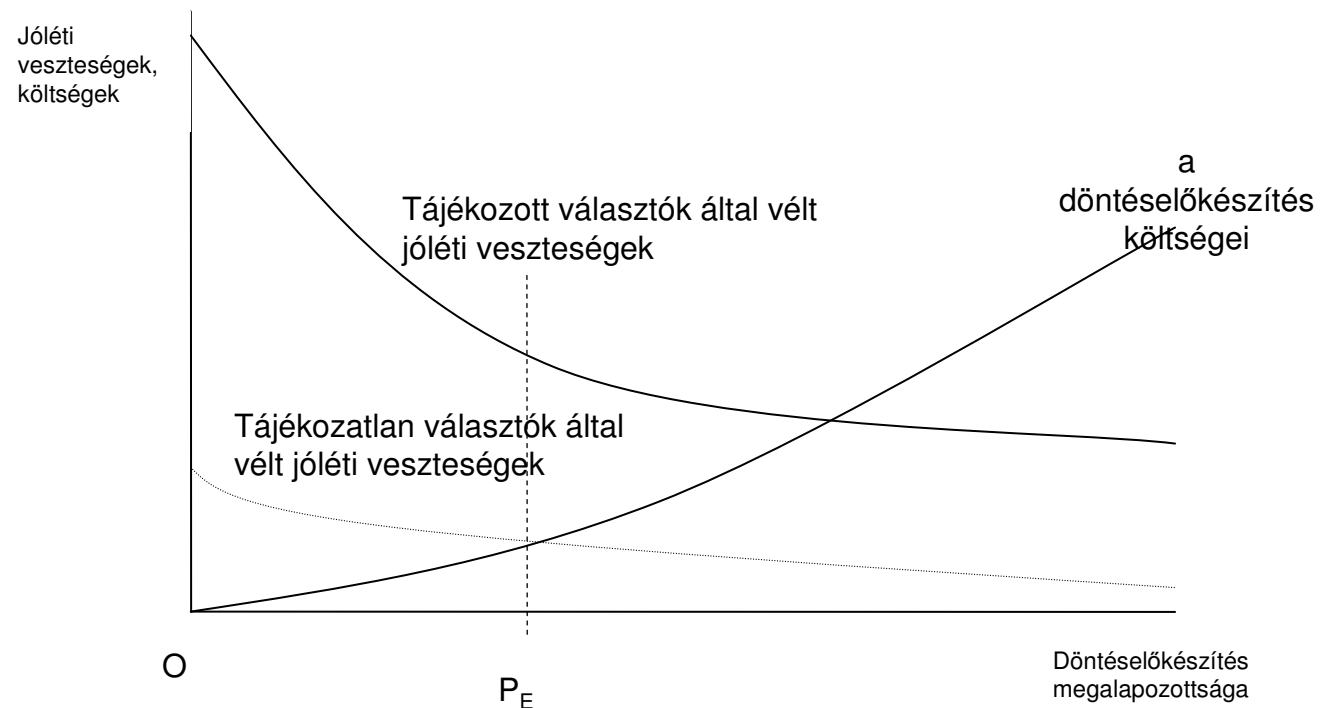
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



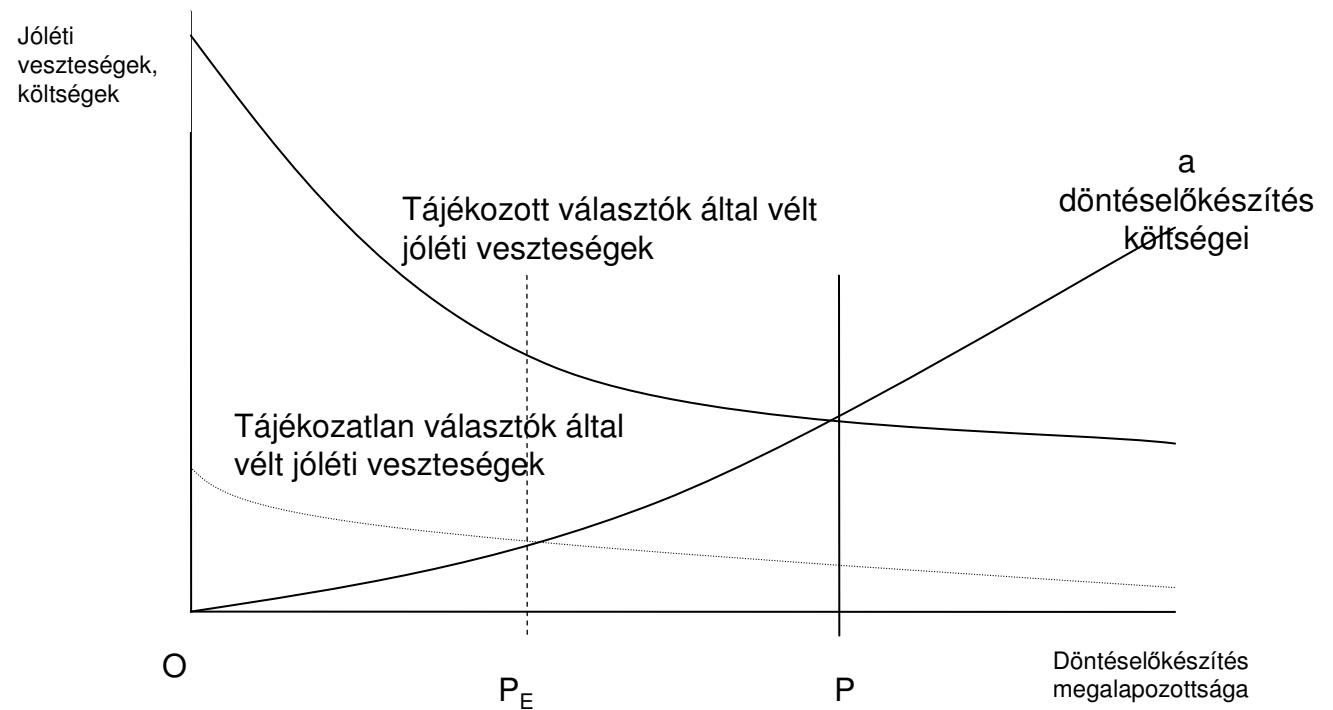
## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei

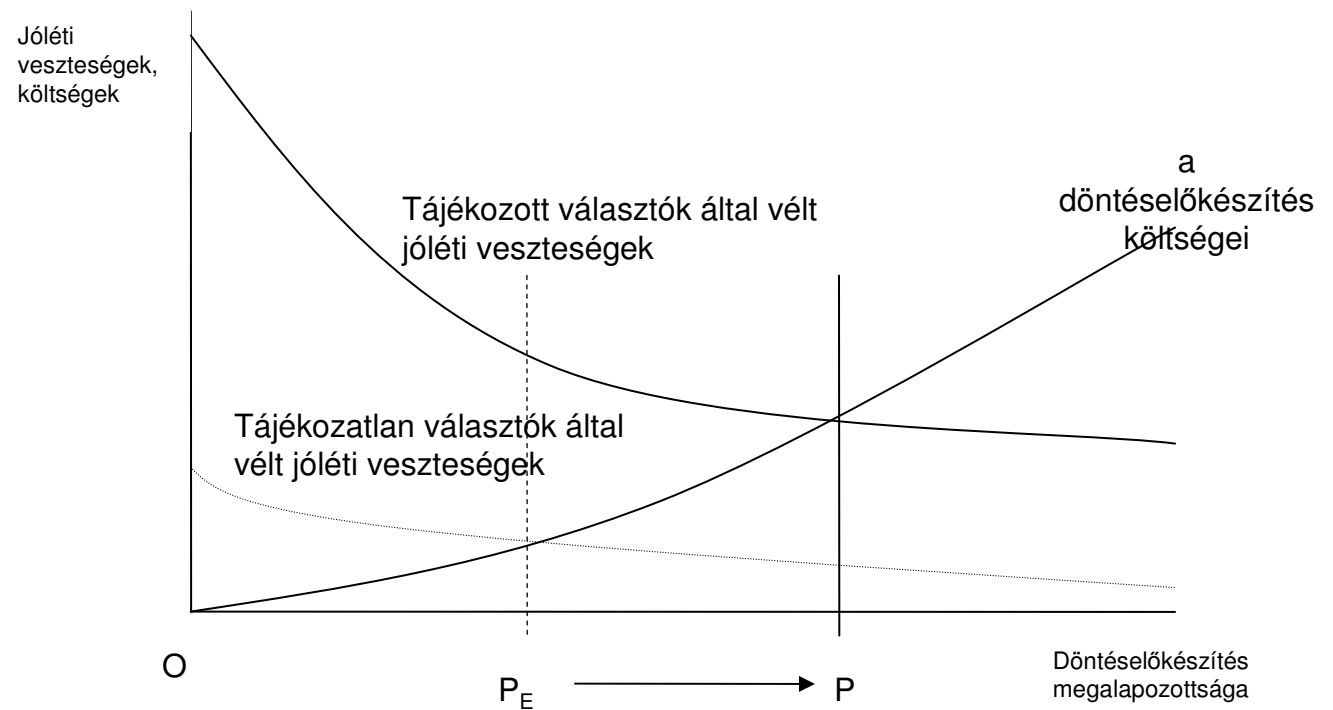


## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei

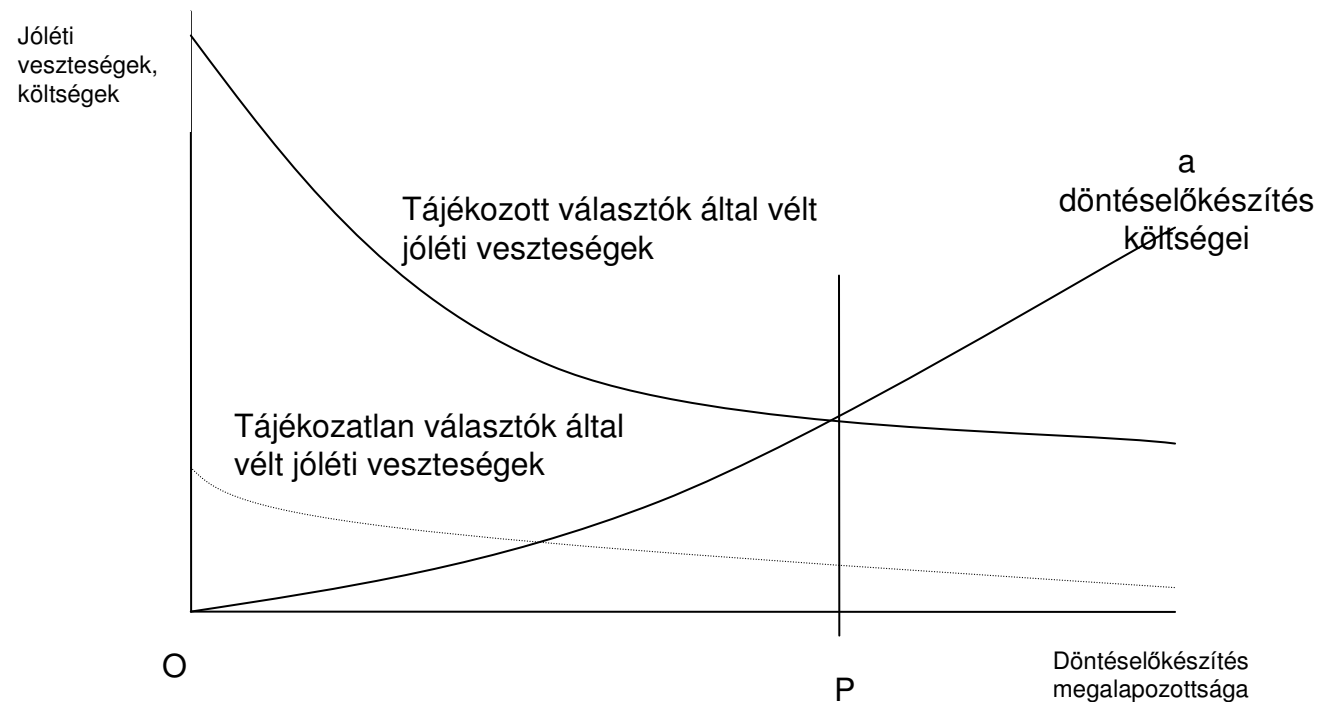




## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



## Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



## Irodalom

- Besley, T. (2006): Principled Agents? The Political Economy of Good Government, Oxford University Press, New York.
- MEH (2009): Tájékoztató a kötelező átvétel meghosszabbításáról, december 21. 4. oldal.  
Forrás: [http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200912/20091219\\_kat\\_hosszabbitas\\_honlapra\\_50.pdf](http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200912/20091219_kat_hosszabbitas_honlapra_50.pdf)
- Murphy, K.M. – Shleifer, A. – Vishny, R. (1993): Why is Rent-seeking Costly to Growth? American Economic Review, May 82(2), pp. 409-414.
- Olson, M. (1987 [1982]): Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. [The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. Yale University Press, New Haven and London.]
- Paizs L. – Kiss A. (2009): A villamos energia hazai kis- és nagykereskedelmének piaci fejleményei 2008-2009-ben, REKK, 2009. augusztus, 37. oldal. Forrás:  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/10344D52697C97E01.pdf>

„...a lobbyzás eredményességét az állampolgárok nem tökéletes ismeretei magyarázzák.

(...)

a kollektív javakkal kapcsolatos számítások és információk szintén kollektív jószágot alkotnak.”

[Mancur Olson, 1982]

# Köszönöm a figyelmet!

Az előadás letölthető a  
BCE Korrupciókutató-központ honlapjáról a  
<http://www.crc.uni-corvinus.hu/>  
oldalról