

SZÁNTÓ ZOLTÁN – TÓTH ISTVÁN JÁNOS – VARGA SZABOLCS (SZERK.)

A (KENŐ)PÉNZ NEM BOLDOGÍT?

*GAZDASÁGSZOCIOLOGIAI ÉS POLITIKAI GAZDASÁGTANI
ELEMZÉSEK A MAGYARORSZÁGI KORRUPCIÓRÓL*



SZÉCHENYI TERV



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

A kötetben megjelent tanulmányok a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézetének Korrupciókutató-központjában készültek.

A kutatások adatgyűjtési fázisában részt vettek:

Balázs Hilda Kinga, egy. hallgató, BCE; Bartis Kinga, egy. hallgató, BCE;
Cserpes Tünde, munkatárs, BCE; Fülöp Márk Tamás, egy. hallgató, BCE;
Lukácsné Gergely, egy. hallgató, BCE; Márkus Annamária, egy. hallgató,
BCE; Miskolczi Erna, egy. hallgató, BCE; Vajda Orsolya, egy. hallgató, BCE;
Varga Szabolcs, PhD-hallgató, BCE

A kutatásokban részt vettek:

Bakonyi Eszter, PhD-hallgató, BCE; Cserpes Tünde, munkatárs, BCE;
Hajdu Miklós, egyetemi hallgató, ELTE; Kotek Péter, közgazdász, BCE;
Mohay Linda, PhD-hallgató, BCE; Szántó Zoltán, Ph.D., egyetemi tanár,
intézetigazgató, BCE; Szél Bernadett, PhD-hallgató, BCE; Tóth István János,
Ph.D., tudományos főmunkatárs, MTA KTI, egyetemi magántanár, BCE; Varga
Szabolcs, PhD-hallgató, BCE; Vereckei András, egyetemi hallgató, BCE

Kutatásvezetők:

Szántó Zoltán, Ph.D., egyetemi tanár, intézetigazgató, BCE; Tóth István János,
Ph.D., tudományos főmunkatárs, MTA KTI, egyetemi magántanár, BCE

A kötetben megjelent tanulmányok elkészítésében és a kapcsolódó
adatgyűjtésekben résztvevők körét, valamint a kutatások elkészítéséhez
támogatást nyújtó szervezeteket minden tanulmány elején pontosan megjelöljük.

BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet

Korrupciókutató-központ

1093 Budapest, Közraktár utca 4-6.

Internet: <http://www.crc.uni-corvinus.hu>

A kiadást gondozta: © Ad Librum Kft. (www.adlibrum.hu)

Nyomda: Litofilm Kft. (www.litofilm.hu)

ISBN 978-963-503-490-1

A műhely (kutatócsoport) vezetője: Szántó Zoltán

A tanulmányokat szakmailag lektorálta: Juhász Pál

A KÖTET A BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-
0005. SZÁMÚ TÁMOP PROGRAMJA KERETÉBEN KÉSZÜLT.

SZÁNTÓ ZOLTÁN – TÓTH ISTVÁN JÁNOS – VARGA SZABOLCS (SZERK.)

A (KENŐ)PÉNZ NEM BOLDOGÍT?

*GAZDASÁGSZOCIOLÓGIAI ÉS POLITIKAI GAZDASÁGTANI
ELEMZÉSEK A MAGYARORSZÁGI KORRUPCIÓRÓL*

BUDAPEST, 2012

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	11
---------------	-----------

I. Elméleti-fogalmi keretek	13
------------------------------------	-----------

Szántó Zoltán

Kontraszelekció és erkölcsi kockázat a politikában.

Vázlat az információs aszimmetria közgazdaságtani fogalmainak politikatudományi alkalmazhatóságáról	15
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Az információs aszimmetria piaciverseny-torzító hatásai	16
---------------------------------------------------------	----

Védekezés a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat ellen	17
-----------------------------------------------------------	----

Az információs aszimmetria következményei a politikában	18
---------------------------------------------------------	----

A képviseleti demokrácia mint megbízási probléma – rejtett információk és rejtett cselekvések a politikában	20
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Összegzés helyett	22
-------------------	----

Irodalom	23
----------	----

Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs

A korrupció fogalma és ideáltípusai	29
--------------------------------------------	-----------

A korrupció fogalma	29
---------------------	----

A korrupció ideáltípusai	30
--------------------------	----

Irodalom	34
----------	----

II. Empirikus elemzések és esettanulmányok	37
---------------------------------------------------	-----------

Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs – Cserpes Tünde

Korrupciógyanus esetek médiareprezentációja

Magyarországon (2001-2009)	39
-----------------------------------	-----------

Bevezetés	39
-----------	----

A minta és a módszer	40
----------------------	----

Eredmények	42
------------	----

A korrupciógyanus esetek szereplőinek jellemzése	42
--------------------------------------------------	----

A korrupciós szituációk jellemzése	46
------------------------------------	----

Irodalom	55
----------	----

Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs

A korrupció társadalmi és intézményi szerkezete. Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon	57
Bevezetés	57
Néhány tipikus korrupciós kapcsolatháló Magyarországon	57
Következtetések	69
Irodalom	71

Szántó Zoltán – Tóth István János – Varga Szabolcs – Cserpes Tünde

Gazdasági érdekcsoportok, szabályozási kudarcok, járadékvadászat és korrupció	73
Bevezetés	73
A járadékvadászat fogalmai	74
Első esettanulmány: A törvényhozói pozíció, mint a korrupciós járadék potenciális forrása	80
Második esettanulmány: A törvényalkalmazói pozíció, mint a korrupciós járadék potenciális forrása	88
Következtetések	93
Irodalom	96

Tóth István János – Cserpes Tünde – Kotek Péter – Vereckei András

Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban	99
Bevezetés	99
1. Elméleti megfontolások	102
1.1 Alapfogalmak és modellek	102
Megbízó-ügynök elmélet	105
Az állam foglyul ejtése és járadékvadászat	107
1.2 A villamosenergia-piac általános jellemzői	109
1.3 Energiapiaci korrupció – néhány megfigyelés	112
2. Szabályozás, érdekcsoportok és a villamosenergia-piaci „liberalizáció”	114
2.1 Bevezetés	114
2.2 A magyar szabályozás jellemzői	115
Szereplők, intézményi környezet, a „liberalizáció” érvrendszere	116
A szabadpiacra lépés nehézségei vállalati szemszögből	122
A villamosenergia-ipari piacnyitás szabályozásának előkészítése	126
A törvényhozó és a járadékvadász	127
Személyes kapcsolatok és a mutyizás	130

Világos politikai célok hiánya	131
Kiszámíthatatlan szabályozás	132
Járadékvadászat a szabályozás különböző szakaszaiban	132
Szabályozásgyakorlati kalauz	137
Amikor a törvényhozók befolyásolják a piaci szereplőket	137
Amikor a piaci szereplők befolyásolják a törvényhozókat	139
2.3. Járadékbecslés: a 2007. októberi MVM-nagyaukción	140
3. A szélerőművek építésének szabályozása	145
3.1 Bevezetés	145
3.2. Rövid szabályozástörténet és kvótakiosztás	154
A KÁT-rendszer és bővülése	155
Az „ellátásbiztonság”	161
A probléma a szabályozó szemszögéből	162
A probléma a piaci szereplők szemszögéből	163
A 2005–2006-os kötelezően előírt MEH-engedélyeztetési eljárás és a kvótakiosztás	165
3.3. Három szabályozási lépés	169
Első: a MAVIR és a kormányzat	169
Második: drákói MAVIR és elnéző MEH	170
Harmadik: „Ha biztosan nyerni akarsz, nem kérsz az általam biztosított előnyökből”	171
4. Általános tanulságok	173
1. Miért elengedhetetlen a kormányzati beavatkozás?	173
2. Miért kínálkozik kedvező terep a járadékvadászat és a korrupció számára?	174
a) Kevés az eladó	174
b) Sok a vevő	174
b1) Az egy vevőre jutó átlagos veszteség minimális	174
b2) Az ellenlobbi-szervezés magas tranzakciós költségei	175
c) Információs aszimmetria	175
3. Korrupció esetén alacsony a lebukás kockázata, magas a korrupciós jutalék, és alacsonyak a tranzakciós költségek	176
4. A világos kormányzati szándékok hiánya	177
a) Bizonytalanság a piacra lépést fontolgatók számára	178
b) Megnehezíti az egyes szabályozási döntések elemzését	178
5. Közcélú adatok, információk elérésének megnehezítése, titkolózás	179
6. A jogalkotás, a döntés-előkészítés menete nem világosan szabályozott, illetve az ehhez kapcsolódó szokásjog is többször sérül	181

7. A korrupciós kockázatok figyelembevételének hiánya	182
8. Korrupciós kockázatok megjelenése a törvényhozás szintjén is	183
9. A kormányzati kudarcok bekövetkezése előre kódolt	184
Irodalom	185
<i>Tóth István János – Bakonyi Eszter – Hajdu Miklós – Mohay Linda</i>	
A szélerőművek engedélyeztetésének magyar labirintusa	209
Bevezetés	209
1. Az engedélyezési eljárás	210
1.1. A szükséges engedélyek	210
1.2. Az engedélyekkel foglalkozó szervezeti rendszerek bemutatása	211
1.2.1. Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség	211
1.2.2. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal	211
1.2.3. Az engedélyekkel foglalkozó szervezetek internetes megjelenése	212
1.3. A környezetvédelmi engedély	213
1.3.1. Az engedély kérelmezése	213
1.3.2. Az eljárás kezdete	213
1.3.3. Az engedélyeztetés folyamata	214
1.3.4. Az engedélyezés lezárulása	216
1.4. Az építési engedély	216
1.4.1. Az engedély kérelmezése	216
1.4.2. Az eljárás megkezdése	217
1.4.3. Az engedélyeztetés folyamata	217
1.4.4. Az engedélyezés lezárulása	219
1.5. Használatbavételi engedély	219
1.6. A vezetékek engedélyeztetése	220
1.7. Az interjúk során említett problémák, nehézségek	220
2. A piaci szereplők percepciója	222
2.1. A cégek jellemzése	222
2.1.1. A vállalkozók felkeresése	222
2.1.2. A különböző szelek vállalkozások pozitív és negatív vonásai	223
2.2. Az engedélyeztetési folyamat	225
2.2.1. A szélenergia-termelés fázisai	225
2.2.2. Az engedélyeztetési folyamat működése	226
2.2.3. A pályázatok értékelése	227
2.2.4. Az intézményrendszer értékelése	228

2.3. A korrupció érzékelése	232
2.3.1. A korrupció típusai	232
2.3.2. A korrupció percepciója az iparágban	232
2.3.3. A korrupció percepciójának időbeli változása	233
2.3.4. A hiánypótlás folyamata	234
2.3.5. A személyes kapcsolatok és a formalizáltság szerepe	235
2.3.6. A személyes kapcsolatok és a formalizáltság összefüggése a korrupcióval	236
III. Antikorrupciós politikák elvei és gyakorlata	239
<i>Szántó Zoltán – Tóth István János</i>	
Korrupcióellenes kormányzati lépések és közpolitikai reformok néhány tapasztalata	241
Antikorrupciós kormányzati lépések	241
Antikorrupciós közpolitikai reformok	245
<i>Varga Szabolcs</i>	
Hogyan előzzük meg a korrupciót? Hasznos tanácsok és információk magyar üzletemberek számára	249
Bevezetés	249
A kiadvány célja	249
A korrupció elleni küzdelem erősítése	250
Mi a korrupció?	250
Miért kell küzdeni ellene?	251
Társadalmi és politikai okok	252
Gazdasági és üzleti okok	252
A magyarországi korrupcióellenes törvénykezési gyakorlat	253
Jogszabályi környezet	253
Büntetőjogi felelősség	254
Mérje fel a szituációt, és tesztelje saját magát!	255
Esettanulmány	255
Cégalapítás külföldön	255
Engedélyezési eljárások	257
Támogatási mechanizmusok	257
Ellenőrzések	258
Mit tehet Ön a korrupció ellen?	260
Előzetesen	260
Legyen informált!	260

Tegyen megelőző lépéseket!	260
Szervezeti intézkedések	261
A menedzsmenttel és munkatársakkal kapcsolatos intézkedések	261
Ellenőrző intézkedések	261
Mit tehet beosztottként, ha környezetében korrupciógyanús eseményt észlel?	262
Jellegzetes helyzetek	263
Figyelmeztető jelek	264
Kérjen segítséget!	264
A korrupció megelőzésének eszközei	265
Átláthatósági megállapodások alkalmazása	265
Feddhetetlenségi Záradék	266
Etikai Kódex alkalmazása	267
A Svájci Hozzájárulási Program korrupciót megelőző intézkedései	268

ELŐSZÓ

A Budapesti Corvinus Egyetem Korrupciókutató-központjának megalakulása idején, 2008-ban úgy tűnt, hogy Magyarországon a korrupciós jelenségek terén érezhető változások kezdtek kibontakozni. Egyrészt egyre inkább hétköznapi tapasztalattá vált, hogy folyamatosan találkozunk olyan híradásokkal, melyek egy éppen aktuális, akár hosszú évek óta folyó korrupciós ügyről tudósítanak, vagy lepleznek le. Másrészt szembeötlő volt az is, hogy immáron nemcsak „kisléptékű” korrupciós esetek kezdtek napvilágot látni a különböző médiumokban, hanem egyre több, akár nagy állami és/vagy magáncéget, gazdasági és politikai vezetőt is érintő, nem ritkán jelentős anyagi értékben elkövetett bűncselekmények gyanúja került címlapokra.

Mindez nemcsak a hétköznapi ember, hanem a tudományos kutató figyelmét is felkeltette. Hiszen amellett, hogy az erőforrások nem optimális allokációja, valamint a jogi és szabályozási rendszer számos elemében megmutatkozó kontraszelektációs mechanizmusok már jelentős részben ismertek voltak, továbbra is számos, még feltáratlan strukturális tényező és rejtett működési mechanizmus jellemezte (és jellemzi ma is) a jelenséget. Ezek mélyebb és módszeres megismerése alapvető jelentőségű, úgy a tudományos kutatás, mint az ellene való fellépés tekintetében. A kutatóközpont munkatársait is elsősorban ez a megismerési vágy hajtotta és hajtja az elmúlt évek korrupciós jelenségek feltárása során és a kutatási eredmények kötetbe rendezésekor.

A tanulmánykötet három részre tagolódik. Az első rész két tanulmánya a korrupció elméleti-fogalmi kereteit tárgyalja. Ebben a fejezetben egyrészt a korrupció általunk használt fogalmának tisztázása mellett a megbízó-megbízott-kliens modell segítségével bemutatjuk a korrupció négy ideáltípusát. Míg a vesztegetést és zsarolást a megbízott és kliens közti, addig a hűtlen kezelést és csalást a megbízó és megbízott közti tranzakcióként definiáljuk. A korrupció ezen alaptípusait irányított gráfok segítségével ábrázoljuk. Másrészt kitekintünk – a többnyire a közgazdaságtan fogalmaiként használatos – információs aszimmetria és morális kockázat jelenségére, oly módon, hogy egyúttal azok politikatudományi alkalmazhatósága mellett is érvelünk.

A kötet második részében empirikus elemzések és esettanulmányok segítségével mutatjuk be a korrupció sokszínű jelenségét Magyarországon. Míg médiaelemzésünkben a médiában korábban napvilágot látott korrupciógyanús esetek összegyűjtésével a tranzakciós helyzetek felmérésére és elemzésére teszünk kísérletet, addig a korrupció mélyszerkezetét vizsgálva tipikus magyarországi korrupciós hálózatok társadalmi és intézményi beágyazottságát mutatjuk be, a

korruptió transzakciókat többszereplős, bonyolult és multiplex gráfokkal ábrázolva. Harmadik tanulmányunk a járadékvadászat és a korruptió kapcsolatát empirikus példák segítségével világítja meg, míg a fejezet utolsó két tanulmánya a villamosenergia-piac működéséről és a szélerőművek telepítésének korruptió kockázatairól fest részletesebb képet.

Végül a kötet harmadik fejezetében különböző antikorrupciós politikák elveire és azok gyakorlati megvalósítási lehetőségeire térünk ki. Ennek keretében egyfelől olyan antikorrupciós reformokat körvonalazunk, amelyek közvetlenül a korrupt transzakciók visszaszorítására irányulnak, illetve olyan antikorrupciós kormányzati lépéseket vázolunk, amelyek a szabályozási környezet megváltozására irányulnak. A kötet záró tanulmánya a gyakorlatra helyezi a hangsúlyt. Részt vesz egy korrupt helyzeteket és azok jogkövetkezményeit is bemutató esettanulmány segítségével megkönnyíti az ide vonatkozó hazai szabályozásban való eligazodást, másfelől – elsősorban vállalkozók számára – javaslatokat fogalmaz meg azzal kapcsolatban, hogy hogyan lehet megelőzni, illetve hatékonyan küzdeni a különböző korrupt tevékenységek ellen.

A szerkesztők

I.

ELMÉLETI-FOGALMI KERETEK

KONTRASZELEKCIÓ ÉS ERKÖLCSI KOCKÁZAT A POLITIKÁBAN

Vázlat az információs aszimmetria közgazdaságtani fogalmainak politikatudományi alkalmazhatóságáról¹

A modern politikai gazdaságtanban általánosan elfogadott nézet szerint (*Barro* [1973], *Ferejohn* [1986]) a demokráciában a választási rendszereknek két fontos funkciója van. Egyrészt kiválasztani a hozzáértő, elsősorban a közérdeket szolgáló, jog- és normakövető (azaz: „jó szándékú”, „becsületes” vagy „tisztességes”) politikusokat, másrészt – megválasztásuk esetén – fegyelmezni a túlzott mértékben a saját egyéni érdekeiket követő, hozzáértés nélküli, jog- és normasértő (azaz: „rosszindulatú”, „álnok” vagy „tisztességtelen”) politikusokat.² A továbbiakban az egyszerűség kedvéért az előbbi esetre a jó politikusok, míg az utóbbira a rossz politikusok kifejezést használjuk.³ A szóban forgó szemléletmód képviselői a hangsúlyt ez utóbbi típusra helyezik, s helyzetének értelmezésére többnyire a – közgazdaságtanból származó – erkölcsi kockázat fogalmát használják. A rossz politikusok ugyanis súlyos konfliktusba keveredhetnek, mindenekelőtt akkor, ha a választópolgárok közös érdekei helyett elsősorban saját maguk és családjuk, barátaik, párttársaik vagy üzletfeleik érdekeit szolgálják. Ha a hivatalban lévő politikusokra és közhivatalnokokra a „kéz kezét mos” megalapozott gyanújának árnyéka vetül, akkor vélhetően nem fogják őket újraválasztani a következő szavazáson.

Az információhiány, sőt a jelöltekről terjesztett megtévesztő és hamis kép, valamint más ehhez hasonló manipulációk azonban könnyen komoly torzulásokat idézhetnek elő a választási rendszer működésében. Mindezek következtében pedig nehéz lehet igazi garanciát találni arra, hogy a választások valóban közérdeket szolgáló kormányzást eredményezzenek. Másképpen: a kampány során a politikai pártok színeiben induló jelöltek a minél több szavazat megszerzése érdekében sokszor olyan választási ígéreteket fogalmaznak meg, amelyeket nehéz (vagy éppen lehetetlen) betartani. Viselkedésük azonban a választások után gyakran gyökeres fordulatot vesz, nincs összhangban korábbi ígéreteikkel. Ezek szerint a választók valóban kénytelenek valamilyen erkölcsi kockázatot vállalni?

Ennek a kérdésnek a részletesebb megválaszolásához célszerűnek látszik néhány egyszerű mikroökonómiai – pontosabban információ-gazdaságtani – fogalmat szemügyre venni.

AZ INFORMÁCIÓS ASZIMMETRIA PIACIVERSENY-TORZÍTÓ HATÁSAI

Az a tétel, hogy a piaci verseny mindig társadalmi jólétet (Pareto-hatékonyságot) eredményez, többek között azon a feltételezésen nyugszik, hogy a gazdasági folyamatok minden piaci szereplő számára egyformán ismertek. Ezt a feltevést gyakran a tökéletes informáltság kifejezéssel írják le, ami abból következik, hogy az információszerzéshez és -feldolgozáshoz kapcsolódó tranzakciós költségek nagyságát a hagyományos ökonómiai modellek nullának tételezik fel. De mi történik akkor, ha a szóban forgó tudás hiányos? Milyen következményekkel jár az a helyzet, ha a piaci szereplők eltérő mértékben képesek az említett költségeket vállalni? Az erre a kérdésre adott válasz szerint aszimmetrikus információs helyzet alakul ki: az egyik fél több információval rendelkezik a másiknál adott tevékenység elvégzése során. Márpedig ez az általánosan elterjedt jelenség számottevően befolyásolja a valóságos piacok működését és teljesítményét.⁴

Az információ-gazdaságtani szakirodalom külön tárgyalja az információs aszimmetria két alapesetét: a 1. *kontraszelekció* (*adverse selection*) a rejtett és hamis információ következményét fejezi ki, míg 2. az *erkölcsi kockázat* (*moral hazard*) azt a – korábban fel nem ismert – rejtett motivációt jelenti, amely a szelekció után alakul ki. A kontraszelekció akkor fordul elő, amikor az egyik fél (például egy autóvásárló, egy hiteligény-bíráló, egy munkaadó vagy egy választópolgár) nem képes felismerni a másik fél (például egy használtautó-kereskedő, egy hiteligénylő, egy munkavállaló vagy egy politikusjelölt) valamely fontos jellemzőjét (mondjuk felkészültségét, valódi szándékát vagy becsületességét). Ennek folytán az aszimmetrikus informáltság körülményei között az előbbiek áldozatául eshetnek az utóbbiak megtévesztő és félrevezető magatartásának. Ekkor pedig működésbe lép a kontraszelekció mechanizmusa: fokozatosan tűnnek el a tisztességes használtautó-kereskedők, az őszinte hiteligénylők, a megbízható munkavállalók és a jó politikusok a színről.

George Akerlof eredeti példájában a használtautó-piacon egyensúlyi állapotban csak rossz minőségű autók („tragacsok”) adásvétele zajlik, a jó minőségű használt autókkal kereskedők már kiszorultak a piacról (Akerlof [1970]). Tegyük fel, hogy használt autót szeretnénk venni, de nem tudjuk pontosan megítélni a minőségét. Erre csak az eladók képesek, mivel egyedül ők rendelkeznek azokkal az információkkal, amelyek birtokában pontosan eldönthető, hogy az adott jármű

tragacs-e, vagy sem. Persze minden kereskedő váltig bizonygatja saját kocsijának kiváló minőségét. A minőséggel kapcsolatos bizonytalanság miatt azonban csak olyan árat leszünk hajlandók fizetni, amely nem éri el a jó minőségű használt autó tényleges árát, de magasabb lesz a tragacs áránál. Így egyre kevésbé éri meg jó minőségű használt autót értékesíteni a piacon, viszont a tragacsokkal továbbra is érdemes kereskedni. Ráadásul a tisztességtelen használtautó-kereskedők – túl azon, hogy tragacsaikat jó minőségű autónak állítják be – további versenytorzító praktikákat alkalmazhatnak profitcéljaik eléréséhez (például meghamisítják a kilométer-számláló állását, eredetbizonytalan gépkocsikat árulnak stb.). Így aztán még nehezebb lesz megbízható használt autót vásárolni, a piacon általánossá válik az opportunizmus (a jogi és erkölcsi megfontolások által nem korlátozott, önérdékkövető magatartás).

VÉDEKEZÉS A KONTRASZELEKCIÓ ÉS AZ ERKÖLCSI KOCKÁZAT ELLEN

Mit tudnak tenni a tisztességes használtautó-kereskedők a kontraszelekció megakadályozása, vagy legalábbis káros hatásainak mérséklése érdekében? *Akerlof* [1976] szerint az információs aszimmetria csökkentése céljából a jó minőségű használtautó-tulajdonosoknak érdekében áll „jelezni” (signalling) autójuk valódi minőségét, mondjuk garancia vállalásával. Még akkor is, ha ez költséges, mivel csak így tudják növelni annak esélyét, hogy jó áron értékesítsék gépkocsijukat.⁵ A jelzés persze csak akkor működik, ha az érintettek kevesebbet költenek rá annál, mint amennyi nyereség keletkezhet az árkülönbözetből. A munkaerőpiacra vonatkozó jelzés elméletét eredetileg *Spence* [1973] dolgozta ki. Azt vizsgálta, hogyan csökkenthető a munkavállalók és munkaadók közti információs aszimmetria a munkaerő-felvétel során azáltal, hogy a munkavállalók iskolai végzettségüket tanúsító dokumentumokat (például bizonyítványokat, ajánlóleveleket) használnak a munkavállaló által nem ismert képességeik, felkészültségük és szándékaik hiteles jelzésére.

A kontraszelekció kivédésére a közgazdászok szerint a vevők más eszközt vehetnek igénybe: megszűrhetik (screening) az eladókat egy olyan ajánlattal, amellyel színvallásra készíthetik őket. Például nagyon alacsony árajánlattal kiszűrhetik az álnok kereskedőket, s utána megfizetik a magasabb árat a jobb minőségű autót áruló kereskedőnek. Elsőként *Stiglitz* [1977] használta a szűrés fogalmát a biztosítási piacon előforduló információs aszimmetria versenytorzító hatásának elemzése kapcsán. Olyan piacot modellezett, ahol a biztosítók nem

rendelkeznek kellő információval ügyfeleik tényleges kockázati helyzetéről, s a potenciális ügyfelek szűrésével próbálják meg csökkenteni a kockázatot.⁶

Az erkölcsi kockázat akkor alakul ki, amikor a nehezen megfigyelhető és ellenőrizhető szereplőket több dolog is arra ösztönzi, hogy épp ellentétesen viselkedjenek, mint azt korábban vártuk. Például a biztosítótársaságok figyelték meg azt az általános jelenséget, hogy az emberek viselkedése jelentősen megváltozik a biztosítás megkötése után (Cullis–Jones [2003] 155. o.). Egyrészt kisebb gondossággal járnak el (például kevésbé óvatosan bánnak a gyufával tűzkár elhárítását követően, vagy kevésbé óvatosan vezetnek cascóval a zsebükben), másrészt a káresemény bekövetkezésekor hajlamosak eltúlozni a kár nagyságát (például lakástűz esetén a kopott szőnyegből hirtelen valódi perzsa lesz, vagy az összetört autó értéke az egekbe szökik). Ezt a két esetet nevezzük *ex ante*, illetve *ex post* erkölcsi kockázatnak. Ezek a problémák szintén az információs aszimmetriából fakadnak.

Az erkölcsi kockázat sajátos esetét alkotják a megbízó–megbízott (*principal-agent*) kapcsolatok, amikor az egyik fél (a megbízott) a másik fél (a megbízó) érdekében cselekszik (Cullis–Jones [2003] 139–140. o.). A megbízott általában több információval rendelkezik saját képességeiről, szándékairól és tetteiről, mivel a megbízó ezeket sohasem tudja tökéletesen megismerni és ellenőrizni. Így a megbízottnak lehetősége kínálkozik olyan viselkedést tanúsítani, amely ellentétben áll a megbízó érdekeivel. Vegyük például a munkáltató és a munkavállaló kapcsolatát. A munkaszerződés megkötése után a munkavállaló – saját érdekeit szem előtt tartva – hajlamos lesz a lazsálásra, mert a munkaadó többnyire nem tudja pontosan megfigyelni és ellenőrizni a munkáját.⁷

AZ INFORMÁCIÓS ASZIMMETRIA KÖVETKEZMÉNYEI A POLITIKÁBAN

A kontraszelekció és az erkölcsi kockázat fogalmának alkalmazása politikai jelenségek értelmezésére – a legkézenfekvőbb esetben – olyan nem teljes információs játékot tételez fel, amelyre a választásokon induló politikai jelöltek (megbízottak) és a reprezentatív választópolgárok (megbízók) között kerül sor. A megbízottak kiválasztásának demokratikus folyamatában a megbízók olyan politikusokat támogatnának, akik hozzáértők, a közérdeket szolgálják, valamint jog- és normakövetők. A kihívás persze sok jelöltet ösztönözhet arra, hogy elinduljon a választáson. Lesznek közöttük olyanok, akik kevésbé rátermettek, sőt rosszindulatúak, s ez a helyzet könnyen beindíthatja a kontraszelekció mechanizmusának működését. A jó politikai jelölteket csak akkor lehetne megválasztani a rossz poli-

tikai jelöltek ellenében, ha a felkészültséget, rátermettséget és eredményeket könnyű lenne megfigyelni és ellenőrizni. Az alapprobléma tehát – hasonlóan a használt autó vásárlásához – abban rejlik, hogy a rosszul informált fél (a választópolgár) képes lesz-e valaha is pontosan megismerni a – legalábbis saját képességeiről és szándékairól – jól informált feleket (a politikai jelölteket).

A helyzet az információs aszimmetria tipikus esete: a választók ugyanis sohasem lehetnek tökéletesen informáltak a politikai jelöltek valódi képességeiről és szándékairól, mindig lesz kisebb-nagyobb mértékű bizonytalanság a politikai jelöltek jellemzőiről. Ráadásul minden jelölt a saját kiválóságát és feddhetetlenségét fogja hirdetni a kampány során. A választópolgárok bizonytalansága tovább nő. Sőt a rosszindulatú jelöltek – túl azon, hogy megtévesztő módon, saját magukról hamis képet festenek – attól sem riadnak vissza, hogy téves információkat terjesszenek a többiekéről. Beindul a negatív kampány és/ vagy a rágalomhadjárat, s ennek során további manipulációs módszerekkel fogják az érintettek befolyásolni a politikai verseny kimenetelét.⁸ Ezzel a fegyverrel a tisztességes jelöltek – legalábbis egyelőre – nem élnek, mert bíznak a választópolgárok tájékozottságában és józanságában. Ezeknek a folyamatoknak viszont előbb-utóbb az lehet a következménye, hogy a tisztességes jelöltek kiszorulnak a politikai versenyből (vagy egy részük előbb-utóbb beadja a derekát, s beszáll a tisztességtelen eszközökkel folytatott küzdelembe).⁹ A kontraszelekció – hasonlóan ahhoz, ahogy aláássa a hatékony piaci működést – nem kíméli a demokratikus politikai rendszert sem.¹⁰

Tudnak-e olyan jelzéseket adni a felkészült és becsületes jelöltek, amelyek segíthetnek a választópolgároknak a kontraszelekció káros következményeinek kivédésében? Képesek lesznek-e a választópolgárok valahogyan megszűrni a jelölteket, színvallásra kényszerítve őket? Működnek-e – a gazdasági piacokhoz hasonlóan – hatékony jelzési és szűrési mechanizmusok a politikai jelenségek világában, amelyek révén csökkenteni lehet a szóban forgó negatív jelenségeket? Talán azok a társadalmi normák, konvenciók és elköteleződések játszhatnak ilyen szerepet a politikában, amelyek a kölcsönösséget, a szolidaritást és az együttműködési készséget úgy tudják jelezni a választópolgárok számára, hogy azzal az álnok jelöltek nem tudnak hitelesen élni. A bizalomépítő lépések megtétele, a tisztesség megőrzése és a törvényi (akár alkotmányos) korlátozások szándékos vállalása szintén javíthat a helyzeten. A választópolgároknak pedig – ugyan korlátozott mértékben, de – rendelkezésükre állnak szűrési eljárások. Példaként említhetjük akár az – eredetileg nem ezt a célt szolgáló, de szűrési funkcióra mégis alkalmas – kopogtatócédulák gyűjtését vagy az amerikai elnökválasztások során rendezett előválasztásokat. Ha már itt sikerül a rossz poli-

तिकai jelöltek egy részét kiszűrni, akkor javulhat a helyzet, habár manipulációra ezekben az esetekben is bőven van lehetőség.

Erkölcsei kockázattal mindenekelőtt akkor kell számolnunk a politikában, amikor a választások után a jelöltek egyik része hatalomba kerül, s átveszi a politikai irányítást. A hatalomgyakorlás során a politikusok egyre több kísértésnek vannak kitéve. Az egyik legnagyobb kísértés az, hogy a politikus a kampányban ígért választási programja helyett saját elképzeléseit váltja valóra. A politikus az önmegvalósítás során kiélheti saját ambícióit, a hatalomgyakorlást ennek rendelheti alá. Egy ennél is végzetesebb kísértés szerint hivatalát és befolyását saját személyes előnyére vagy családjá, barátai és üzletfelei érdekében aknázza ki, egyre inkább megfélemezve a közérdekekről. Ha az erkölcsi kockázat szülte korrupció¹¹ és járadékvadászat (*rent-seeking*) politikai problémává válik, akkor várhatóan szoros összefüggésbe kerül a képviseleti rendszer három fontos jellemzőjével, a politikai hatalom és járadék (extraprofit) nagyságával, valamint a hatalomban eltöltött idő hosszával. Ennek kapcsán három empirikusan vizsgálható hipotézist fogalmazhatunk meg. 1. Minél nagyobb diszkrecionális hatalommal rendelkeznek a politikusok, annál vakmerőbbek lesznek a politikai hatalom magáncélokra történő felhasználása során. 2. Minél kedvezőbb lehetőségeket kínál a politikai hatalomgyakorlás a járadékvadászatra, annál nagyobb lesz a versengés a politikai pozíciókért. 3. Minél hosszabb időt töltenek el a politikusok a hatalomban, annál súlyosabb problémává válhat az erkölcsi kockázatból fakadó korrupció. Mindezek alapvető oka, hogy ha egy politikus korrumpálódik, akkor számára nehezen van visszaút a becsületes politikusok világába. Idővel még akár a jó politikus is korrupttá válhat, ha nem tud ellenállni a csábításnak. A korrupst politikus viszont áttatában egyre mélyebbre süllyed a járadékvadászat mocsarában, *hitelesen* igen nehezen válhat ismét jó politikussá. Vélhetően ez a legjobb indok arra, hogy a törvényhozók hivatali idejét (a kormányzati ciklus hosszát) általában szigorúan szabályozzák, megelőzve ezzel azoknak a nemkívánatos hatásoknak a kialakulását, amelyek az átláthatóság és az elszámoltathatóság általános eróziójához vezethetnek a demokratikus politikai rendszerben.

A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA MINT MEGBÍZÁSI PROBLÉMA – REJTETT INFORMÁCIÓK ÉS REJTETT CSELEKVÉSEK A POLITIKÁBAN

A felsorolt problémákat a képviseleti demokrácia általánosabb összefüggéseibe ágyazottan – mindenekelőtt az önkéntes hatalomátruházás és képviselet kapcsán – részletesebben is tárgyalhatjuk (*Strom* [2001]). A hatalom delegálása minden

modern kormányzat egyik fontos és szükségszerű jellemzője. Mindenekelőtt a politikai döntések meghozatalával kapcsolatos teljesítőképesség és kompetencia korlátossága, valamint a társadalmi döntésekkel és kollektív cselekvésekkel kapcsolatos általános problémák¹² teszik indokolttá a hatalomátruházás különböző formáit a parlamenti demokráciában. A képviseleti rendszerben a hatalomátruházás sajátos láncolata alakul ki.¹³ A hatalmat ugyanis 1. a választópolgárok (mint megbízók) a megválasztott képviselőkre (mint megbízottakra), 2. a megválasztott képviselők (mint megbízók) a kormányfőre és kabinetjére (mint megbízottakra), 3. a kormányfő és kabinetje (mint megbízó) a kormány tagjaira (mint megbízottakra), 4. a kormánytagok (mint megbízók) pedig az állami hivatalnokokra, köztisztviselőkre és hivatalaikra (mint megbízottakra) ruházzák át. A modern politikai gazdaságtan szempontjai szerint – mint azt a zárójelekben szereplő elnevezések mutatják – ezeket a relációkat egyaránt értelmezhetjük a megbízó–megbízott modell fogalmaiban. Ebből pedig az a világos következtetés adódik, hogy a hatalomátruházás láncolatában – az információs aszimmetria miatt – folyamatosan számolnunk kell a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat lehetőségével. Az elmélet terminusaiban a népszuverenitás elve azt jelenti, hogy a hatalomátruházás láncolatában a végső megbízók az állampolgárok.¹⁴ A végső megbízottak csoportját viszont az állami hivatalnokok, a köztisztviselők és hivatalaik alkotják, míg a többi szereplő sajátos módon egyszerre kerül a megbízó és a megbízott szerepkörébe.

Korábbi érveink alapján a hatalomátruházás minden formája magában rejt annak kockázatát, hogy a megbízottak nem fogják megbízhatóan követni a megbízottak érdekeit. Ha a megbízott preferenciái és ösztönzői nincsenek (teljes) összhangban a megbízó érdekeivel, akkor a hatalomátruházás előidézi a megbízási problémát (*agency problem*), elvileg a fenti láncolat minden relációjában. A preferenciák és ösztönzők effajta divergenciája a – megbízott javára előálló – aszimmetrikus informáltság esetén válhat különösen súlyossá. Rejtett információ (*hidden information*) esetén ugyanis a megbízó nem ismeri teljes mértékben a megbízott képességeit és preferenciáit, s ez vezethet – mint azt korábban már láthattuk – a kontraszelekció jelenségének kialakulásához: a megbízó rossz megbízottat fog kiválasztani.¹⁵ Ilyenkor nagy az esély arra, hogy a választópolgárok rossz képviselőket, a képviselők rossz kormányfőt és rossz kabinetet, a kormányfő és kabinetje rossz kormánytagokat, a kormánytagok pedig rossz állami hivatalnokokat és köztisztviselőket fognak választani. Rejtett cselekvés (*hidden action*) esetén viszont a megbízók nem tudják tökéletesen megfigyelni a megbízottak viselkedését, s ez vezet – mint azt korábban már kifejtettük – az erkölcsi kockázat burjánzásához: a kiválasztott megbízott preferenciái és lehetőségei akár hom-

lokegyenest ellentétesek is lehetnek a megbízó érdekeivel. Ilyenkor pedig nagy az esély arra, hogy a képviselők az állampolgárok, a kormányfő és kabinetje a képviselők, a kormánytagok a kormányfő és kabinetje, az állami hivatalnokok és köztisztviselők pedig a kormánytagok érdekével kerülnek szembe. Mindezek alapján egyértelműen leszögezhetjük, hogy a politikai intézmények és ösztönzési rendszerek (újra)tervezése során nehezen hagyhatók figyelmen kívül a kontraszelekción, az erkölcsi kockázat és a megbízási probléma várható káros hatásai.¹⁶ Ha viszont tisztában vagyunk ezekkel a kockázatokkal, több esélyünk lehet felkészülni a negatív következmények mérséklését célzó megoldások kialakítására, a jelzés és szűrés lehetőségeinek beépítésére a politikai intézményekbe.

ÖSSZEGZÉS HELYETT

A modern politikai gazdaságtanban széles körben elfogadott nézet szerint azok a politikai intézmények ösztönzik a politikai rendszer megfelelő működését, amelyek képesek korlátozni a morális kockázatot, a járadékavadászatot, továbbá képesek támogatni az átláthatóságot, a választott politikusok és közhivatalnokok elszámoltathatóságát (*Ferraz–Finan* [2009]). A politikai intézmények azonban csak részben tudnak magyarázattal szolgálni a kormányzás minőségében megmutatkozó országok közötti és időbeli különbségekre. Egy másik – akár az előzővel összeegyeztethető – álláspont szerint a politikaalkotás minősége a politikai osztály tagjainak alkalmasságától és tisztességétől függ (*Besley* [2006]).¹⁷

Egyre több empirikus kutatás erősíti meg azt a hipotézist, amely szerint a politikai vezetők – a politikai intézményrendszer és a politikai kultúra mellett – meghatározó szerepet játszanak az alkalmas politika kialakításában, és ezen keresztül adott ország széles értelemben vett szocioökonómiai teljesítményének alakításában. *Caselli–Morelli* [2004] kimutatta, hogy fontos megérteni a rossz politikusok „kínálatát” növelő tényezőket. Ezek közül – elemzése szerint – kiemelt szerepet játszik a politikai pozícióval járó várható járadékok nagysága, valamint a jelöltekkel kapcsolatos információk hiányossága.

Gehlbach–Sonin [2003] vizsgálatai azt a kérdést feszegették, hogy a gazdasági elit tagjai mikor szállnak versenybe a politikai pozíciókért, amit ők a befolyás-szerzés (lobbizás) alternatívájának tekintenek. Elemzésük szerint az üzleti világból érkező politikusok esetében nagyobb az esélye a közhivatalok magáncélokát szolgáló kiaknázásának, és ez a jelenség inkább a fejlődő országokban fordul elő.

Jones–Olken [2005] nemzetközi összehasonlító vizsgálatában a következő kérdésre kereste a magyarázatot: hogyan hatnak a politikai vezetésben bekövetkező váratlan események a gazdaság teljesítőképességére? Hivatalban

lévő országos szintű politikai vezetők halála esetén bekövetkezett gazdaságpolitikai változásokat elemezve arra az eredményre jutottak, hogy a politikai vezetők személyes kvalitásai igen szoros kapcsolatban vannak a gazdasági növekedéssel. Tekintélyelvű politikai rendszerekben ez a kapcsolat erősebben érvényesül, de demokratikus politikai rendszerekben is egyértelműen kimutatható ez a hatás.

A modern politikai gazdaságtan klasszikusai kidolgozták a morális kockázat politikai modelljeit, s a hangsúlyt elsősorban annak vizsgálatára helyezték, hogyan lehet a politikusok tevékenységét kordában tartani a választások révén. Az elmondottak alapján azonban úgy tűnik, hogy egyre inkább felértékelődnek azok az elméleti és empirikus kutatások, amelyek a politikai rendszer teljesítményének magyarázata során magukat a szereplőket, jellemzőiket és motivációikat, valamint kiválasztásuk mechanizmusait állítják középpontba. Ezekhez az elemzésekhez pedig akár a modern közgazdaságtan egyes fogalmait és modelljeit is felhasználhatjuk, mint azt reményeink szerint sikerült elfogadható módon érzékeltetnünk érveink kifejtése során.¹⁸

IRODALOM

- Akerlof, G. 1970. The Market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Akerlof, G. 1976. The Economics of the Rat-race and other Woeful Tales. *The Quarterly Journal of Economics*, 90: 599-617.
- Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Barro, R. 1973. The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice*, 14: 19-42.
- Bekker, Zs. (szerk.) 2005. *Közgazdasági Nobel-díjasok 1969-2004*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- Besley, T. 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Caselli, F. – M. Morelli. 2004. Bad Politicians. *Journal of Public Economics*, 71: 829-53.
- Cullis, J. – P. Jones, 2003. *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: AULA.
- Dewan, A.A. 2006. Adverse Selection and Moral Hazard in Politics. *The Daily Star*, January 1. <http://www.thedailystar.net/2006/01/01/d60101020322/htm>
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Fearon, J.D. 1999. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. Megj.: A.Przeworski

- S.C.Stokes – B.Manin (szerk.), *Democracy, Accountability, and Authority*. Cambridge: CUP.
- Ferejohn, J. 1986. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50: 5-25.
- Ferraz, C. – F. Finnan. 2008. Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and and Performance. http://www.econ.ucla.edu/ffinan/Finan_MPpoliticians.pdf
- Frank, R.H. *Microeconomics and Behavior*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Gehlbach, S. – K. Sonin. 2003. Businessman Candidates: Special Interest Politics in Weakly Institutionalized Environments. <http://cniss.wustl.edu/workshop-papers/soninpaper.pdf>
- Gömöri A. 2005: A. Michael Spence. Megj.: Bekker (szerk.) 2005. p. 789-802.
- Hirschmann, A. O. 1995: Kivonulás, tiltakozás, hűség. Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek? Osiris, Budapest.
- Johnson, D. B. 1999: A közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba. Budapest: Osiris. (Eredeti megjelenés: 1991).
- Jones, B. – B. Olken 2005: Do Leaders Matter? *National Leadership and and Growth since World War II*. *Quarterly Journal of Economics*, 120: 835-864.
- Miller, G. J. 2002. Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana. Budapest: AULA. (Eredeti megjelenés: 1992)
- Olson, M. 1997. A kollektív cselekvés logikája. *Közjavak és csoportelmélet*. Budapest: Osiris. (Eredeti megjelenés: 1965)
- Platón, 1984. Állam, első könyv, 347 c. In: Platón Összes Művei, II. kötet. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Sen, A. 1983. Liberty and Social Choice. *Journal of Philosophy*, 80: 5-28.
- Spence, A. M. 1973. Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87: 355-374.
- Stiglitz, J. 1977. Monopoly, Nonlinear Pricing, and Imperfect Information: The insurance market. *Review of Economic Studies*, 44: 407-430.
- Strom, K. 2001. Agency and Parliamentary Democracy. <http://weber.ucsd.edu/~kstrom/Agency.htm>
- Weber, M. 1996. Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai, 2/3. Budapest: KJK.

VÉGJEGYZETEK

- 1 Tanulmányunk megírását nagymértékben inspirálta Abdullah A. Dewan 2006-ban megjelent *Adverse selection and moral hazard in politics* című poli-

tikai esszéje. Gondolatmenetünk kifejtése során – támaszkodva Dewan írására – igyekszünk összefoglalni főbb érveinek analitikus alapjait és tapasztalati következményeit. A szóban forgó esszében nem szerepelnek hivatkozások, a szerző az összefüggéseket leegyszerűsítve mutatja be, a fogalmi apparátust Bangladesh politikai viszonyainak ábrázolására használja. Az írás azonban jól megmutatja, hogyan lehet a modern közgazdaságtan néhány egyszerű modelljét konkrét politikai jelenségek alaposabb megértésére felhasználni. Köszönettel tartozunk *Csák Jánosnak, Ilonszki Gabriellának, Juhász Pálnak, Körösi Andrásnak, Lánczi Andrásnak, Lengyel Györgynek, Orbán Annamáriának, Szalai Ákosnak, Takács Károlynak, Tóth István Jánosnak*, valamint a Közgazdasági Szemle névtelen bírálójának az írás korábbi változatához fűzött értékes észrevételeikért. A tanulmány eredetileg a Közgazdasági Szemle 2009. évi LVI. évfolyamának júniusi számában (563–571. o.) jelent meg.

- 2 A megkülönböztetés alapja a modern politikai gazdaságtan azon elképzelése, amely szerint a politikai piac – amelyre elsősorban a potyautas-probléma, a külső gazdasági hatások (externáliák) és a gazdasági piacok más kudarcainak kiküszöbölése miatt van szükség – tiszta, illetve különböző típusú kváziközjavakat biztosít, mint például jogbiztonság, honvédelem, közbiztonság, közoktatás, közutak, s folytathatnánk még a sort. Ezek fogyasztásából az állampolgárok nem (vagy csak részlegesen) zárhatók ki, s ezek fogyasztói nem (vagy csak részben) rivalizálnak egymással (*Johnson* [1999] 77–98. o., illetve 260. o., *Cullis–Jones* [2003] 70–107. o.). A közérdek fogalmát pedig – Mancur Olson immár klasszikus érve szerint – célszerűnek tűnik a közjavak terminusaiban újradefiniálni (*Olson* [1997] 13–28. o.). Ebből a felfogásból mindenestre az következik, hogy a politikai piac kínálati oldalát elsősorban megtestesítő politikusoktól – javadalmazásuk fejében – azt várhatjuk, hogy gondoskodnak a (kvázi)közjavak biztosításáról a társadalom számára, s így szolgálják a széles értelemben vett közérdeket. Anthony Downs úttörő jelentőségű könyve, amelyben az elsők között vizsgálja a hagyományos közgazdaságtan feltevéseiből kiindulva a demokratikus politikai rendszerek működését, ugyanakkor azt a feltevést fogalmazza meg a politikusok kapcsán, hogy – hasonlóan a gazdasági élet szereplőihöz – ők is saját hatalmuk, jövedelmük és presztízsük maximalizálására töreksenek, s a közjavak biztosítása – megfelelő szabályozás esetén – magánérdekeik elérését célzó tevékenységük mellékterméke lesz (*Downs* [1957]).
- 3 Ez a megkülönböztetés persze, mint minden *tiszta* típus, leegyszerűsítő, egy többdimenziós fogalmi rendszer két szélső pólusát testesíti meg. Ugyanakkor érvelésünk kifejtése céljából termékenynek tűnik. (Ráadásul a szakirodalom

is használ hasonló terminológiát (lásd például Fearon [1999], Caselli–Morelli [2004]). Az árnyaltabb elemzés során természetesen az olyan esetekre is ki kell térni, mint például hozzáértő, de tisztességtelen vagy nem hozzáértő, de tisztességes politikusok stb. Sőt, az igazi dilemmákat éppen ezek az esetek vetik fel.

- 4 G. Akerlof, M. Spence és J. Stiglitz 2001-ben az információs aszimmetriával jellemezhető piacok elemzéséért kapott közgazdasági Nobel-díjat, s többek között kimutatták, hogyan vezet az információs aszimmetria a gazdasági piacok működésének kudarcához. Munkásságukról jó áttekintést olvashatunk a Bekker [2005] kötetben: Akerlofról Madarász Kristóf és Vincze János (775–786. o.), Spence-ről Gömöri András (787–802. o.) és Stiglitzről Farkas Beáta (803–814. o.) írt.
- 5 Pontosabban fogalmazva: igazából csak akkor éri meg jelezni, ha ez költséges, különben minden piaci szereplőnek megérné (akár hamisan) jelezni (*fake signal*). Az információ-gazdaságtanban ez az elv *costly-to-fake principle* néven ismeretes (lásd például Frank [1991] 523–524. o.)
- 6 A hatékonyságvesztéssel járó kontraszelekció kialakulásakor várható jelzés és szűrés összefüggéseit leírhatjuk egy nem teljes információs játék terminusaiban is (Gömöri [2006] 792. o.). A kialakult kontraszelekciós helyzetnek – a legegyszerűbb esetet véve – két racionális szereplője van: a jól informált és a rosszul informált fél. Az ilyen szekvenciális játék kimenetele pedig alapvetően azon múlik, hogy melyikük teszi meg az első lépést. A rosszul informált fél kezdőlépése a szűrés, a jól informált fél kezdőlépése pedig a jelzés lesz.
- 7 További fontos szervezetelméleti példákat találunk a megbízó–megbízott relációra a csoportos termelés és a részvényesek–vállalatvezetők viszonyának elemzése kapcsán a Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana című könyvben (Miller [2002] 197–206. o., illetve 261–271. o.).
- 8 A negatív kampány persze nem jelenti feltétlenül téves információk terjesztését, de ha ezzel párosul, felerősítheti a kontraszelekció jelenségét.
- 9 Könnyű belátni, hogy mint minden verseny, a politikai kampány is modellezhető például a fogolydilemmajáték terminusaiban. Egyensúlyi helyzetben minden szereplő domináns stratégiája az lesz, hogy használja a verseny tisztességtelen eszközeit, mert különben kudarcot vall.
- 10 A politika kontraszelektivitásának problematikája nem újszerű, már Platón óta ismeretes a politikai filozófiában és a politikatudományban. Vegyük például a következő idézetet: „Nos, éppen ezért nem akar a becsületes ember pénzért vagy kitüntetésért vezetést vállalni: sem nyíltan nem akar a vezetésért munkabért elfogadni, nehogy bérmunkásnak, sem pedig titokban

hasznot húzni a vezető állásból, nehogy tolvajnak nevezzék. De nem vállalja kitüntetésért sem, mert nem becsvágyó. Így aztán kényszerre, illetve büntetésre van szükség, ha szeretnénk, hogy vállalja a vezetést – nyilván ezért tartjuk szégyenletes dolognak, hogy ha valaki a maga jószántából vállalkozik a vezetésre, anélkül, hogy bevárná, míg erre rákényszerül –, a legnagyobb büntetés pedig az, hogy nála silányabb ember vezetése alá kerül, ha ő maga nem vállalja a vezetést...” (Platón [1984] 58–59. o.) Szándékaink szerint a politikai kontraszelektivitás jelenségét új megvilágításba helyezzük az ökonómiai szemléletmód segítségével, vagyis nem magát a problémát, hanem analitikus megfogalmazását és megindokolását tekintjük újszerűnek.

- 11 Persze sokszor előfordulhat az is, hogy a választópolgárok korrumpálják a politikusokat (az állam foglyul ejtése, *state capture*), itt azonban ezzel az esettel nem foglalkozunk, mert ez a típusú korrupció nem az általunk vizsgált tipikus információs aszimmetriából fakad.
- 12 A társadalmi döntések meghozatalának egyik legáltalánosabb problémáját a preferenciaaggregálás terminusaiban szoktuk megfogalmazni: milyen mechanizmusok képesek az egyéni preferenciákból a társadalmi preferenciákat (a „népakaratot”) előállítani? Milyen ellentmondásokkal terhesek a demokratikus (például a többségi elven nyugvó) szavazási eljárások? Kenneth Arrow Nobel-díjas közgazdász híres lehetetlenségi tétele szerint nincs olyan társadalmi döntési függvény, amely egyszerre kielégítené a teljesség, a Pareto-optimalitás, a tranzitivitás, az irreleváns alternatíváktól való függetlenség és a diktatúramentesség követelményét (Arrow [1951]). A kollektív cselekvési helyzetekből fakadó legátfogóbb probléma pedig, amelyet korábban a politikai piac szükségessége mellett hoztunk fel indokként, a (kvázi)közjavak termelése és fogyasztása során kialakuló potyautas-jelenség (Olson [1997]).
- 13 Itt most nem foglalkozunk részletesen a társadalmi döntések elméletében Sen-paradoxonnak nevezett jelenséggel, amely szerint a hatalomátruházás szükségképpen ellentmondásokhoz vezet. Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász mutatta ki, hogy a döntési jogkörök decentralizálása esetén a hierarchiák nem képesek egyszerre kielégíteni a teljesség, a Pareto-optimalitás, a tranzitivitás és a minimális jogkörátruházás elemi követelményeit (Sen [1983]). Ez pedig hatékonyságvesztéshez vagy a (kontra)szelekció erősödéséhez vezet.
- 14 Hasonlóan ahhoz, ahogy a közgazdászok előszeretettel emlegetik a fogyasztói szuverenitás elvét.
- 15 Max Weber írta a bürokratikus uralom kapcsán: „Az uralomnak alávetettek – mivel nem szakemberek – csak a szerzett tapasztalatok alapján, azaz utólag

- tudhatják meg, hogy egy hivatalra jelölt személynek milyen kvalitásai vannak.” (Weber [1996] 65. o.)
- 16 Ezek a jelenségek pedig könnyen életre hívhatják a kivonulás és tiltakozás különféle mechanizmusait, már amennyiben az érintettek – *Hirschmann* [1995] klasszikus érve szerint – ezeket a jelenségeket a politikai intézmények teljesítményében bekövetkező hanyatlásként érzékelik.
 - 17 Egy további meghatározó nézet szerint a politikai kultúrának (értékeknek, normáknak, hagyományoknak) szintén döntő jelentőségük van.
 - 18 Ezzel persze nem azt akarjuk mondani, hogy a politikai jelenségeket *kizárólag* ökonomiai fogalmakkal és modellekkel kellene vizsgálni. Az általunk használt analógiának is több fontos korlátja van: nyilvánvaló például, hogy a törvényhozók – vagyis a politikusok – sokkal hatékonyabban tudják szabályozni a gazdaságot, mint a piaci szereplők, sőt a törvényhozók még arra is képesek lehetnek, hogy megváltoztassák a választási rendszer szabályait. Egy másik fontos különbség: a kínált termék/szolgáltatás helyettesíthetőségének is egészen mások az esélyei a politikai és a gazdasági piacokon. Érdeemes lehet továbbá azt is részletesen megvizsgálni, hogy milyen hasonlóságai/különbségei vannak a piaci belépésnek a politika és a gazdaság világában. A közgazdaságtan politikatudományi alkalmazhatóságának termékenysége és korlátai tekintetében mindazonáltal mérvadónak tekinthetjük Albert Hirschmann álláspontját, amelyet a Kivonulás, tiltakozás, hűség című könyvében a következőkben összegzett: „... reményeim szerint sikerül a politikatudósoknak felmutatnom a közgazdasági fogalmak hasznosságát, *s a közgazdászoknak a politológiai fogalmak célszerűségét*. Az ilyen kölcsönösség hiányzott a közelmúlt interdiszciplináris műveiből.” (*Hirschmann* [1995] 26–27. o. – kiemelés az eredetiben.) Ezek szerint a közgazdaságtan és a politikatudomány viszonya semmiképpen nem merül ki abban, hogy az ökonomiai szemléletmód mindenhatóságát hirdetve újabb és újabb politikai (és társadalmi) jelenségeket vizsgálunk közgazdaságtani modellekkel.

A KORRUPCIÓ FOGALMA ÉS IDEÁLTÍPUSAI

A KORRUPCIÓ FOGALMA

A nemzetközi szakirodalom a korrupció¹ fogalmának meghatározására számtalan definíciót használ. Ebben szerepet játszik, hogy a jelenség általános körülhatárolása – mind annak történeti-kulturális jellege, mind pedig sokszínűsége miatt – igen nehéz feladat. Nem könnyíti meg a helyzetet az sem, hogy a téma szakértői közt máig is viták zajlanak az általános definíció elfogadásáról.² Az egzakt és általános definíció megalkotását és elfogadását több tényező is nehezíti. Ezek közül elsőként említhető, hogy a kifejezés számos különböző, ám egymással összefüggő jelenséget takar. Emellett akkor is jelentős különbségek mutatkoznak, ha a jelenséget az egyes országok jogalkotásának és kultúrájának szemszögéből vizsgáljuk,³ továbbá ha a közérdekre gyakorolt hatását, vagy a korrupció köznapri értelemben vett fogalmát vesszük szemügyre. Mindezt tovább differenciálja, hogy a terminus magában foglalhatja azok definícióját is, akik a korrupcióban érdekeltek, annak részei, illetve akik tevőlegesen küzdenek ellene (Gardiner, 2008).

A vitatott kérdések ellenére feltétlenül említést érdemel a széles körben ismert és a társadalomtudósok által sokszor alkalmazott definíciók közül Nye (2008: 284) meghatározása. E szerint a korrupció olyan viselkedés, ami a cselekvő olyan magatartását eredményezi, mely eltér a közfeladatok törvényes gyakorlásától elsősorban személyes vonatkozású (pl. család, szűk közösség), pénzügyi vagy státusbeli előnyök megszerzése érdekében. Ezzel szemben Klitgaard (1991) azt hangsúlyozza, hogy akkor beszélünk korrupcióról, ha az egyén „meg nem engedett módon” személyes érdekeit azon célok (vagy személyek) fölé helyezi, amelyek szolgálatára egyébként hivatott.⁴ Rose-Ackerman (1978, 1999, 2006) szerint a korrupció a személyes vagyon és közhatalom együttes jelenléte esetén jelenik meg. Meghatározó ismérve a döntési folyamat tiltott (anyagi) eszközökkel történő befolyásolására való hajlandóság. Leggyakoribb megjelenési formájának a magánszemély (vagy magáncég) és kormányzat közti korrupciós tranzakciót tekintik, melynek során a korrumpáló kenőpénz fejében a korrumpált közhivatalnoktól jogtalan (anyagi vagy más jellegű) előnyhöz jut. Az említettekhez hason-

lóan Lambsdorff a korrupció több fontos attribútumát hangsúlyozza saját kutatásai során alkalmazott definíciójában. E szerint a korrupció – első megközelítésben – közhatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés céljából (Lambsdorff 2007: 1).

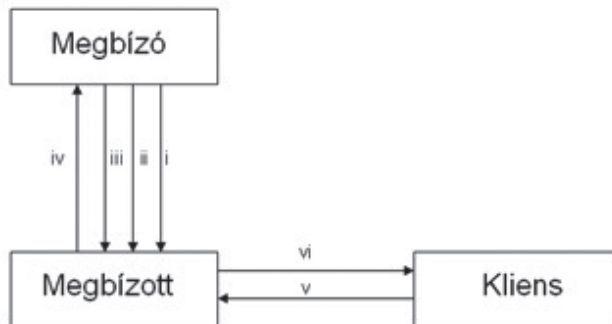
Mindezek fényében úgy tűnik, hogy a korrupció jelenségét leíró definíciókban található néhány közös vonás, melyek a jelenség számtalan megjelenési formájának szubsztantív tényezőit alkotják. Ezeket a jellemzőket – kiegészítve a Lasswell (1930) által említettekkel – az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a korrupciós tranzakció előfeltétele legalább két szereplő részvétele (legyen az akár egyéni, közösségi vagy intézményi ágens);
- további előfeltétel a résztvevők előzetes és tudatos döntése a tranzakcióban való részvételt illetően;
- a korrupció szerves velejárója a befolyásolási szándék, amely egyéni előnyök megszerzésére irányul, azaz olyan önérdekkövetésről van szó, amely a személyes célokat politikai korrupció esetén a közérdek, gazdasági korrupció esetén a tulajdonosi érdek fölé helyezi;⁵
- s végül a szabályoktól való eltérés (tiltott, jogellenes, meg nem engedett cselekvés) is lényeges jellemző.

A KORRUPCIÓN IDEÁLTÍPUSAI

Kutatásaink során a Lambsdorff által használt definíció bizonyult a legtermékenyebbnek, így jelen elemzésünkben is erre támaszkodunk. Ez a modern politikai és intézményi gazdaságtan megbízó-megbízott-kliens modelljére épül.⁶ A modell a racionális döntések elméletén nyugszik: szereplői mérlegelik cselekvési lehetőségeik várható hasznát és költségét, s azt az alternatívát választják, amelyik a legnagyobb tiszta haszonnal kecsegtet. A modellben a megbízó (pl. egy önkormányzat) felruházza valamilyen hatalommal a megbízottat (pl. egy hivatalnokot, aki építési engedélyeket ad ki). Ennek során a megbízó (i) meghatározott feladat elvégzését delegálja a megbízottra, (ii) meghatározza a feladat elvégzésének formális szabályait, valamint (iii) a feladat elvégzéséért javadalmazásban részesíti a megbízottat, aki cserébe (iv) lojális a megbízóhoz, azaz a szabályoknak megfelelően végzi a feladatát. A megbízott várhatóan a meghatározott keretek között szolgálja ki a kliens igényeit (vi), például egy építési engedély megszerzésére irányuló kérelmet (v). Ezeket a kapcsolatokat ábrázoltuk irányított gráfok segítségével, az iménti szövegben szereplő számozásnak megfelelően az 1. ábrán.

1. ábra – A korrupció ideáltípusai: alapmodell



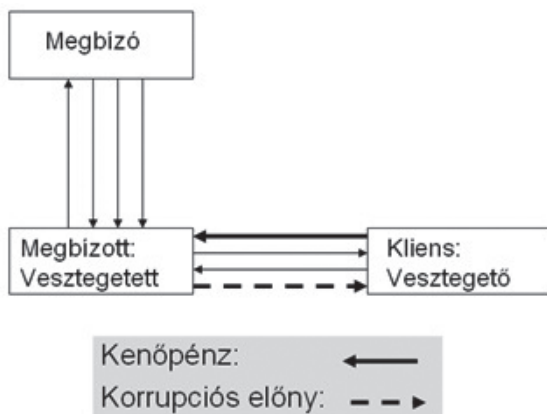
Korrupció akkor merül fel, ha valamelyik szereplő (tipikus esetben a megbízott) önértékből különböző módon megszegi a szabályokat, s ezáltal megsérti a többiek (tipikus esetben a megbízó és/vagy a kliens) érdekeit. A megbízó célja, hogy a megbízottat optimális mértékű produktív és optimális mértékű improduktív (azaz korrump) tevékenység elvégzésére ösztönözze. A szereplők alapvető problémája abból az információs aszimmetriából fakad, amely az érintettek kapcsolatainak inherens jellemzője.⁷ Ez durván azt jelenti, hogy a vizsgált helyzetben az egyes szereplők informáltsági szintje lényegesen különbözik, és ezt a helyzetet a magáninformációval rendelkező szereplők opportunista módon, saját céljaik elérése érdekében tudják kiaknázni. A megbízott például lényegesen több információval rendelkezik, mint a megbízó, a klienssel folytatott ügyleteik lezajlásának részleteiről.

A cselekvők aszimmetrikus informáltságából kiindulva a megbízó-megbízott-kliens modellben a korrupció négy ideáltípusát különböztethetjük meg (Lambsdorff 2007: 18-19), s ezeket irányított gráfok segítségével ábrázolhatjuk. Kézenfekvőnek látszik e négy tiszta típuson belül megkülönböztetni egymástól a megbízó és megbízott közti reláció, valamint a megbízott és kliens közti korrupciós reláció két alváltozatát, s ennek alapján különbséget tenni megvesztegetés (A), zsarolás (B), illetve hűtlen kezelés (C) és csalás (D) között. Az előbbi két típust Klitgaard (1988: 50) külső (external), míg az utóbbi kettőt belső (internal) korrupciónak nevezi.

(A) *Vesztegetés* esetén a kliens – a korrupciós tranzakció kezdeményezőjeként – vesztegetőként lép fel, és kenőpénzt kínál a megbízottnak. Ezért cserébe a kliens szabálytalan módon jut előnyhöz (pl. jogtalanul szerez engedélyt, kikerüli valamilyen szabálysértés hátrányos következményeit), amelyre egyébként nem tehetne szert. Ezt a kapcsolatot mutatja a 2. ábra, ahol is az eredeti kapcsolato-

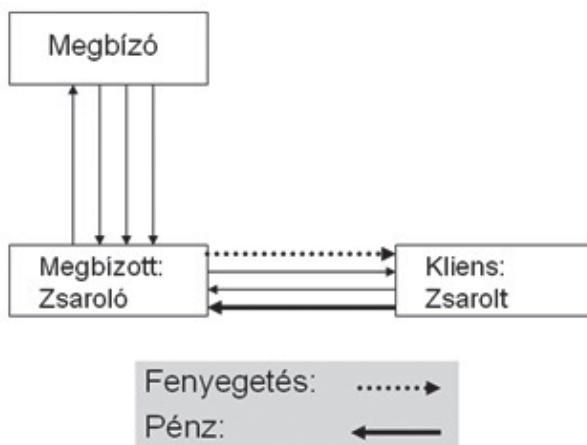
kat kiegészítettük a kenőpénz fizetését és a jogtalan előny megszerzését ábrázoló gráfokkal.

2. ábra – (A) Vesztegetés gráf



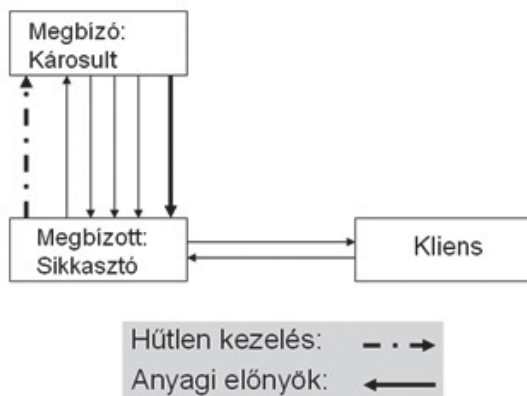
(B) *Zsarolás* esetén a megbízott (mint zsaroló) a korrupciós tranzakció kezdeményezőjeként hatalmát arra használja, hogy pénzt (vagy más előnyt) csikarjon ki a kliensből (a zsarolttól). A kliensnek fizetnie kell a szolgáltatásért (vagy az ügymenet meggyorsításáért), holott annak igénybevételére legálisan is jogosult lenne. A megbízott azonban fenyegetést, kényszert vagy akár erőszakot alkalmaz a kifizetés elérésének érdekében. Ezt az esetet mutatja a 3. ábra, ahol is a fenyegetést és a kizsarolt pénzösszeg útját ábrázoljuk irányított gráfokkal.

3. ábra – (B) Zsarolás gráf



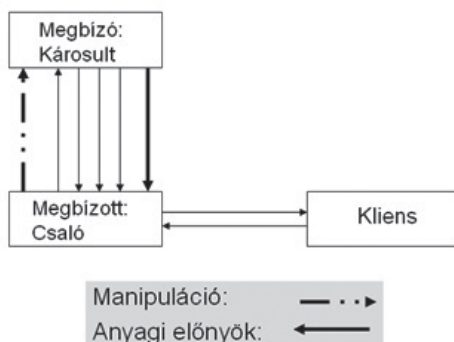
(C) A megbízó és megbízott közötti relációban megjelenő korrupciós cselekmények két esetét vizsgáljuk. Az egyik a *hűtlen kezelés vagy sikkasztás*. Ez olyan, a megbízott (a sikkasztó) által kezdeményezett cselekmény, melynek során a rábízott vagyontárgyat vagy rendelkezési jogosítványt (részben vagy egészben) eltulajdonítja, sajátjaként rendelkezik vele. A megbízott (a sikkasztó) a tranzakció során a megbízót károsítja meg. A 4. ábra mutatja a hűtlen kezelés és az anyagi előnyök gráfját.

4. ábra – (C) Hűtlen kezelés gráf



(D) A korrupció negyedik ideáltípusának a *csalást* tekintjük, melyben a megbízott az információs aszimmetria növelése révén, rejtett cselekvéssel tehet szert előnyre, illetve a megbízott aktívan is elrejthet információkat a megbízó elől (pl. okirat-hamisítással, információk manipulálásával, vagy más módszerekkel). Az 5. ábrán ábrázoltuk az információ manipulálásának és az anyagi előnyök megszerzésének gráfját.

5. ábra – (D) Csalás gráf



Ezek tehát az általunk is elfogadott és alkalmazott korrupciós ideáltípusok. Természetesen a jelenséget illetően számos további osztályozási lehetőség kínálkozik. Ezek közül az egyik lehetséges szempont (Lambsdorff 2007: 20) annak vizsgálata, hogy a megvesztegető vagy a megvesztegetett fél jut-e nagyobb előnyhöz a tranzakció során. Ez jelentős mértékben annak függvénye, hogy melyik fél rendelkezik erősebb az alkupozícióval. „Klientilista” korrupcióról beszélhetünk akkor, ha a megvesztegető realizál nagyobb előnyt, míg „patrimonialista” korrupció során a megvesztegetett fél jut nagyobb haszonhoz. Egy másik lehetőség a kisleptékű (petty) és nagyleptékű (grand) korrupció megkülönböztetése. Ennek során a megkülönböztetés alapja a kenőpénz mértéke, míg a politikai illetve az adminisztratív korrupció megkülönböztetése értelemszerűen arra vonatkozik, hogy a benne résztvevő domináns szereplők politikusok vagy közhivatalnokok.

IRODALOM

- Andvig J. C. – Fjeldstad O-H. 2000. Corruption. A review of contemporary research. NUPI Report 268. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs
- Becker, Gary S. 1968. 'Crime and Punishment: An Economic Approach', in: *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Gardiner, John A. 2008. 'Defining Corruption', in: Heidenheimer, A.J., Johnston, M. (eds.), p. 25-40.
- Heidenheimer, A.J., Johnston, M. (eds.) 2008. *Political Corruption*. USA, NJ, New Brunswick; UK, London: Transaction Publishers
- Klitgaard, Robert 1991. *Controlling Corruption*. Berkeley etc.: University of California Press
- Lambsdorff, Johann Graf 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lasswell, Harold D. 1930. 'Bribery', in: Seligman, E.R.A. (eds.): *Encyclopedia of Social Sciences* Vol. II.. New York
- Nye, Joseph S. 2008. 'Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis', in: Heidenheimer, A.J., Johnston, M. (eds.), p. 281-300.
- Rasmusen, Eric 1989. *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Rose-Ackerman, Susan 1978. *Corruption A Study in Political Economy*. New York: Academic Press
- Rose-Ackerman, Susan 1999. *Corruption and government Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press

- Rose-Ackerman, Susan (ed.) 2006. International Handbook on the Economics of Corruption. UK, Cheltenham ; USA, MA, Northampton: Edward Elgar
- Szántó, Zoltán 1997. 'Megbízók, megbízottak és kliensek: vázlat a korrupció fogalmáról', Szociológiai Szemle, 4: 109-114.

VÉGJEGYZETEK

- 1 A korrupció kifejezés (latinul: corrumpo) eredetileg „romlást”, „rombolást” jelent.
- 2 Lásd pl. Lambsdorff (2007: 15-20)
- 3 Ez esetben nem csupán a jogalkotás, de a nemzetek szó is hangsúlyos: a történeti, kulturális és egyéb különbségekből fakadóan a korrupciós jelenségek köre, és ebből eredően az egyes országokban általános korrupciófogalmak közt is jelentős eltérések mutatkozhatnak.
- 4 Klitgaard (1991) ennek számos formáját mutatja be, miközben különböző szektorokból hoz példákat, és a korrupció kezdeményezőit tartja szem előtt.
- 5 A „közérdek” kifejezés tartalma máig vitatott kérdés, de ezzel a problémával most nem foglalkozunk.
- 6 Lásd Lambsdorff (2007: 62-65). A megbízó-megbízott kliens modell korrupcióval kapcsolatos további alkalmazási lehetőségeit illetően lásd pl.: Klitgaard (1988), Szántó (1997), Andvig-Fjeldstad (2000)
- 7 Az információs aszimmetria fogalmához lásd pl.: Rasmusen (1989: 193-226).

II.

EMPIRIKUS ELEMZÉSEK ÉS ESETTANULMÁNYOK

KORRUPCIÓGYANÚS ESETEK MÉDIAREPREZENTÁCIÓJA MAGYARORSZÁGON (2001-2009)

BEVEZETÉS¹

Bár a korrupciót igen nehéz közvetlenül mérni, a sajtóban megjelenő korrupciógyanús esetekről szóló hírek vizsgálatával közelebb kerülhetünk a probléma megértéséhez. Ugyanakkor nem feledkezhetünk el arról, hogy ezekben az esetekben igen magas a látencia: vagyis egyfelől a sajtóban megjelent korrupciós tudósításokat csak a jéghegy csúcsának tekinthetjük, másfelől nyilvánvalóan a korrupciógyanús esetek sajtómegjelenése nem teljesen megbízható adatforrás. Ez utóbbi problémát enyhíthetjük azonban, ha a sajtóelemzés során a több helyen és többször bemutatott esetek vizsgálatára szorítkozunk.

Jelen tanulmányban internetes újságok rendelkezésre álló archívumainak kiaknázásával, a médiában napvilágot látott korrupciógyanús esetek összegyűjtésével, a tranzakciós helyzetek felmérésére és elemzésére teszünk kísérletet. Ezzel a módszerrel – bár a korrupció abszolút nagyságát nem határozhatjuk meg –, de mértékére és tendenciájára vonatkozóan akár óvatos becsléseket is tehetünk. Ráadásul az egyes szektorok korrupciós fertőzöttségének összehasonlítására is lehetőségünk nyílik. Olyan mélyfúrás-jellegű vizsgálat ez, amelynek célja a tranzakciók felmérésével és a korrupció-veszélyes helyzetek elemzésével a főbb problémák megvilágítása. A kutatás során tehát a korrupciós jelenségek médiareprezentációját vizsgáljuk a tartalomelemzés eszközeivel. A korrupciós, vagy korrupciógyanús esetek médiában való megjelenése három területen járulhat hozzá a magyarországi korrupció mélyebb megértéséhez. Egyrészt megvilágítja, hogy a sajtó milyen rendszerességgel, és milyen módon foglalkozik az ilyen jelenségekkel. Másrészt az egyes esetekkel kapcsolatban megjelent információkból közvetett módon következtethetünk a korrupciós esetek egyes fontos jellemzőire, és e jellemzők alapján osztályozhatjuk a feltárt korrupciós tranzakciókat. Harmadrészt a médiareprezentáció módod ad az egyes korrupciós típusok médiabeli meg-

oszlásának vizsgálatára, és akár kiindulópontként szolgálhat a tényleges megoszlás későbbi pontosításához.

Tudjuk, hogy a napvilágra került esetek megoszlását két tényező befolyásolja: a korrupciós eseteket nyilvánosságra hozó sajtótermékeknek a ténylegesen előforduló ügyek szelekciójának során érvényesített szempontjai, valamint a korrupció egyes típusainak tényleges megoszlása, vagyis ahogy a korrupciós jelenségek adott országban – esetünkben Magyarországon – előfordulnak. A két tényezőt jelenleg nem tudjuk szétválasztani egymástól. Ezért a médiaelemzés során kapott adatokból csak közvetve, ezeket a korlátokat szem előtt tartva következtethetünk a korrupció tényleges megoszlására. Bizonyos korrupciós helyzetek kiugróan magas aránya azonban azt mutathatja, hogy ezek a típusok valószínűleg gyakran fordulhatnak elő.

A MINTA ÉS A MÓDSZER

A kutatás során 8 internetes hírportál, illetve nyomtatott újság internetes változatának felmérését végeztük el 2001. január 1. és 2009. december 31. közötti időszakra vonatkozóan, majd 2008. január 1. és 2009. december 31. között a megfigyelt hírportálok körét kibővítettük az InfoRádióval.

A megfigyelt újságok és hírportálok 2001 és 2009 között:

- Magyar Nemzet
- Figyelő és FN
- Index
- Népszabadság
- Origo
- HVG
- Világgazdaság
- Heti Válasz
- InfoRádió (2008-2009)

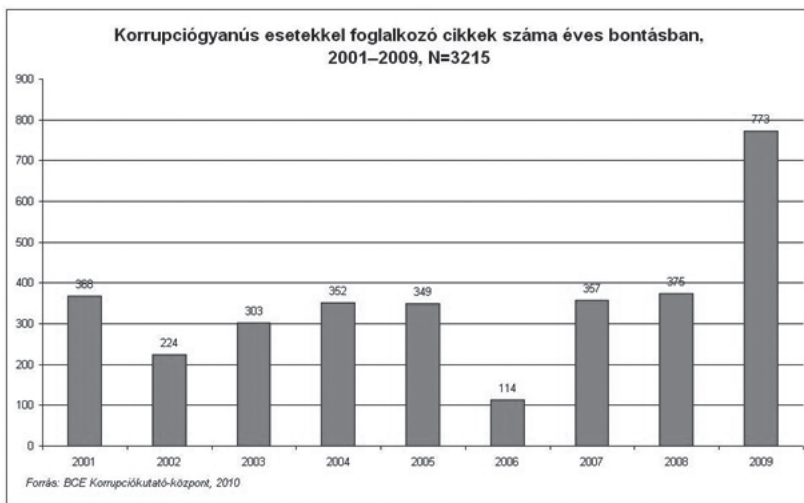
Az interneten elérhető forrásokban megjelenő cikkek közül a korrupciógyanús eseteket tartalmazókat kerestük ki, gyűjtöttük össze és elemeztük. A cikkek tartalmát áttekintve az alábbi szavakra (karakter-sorozatokra) kerestünk rá: „korrup*” „korrupció*” „csúszópénz*” „kenőpénz*” „veszteget*” „pénzmos*”. Ezt a feladatot az egyes hírportálok illetve az újságok internetes változatainak archívumait felhasználva végeztük el, majd a cikkeket kigyűjtöttük és előkészítettük a statisztikai elemzés számára.

Kizárólag a Magyarország területén felbukkanó korrupciós eseteket gyűjtöttük össze (így például nem került adatbázisunkba a Szlovákiában dolgozó magyar

hivatalnok korrupciós esete, viszont foglalkoztunk a Budapesten dolgozó izraeli nagykövetet ért korrupciós váddal). A megtalált cikkeket úgy rendszereztük, hogy az azonos esetekre vonatkozó cikkeket, híradásokat különálló csoportokba, önálló „korrupciós esetekbe” rendeztük. Ezeknek az eseteknek nevet adtunk, és feljegyeztük ezen esetek főbb jellemzőit, majd az eseteket tartalmazó cikkeket úgy dolgoztuk fel, hogy kódoltuk a cikkekben leírt fontosabb jellemzőiket, szereplőiket, stb. Ha több cikk is foglalkozott ugyanazzal a korrupciógyanus esettel, akkor e cikkek mindegyikét ugyanahhoz az esethez soroltuk.² A cikkekhez fűzött olvasói kommentárokat is figyeltük, és a konkrét esetekre vonatkozó információkat innen is beépítettük az adatbázisba.

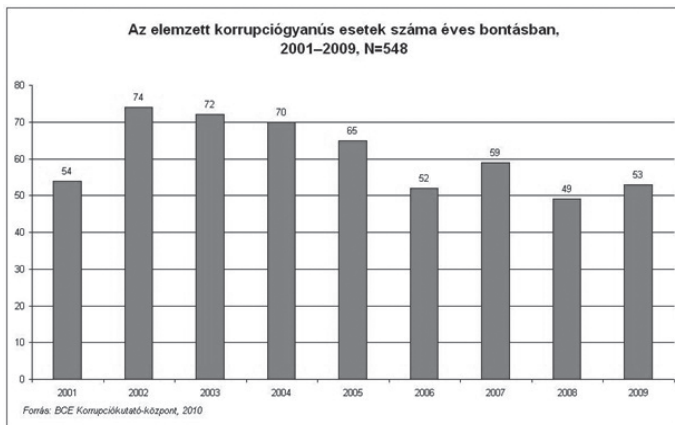
A korrupció témája a vizsgált időszakban folyamatosan a közbeszéd tárgyát képezte. Az adatbázisba összesen 3215 cikk került be, amelyek valamely konkrét korrupció(gyanu)s ügyről tudósítanak (lásd az 1-es ábrát).³

1. ábra: Korrupciógyanus esetekkel foglalkozó cikkek száma éves bontásban, 2001-2009, N=3215



Fontos hangsúlyozni, hogy a híradásokból összegyűjtött cikkek természetesen nem lezárt ügyekről szólnak. Az elemzés során minden olyan esetet bevettünk az adatbázisba, ahol a sajtó – általában több ízben, s több különböző hírportálon – korrupciógyanus cselekményről számolt be, a cselekmény törvényellenességét kimondó bírósági döntés nélkül is. Az elsődleges adatfeldolgozás és adattisztítás után a cikkek alapján a vizsgált időszakban összesen 548 különböző korrupciógyanus esetet azonosítottunk.⁴ Az alábbi ábra a korrupciógyanus esetek éves előfordulását mutatja.⁵

2. ábra: Az elemzett korrupciógyanus esetek száma éves bontásban, 2001-2009, N=548



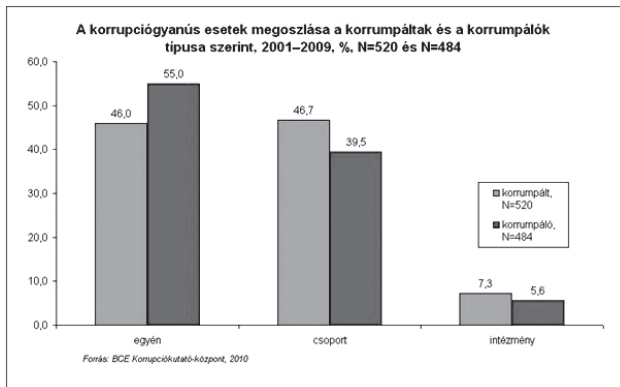
EREDMÉNYEK

A továbbiakban – a mellékletben közölt korrupciós tipológia alapján – bemutatjuk a korrupciógyanus esetek tartalomelemzésének fontosabb eredményeit.

A korrupciógyanus esetek szereplőinek jellemzése

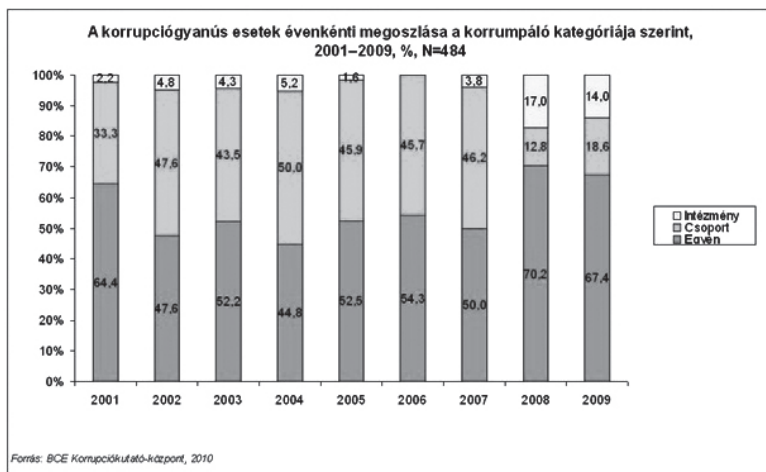
Az „egyének” kategóriájába soroltuk a szereplőket, ha egyedül vettek részt a korrupciós tranzakcióban, a „csoportok” kategóriájába, ha többen és együttműködve voltak érintettek, illetve az „intézmény” kategóriájába, ha valamilyen közintézmény szereplőjeként kerültek korrupciógyanus helyzetbe.

3. ábra: A korrupciógyanus esetek megoszlása a korrumpáltak és a korrumpálók típusa szerint, 2001-2009, %, N=520 és N=484



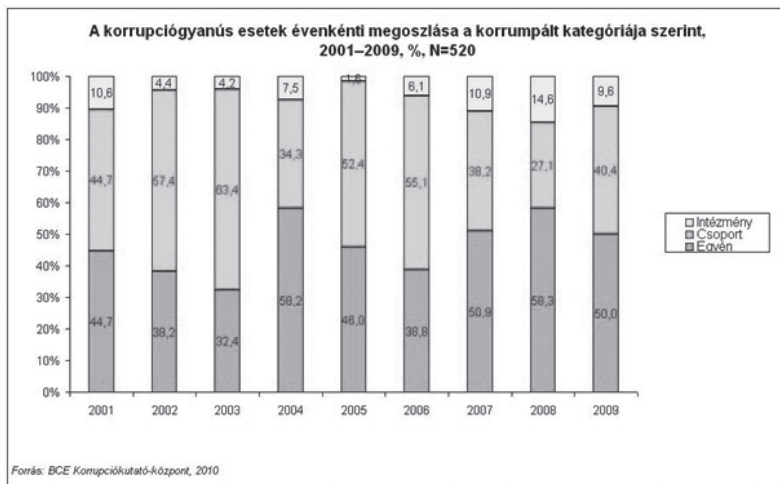
Mint azt a 3-as ábra jól szemlélteti, a 2001-2009 között előforduló korrupciógyanús esetekben a korrumpáltak 46%-a, és a korrumpálók 55%-a volt egyén. Ugyanebben az időszakban a korrumpáltak 46,7%-a csoport és 7,3%-a intézményi szereplő, míg a korrumpálók közel 40%-a csoport és 5,6%-a intézményi szereplő. Ezzel szemben mind a korrumpálók, mind a korrumpáltak megoszlása tekintetében az egyéni, illetve csoportos szereplők is körülbelül fele-fele arányban reprezentálják a korrupciógyanús eseteket. Nagyon kicsi eltérés mutatkozik az egyének és csoportok arányában: az egyéni szereplők esetén a korrumpálók aránya mintegy 7,4%-kal haladja meg a korrumpáltak arányát, míg a csoportos szereplők esetén a korrumpáltak aránya 4,2%-kal magasabb a korrumpálóknál. Kivéve a számarányok büvköréből, az előbbi adat igen figyelemre méltó. Úgy tűnik, hogy a hazai korrupciós cselekmények felét csoportosan, több szereplő együttműködésében hajtják végre, amit akár egyfajta korrupciós hálózati rendszer kibontakozásának jeleként is értékelhetünk.

4. ábra: A korrupciógyanús esetek évenkénti megoszlása a korrumpáló kategóriája szerint, 2001-2009, %, N=484



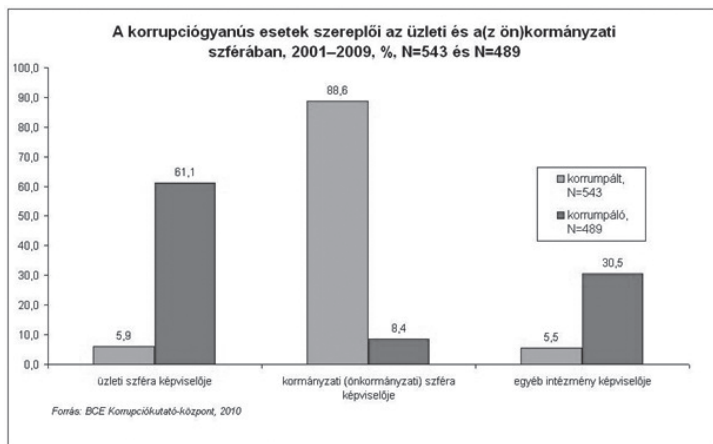
Ha a vizsgált korrupciógyanús eseteket a korrumpáló kategóriája szempontjából vesszük szemügyre évenkénti bontásban, akkor egyrészt azt láthatjuk, hogy az utolsó három évben jelentősen emelkedett az intézményi szereplők aránya. Másrészt enyhén emelkedő trendet figyelhetünk meg az egyéni szereplők arányában, valamint csökkenő tendenciát mutatnak adataink a csoportok tekintetében (lásd 4-es ábra).

5. ábra: A korrupciógyanús esetek évenkénti megoszlása a korrumpált kategóriája szerint, 2001-2009, %, N=520



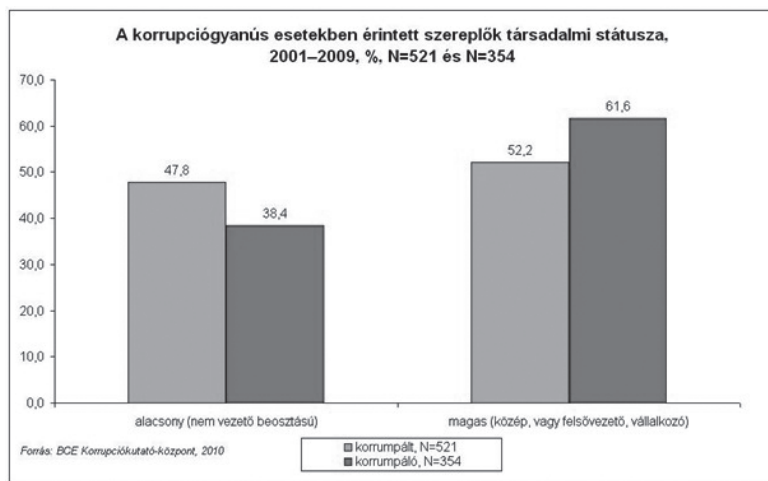
A médiában napvilágra került és általunk elemzett korrupciógyanús esetek a korrumpált kategóriája szempontjából évenként hullámzó tendenciát mutatnak. Egyfelől enyhe növekedés tapasztalható az intézményi szereplők arányában, másfelől kezdeti csökkenés, majd ezt követő emelkedés után az utolsó három évben közel 50% körül stabilizálódik az egyéni szereplők részaránya. Végül megállapíthatjuk, hogy a csoportok szerepe három éves emelkedő periódusok után 40%-ra nő az utolsó évre (lásd 5-ös ábra).

6. ábra: A korrupciógyanús esetek szereplői az üzleti és a(z ön)kormányzati szférában, 2001-2009, %, N=543 és N=489



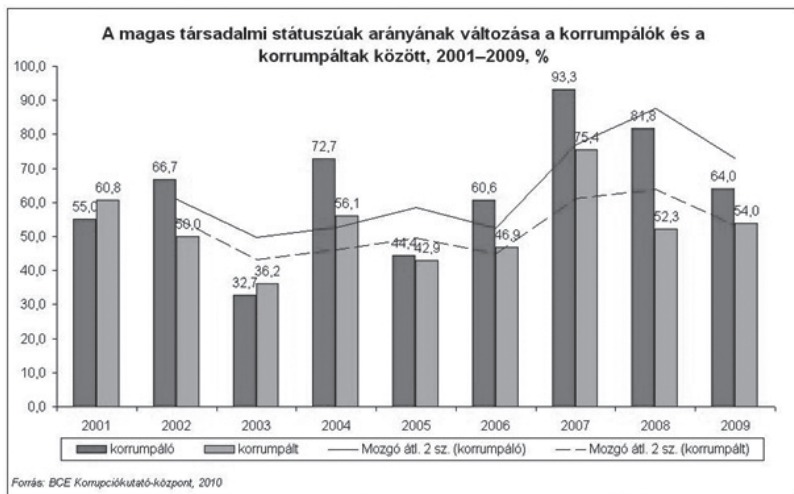
A korrupciógyanús tranzakciók jellemzői között megfigyeltük, hogy a tranzakciók szereplői az üzleti szférához, a(z ön)kormányzati szférához, vagy egyéb intézményhez tartoznak. A megfigyelt korrupciós tranzakciók több mint 60%-ánál a korrumpáló fél az üzleti szféra képviselője, az esetek több mint 30%-ában pedig egyéb intézmény képviselője volt. Míg a korrumpált szereplők közel 90%-a a(z ön)kormányzati szféra képviselőjeként vett részt az ügyletekben. Mindezek az adatok elég egyértelműen jelzik, hogy a korrupciós kockázatok nagymértékben növekszenek Magyarországon azokban a vélhetően üzleti tranzakciókban, amelyekre az jellemző, hogy az üzleti szféra korrumpálja a kormányzati és önkormányzati szférát (lásd 6-os ábra). Másképpen az üzleti és (ön)kormányzati szféra találkozását a korrupció egyik melegágyaként értelmezhetjük.

7. ábra: A korrupciógyanús esetekben érintett szereplők társadalmi státusza, 2001-2009, %, N=521 és N=354



A korrupciós tranzakciók szereplőinek társadalmi státuszát vizsgálva a kapott eredményeink szerint a korrumpálók többsége, 61,6 százaléka magas társadalmi státuszú (vezető beosztású), míg a korrumpáltak között ez az arány 52,2 százalék. Vagyis a korrumpált szereplők megoszlása társadalmi státuszuk tekintetében kiegyenlítettnak tűnik, míg a korrumpálók státuszát tekintve túlsúlyban vannak a magas státuszú szereplők (lásd 7-es ábra).

8. ábra: A magas társadalmi státuszúak arányának változása a korrumpálók és a korrumpáltak között, 2001–2009, %

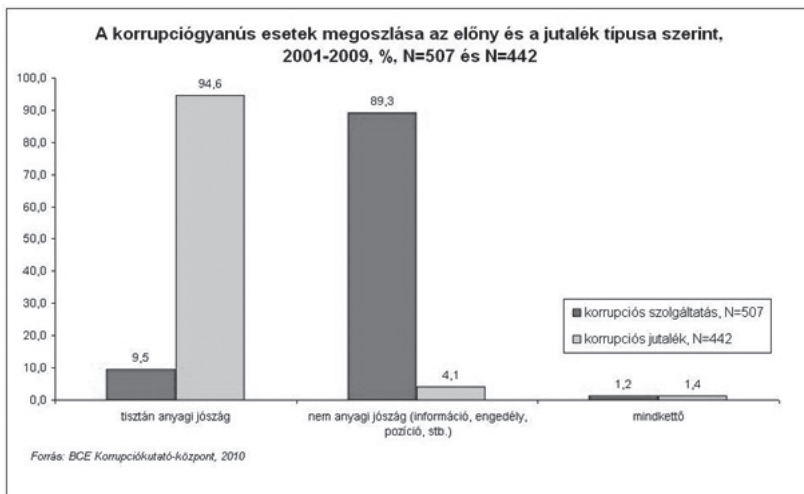


Szemügyre véve a magas társadalmi státuszúak arányát, a 2001–2009 közti időszak idősorát tekintve elmondható, hogy az adatok évről évre történő változásának, tehát a jelenség egyfajta hullámvázának lehetünk tanúi. Arányuk mind a korrumpálók, mind a korrumpáltak körében a 2003-as évben volt a legalacsonyabb, ekkor az esetek körülbelül harmadában volt magas státuszú a szereplő a korrumpálók és korrumpáltak esetében is, míg a 2007-es évben volt messze a legmagasabb az arányuk, ekkor a korrumpálók 93,3 százaléka, a korrumpáltaknak pedig 75,4 százaléka volt magas társadalmi státuszú. Az ábrából egyúttal az is kiolvasható, hogy az esetek többségében a korrumpálók közül nagyobb arányban kerülnek ki magasabb státuszú cselekvők, valamint a vizsgált időszak adatai alapján a magas társadalmi státuszúak aránya csupán két évben nem haladja meg az 50 százalékot (lásd 8-as ábra).

A korrupciós szituációk jellemzése

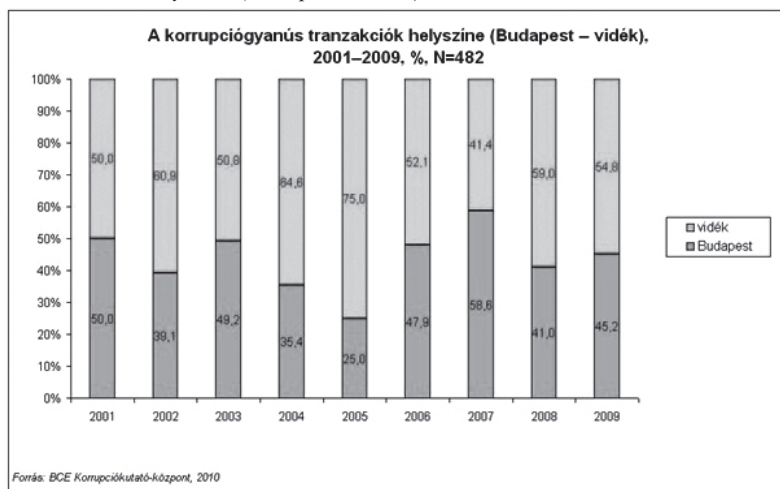
A korrupciós helyzetek jellemzői között megfigyeltük, hogy mi volt a tranzakció során nyújtott előny, szolgáltatás és mi volt a jutalék. Mindkét esetben megkülönböztettünk anyagi és nem anyagi javakat. A megfigyelt korrupciós tranzakciók túlnyomó részénél a korrupció során nyújtott szolgáltatás, előny nem anyagi jellegű volt, míg az ezért kapott jutalék az esetek túlnyomó részében pénz volt (lásd a 9-es ábrát).

9. ábra: A korrupciógyanús esetek megoszlása az előny és a jutalék típusa szerint, 2001-2009, %, N=507 és N=442

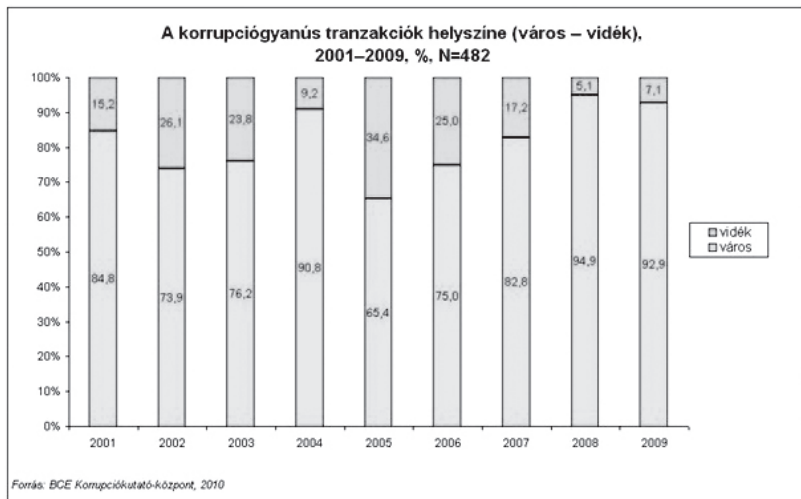


A korrupciógyanús tranzakciók helyszínét vizsgálva is megfigyelhető egy évről évre változó, hullámzó trend a budapesti és vidéki tranzakciók helyek arányát tekintve. Az esetek mintegy felében a főváros-vidék megoszlás közel 50-50 százalékos, míg a többi esetben a vidéki helyszínek vannak többségben, legnagyobb mértékben a 2005-ös évben, amikor négyből csupán csak egy alkalommal volt a főváros korrupciós tranzakció színhelye (lásd 10-es ábra).

10. ábra: A korrupciógyanús tranzakciók helyszíne (Budapest – vidék), 2001-2009, %, N=482



11. ábra: A korrupciógyanús tranzakciók helyszíne (város – vidék), 2001-2009, %, N=482



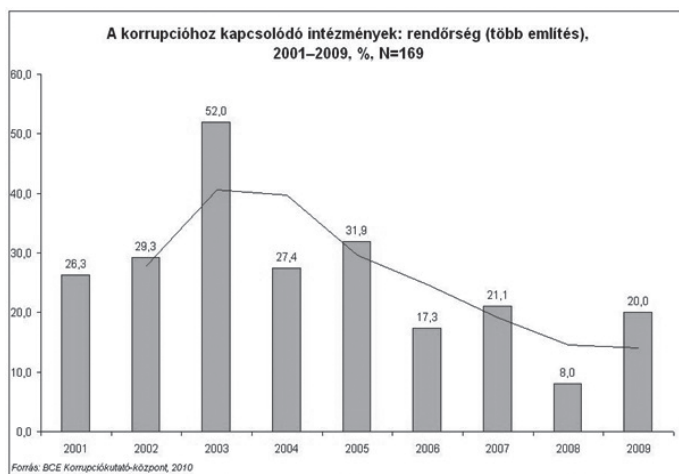
A korrupciógyanús tranzakciók helyszíneit a város-vidék megoszlásban vizsgálva az eredmények alapján az esetek átlagosan körülbelül négyötödében a korrupciós tranzakció városi színhelyhez köthető. Mivel azonban alapvetően országos sajtót figyeltünk meg, ezen az eredményen nincs mit csodálkozni, ám felvetetheti annak a feltételezésnek az indokoltságát is, hogy a korrupció inkább városi jelenség (lásd 11-es ábra).

12. ábra: A korrupciógyanús esetek megoszlása a kapcsolódó intézmények szerint, 2001-2009, %, N=633



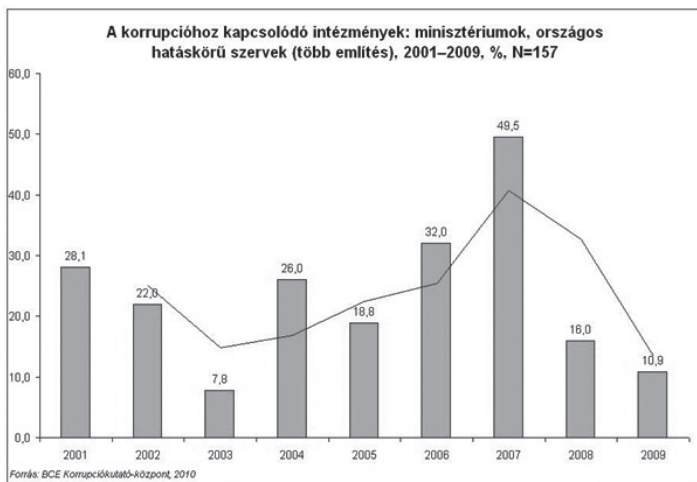
További fontos szempont a korrupciós esetek tipizálásánál, hogy a feltételezett korrupciós tranzakció milyen intézményekkel hozható kapcsolatba. Az esetek szinte mindegyikében csak egyetlen intézmény szerepelt a feldolgozott cikkekben. Az esetek több mint negyedében a rendőrség volt az érintett fél, míg, ha a minisztériumokat és országos hatáskörű szervezeteket is hozzávesszük, akkor az esetek több mint felében dolgozott a korrumpált ezeknél az intézményeknél. További jellegzetes érintett intézmények az önkormányzatok voltak (lásd a 12-es ábrát), ám adataink szerint a VPOP, az APEH és a bíróságok sem mentesek a korrupciótól. Úgy tűnik, hogy a magyarországi helyzet sajátossága, hogy a feltárt korrupciógyanus esetek több mint 40%-a azokhoz a szervezetekhez kötődik, amelyeknek hivatalból üldözni kellene az ilyen eseteket. A három intézmény, ami a leginkább fertőzött a korrupcióval: a rendőrség, a minisztériumok és országos hatáskörű szervezetek, valamint az önkormányzatok.

13. ábra: A korrupcióhoz kapcsolódó intézmények: rendőrség (több említés), 2001-2009, %, N=169



Amennyiben a rendőrség korrupciós érintettségét vizsgáljuk évenként a média alapján, akkor azt látjuk, hogy a 2003-as kiugró év után a trend folyamatosan csökken, enyhe évenkénti ingadozás mellett (lásd 13-as ábra).

14. ábra: A korrupcióhoz kapcsolódó intézmények: minisztériumok, országos hatáskörű szervek (több említés), 2001-2009, %, N=157



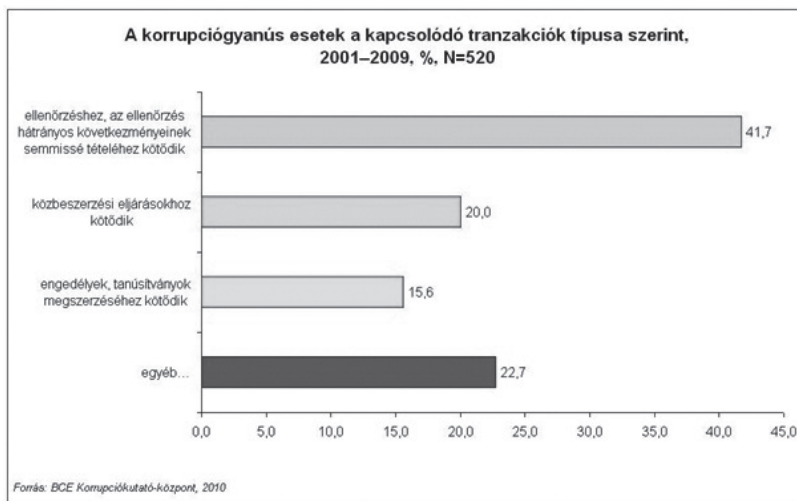
A 2001-2009 közti időszakban a minisztériumokhoz és országos hatáskörű szervekhez kapcsolódó korrupció erős hullámmását figyelhetjük meg. Míg a 2003-as évben az esetek 7,8%-ában köthető a korrupció ezen intézményekhez, addig 2007-ben minden második korrupciógyanús eset minisztériumokkal, országos hatáskörű szervekkel hozható összefüggésbe. A 2003-at követő időszakot emelkedő, míg a 2007-et követő időszakot csökkenő trend jellemzi (lásd a 14-es ábrát).

15. ábra: A korrupcióhoz kapcsolódó intézmények: önkormányzatok (több említés), 2001-2009, %, N=110



Az önkormányzatok korrupciós érintettsége a vizsgált időszakban egy kezdeti csökkenő periódust leszámítva emelkedő trendet mutat. 2004-től évről évre emelkedik a médiában megjelent korrupciós tudósításokban az önkormányzatok részaránya. Mindezek fényében megkockáztathatjuk azt az állítást, hogy az elmúlt években ezen a területen sokat romlott a helyzet (lásd 15. ábra).

16. ábra: A korrupciógyanús esetek a kapcsolódó tranzakciók típusa szerint, 2001-2009, %, N=520



A korrupciós esetek további releváns mozzanata, hogy milyen ügyekkel, milyen hivatali lépésekkel kapcsolatban jönnek létre. A 2001-2009-ben napvilágra került esetek közel fele ellenőrzésekhez kötődő korrupció, de a közbeszerzési eljárásokhoz tartozó korrupciós esetek aránya (20%), illetve az engedélyek, tanúsítványok megszerzéséhez kapcsolódó korrupciós esetek aránya (15,6%) is jelentős (lásd a 16-os ábrát). Összességében a korrupciós cselekmények közel 80%-át ilyen típusú cselekmények, illetve azok semmissé tételének szándéka hívja életre.

17. ábra: Ellenőrzéshez, az ellenőrzés hátrányos következményeinek semmissé tételéhez kötődő korrupció, 2001-2009, %, N=217



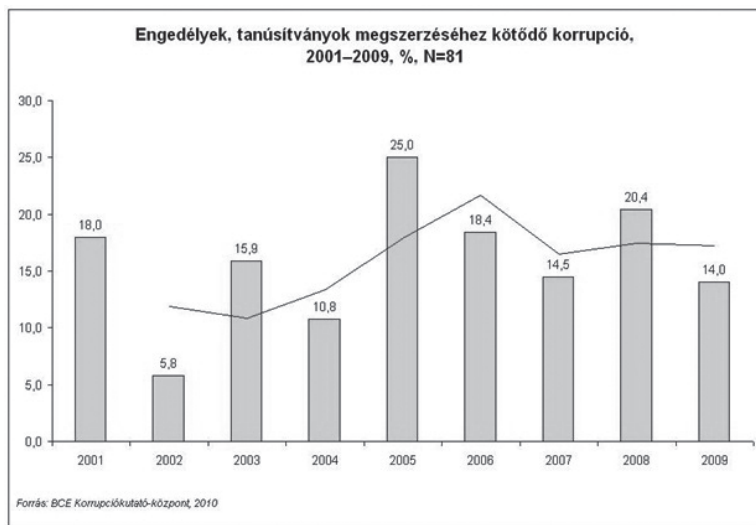
A vizsgált időszakban a különböző típusú ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupciógyanus esetek aránya 20-60% között ingadozik. A 2007-ben tapasztalt legalacsonyabb aránnyal szemben 2003-ban közel 60%-ot tett ki az ilyen típusú tranzakciók aránya (lásd a 17-es ábrát). A 2001-2006 közötti időszakban tapasztalt kisebb ingadozások után következik egy jelentősebb visszaesés, majd 2008 után ismét emelkedik az ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupciógyanus esetek aránya.

18. ábra: Közbeszerzési eljárásokhoz kötődő korrupció, 2001-2009, %, N=104



Ha a közbeszerzési eljárásokhoz kötődő korrupciógyanus eseteket éves bontásban vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az egyes években jelentős eltéréseket tapasztalhatunk. Míg 2003-ban a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó korrupciós esetek aránya az összes korrupciógyanus eset csupán 2,9%-át teszi ki, addig ez az arány 2007-re 45,5%-ra emelkedik, vagyis közel minden második korrupciógyanus tranzakció közbeszerzési eljáráshoz köthető. A 2001-2005 közötti időszakban csökkent, míg ezt követően 2007-ig jelentősen emelkedett az ilyen típusú korrupciógyanus esetek aránya. A 2008-2009 közötti időszakban megfordul a trend: 2009-re 14%-ra csökken az ilyen típusú tranzakciók aránya (lásd a 18-as ábrát).

19. ábra: Engedélyek, tanúsítványok megszerzéséhez kötődő korrupció, 2001-2009, %, N=81



Az engedélyek és tanúsítványok megszerzésével összefüggő korrupciógyanus esetek aránya 2006-ig egyértelműen emelkedik, majd ezt követően stagnál (lásd 19-es ábra). Az ilyen típusú korrupciós kockázatok ezek szerint folyamatosan jellemzik azokat a területeket, ahol a szóban forgó engedélyek és tanúsítványok megszerzése zajlik.

A korrupciós jelenségek fontos jellemzője, hogy mennyire váltak részeivé az intézmények működésének. Ebből a szempontból meg kell különböztetni olyan korrupciós ügyeket, amelyek egymástól függetlenül két szereplő között jönnek létre, azoktól, amelyek részben egymásra épülve, többszereplős tranzakciókként értelmezhetők. Az elsőre példa, amikor egy közlekedési vétséget követően az el-

lenőrző rendőrt korrumpálja a vétséget elkövető állampolgár. A korrupció kétszereplős (ellenőrző rendőr – vétséget elkövető autós) és sem a korrupció előtt, sem a korrupció után nem találkoznak. A másik eset, ha több szereplő vesz részt a korrupcióban, és maga a korrupció is egy folyamatként képzelhető el, amelynek fontos mozzanata a korrupció megismétlődése (mint mondjuk a közbeszerzési eljárást kiíró intézmény ugyanazon vezetőjének rendszeres korrumpálása több pályázó által). Az utóbbi esetek terjedése, súlyának növekedése a korrupció egyfajta intézményesülésére mutat, amikor a korrupciós tranzakciók immár szervesen beépülnek egy-egy intézmény működésébe és szélsőséges esetben az ügymenet részeivé válnak.

20. ábra: A többszereplős, láncba szerveződő korrupciógyanús esetek előfordulásának aránya, 2001-2009, %, N=548



A korrupció e fontos mozzanatát is megfigyeltük a kutatás során. Az eredmények alapján kapott idősor, ami a korrupció kapcsán adatainkban megjelenik, arra enged következtetni, hogy 2001-2009 között átlagosan több mint felére nőtt a többszereplős, láncba szerveződő korrupciós esetek aránya (lásd a 20-as ábrát).

Ezt a folyamatot akár a korrupció egyfajta intézményesülésének is értelmezhetjük. Annak ellenére, hogy a vizsgált időszakban szintén tapasztalhatunk jelentős hullámzásokat, a szaggatott vonallal jelzett trend egyértelmű növekedést mutat, még akkor is, ha az utolsó évben némi csökkenést tapasztalhatunk. Mindezek fényében megkockáztathatjuk azt a megállapítást, hogy a vizsgált időszak alatt nőtt Magyarországon a korrupció súlya, és a korrupciós ügyletek egyre inkább mutatják az intézményesülés jeleit.

IRODALOM

Szántó, Zoltán – Tóth, István János (2009): Some typical network configurations of corruption cases in Hungary. Conference: „The Unexpected Link”, Center for Network Science, CEU, Budapest, 17-18 June 2009

VÉGJEGYZETEK

- 1 A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézetének Korruptiókutató-központjában készült. A tanulmány alapjául szolgáló kutatás adatgyűjtésére az MKIK GVI TEXTREND programjával együttműködésben került sor a Nemzeti Innovációs Hivatal (volt Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal) Jedlik Ányos programja [Projekt száma: NKFP_07_A2-TEXTREND, Szerződésszám: OM-00002/2008] támogatásával. Az adatgyűjtésben a BCE KKK oldaláról részt vettek: Balázs Hilda Kinga, Bartis Kinga, Cserpes Tünde, Fülöp Márk Tamás, Lukácsné Gergely, Márkus Annamária, Miskolczi Erna és Vajda Orsolya egyetemi hallgatók, valamint Varga Szabolcs doktorandusz. A tanulmány megírását a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja támogatta (a program elnevezése: A korrupció piacverseny-torzító hatásainak gazdaságszociológiai vizsgálata, a támogatási szerződés száma: AL/0618-001/2010). A tanulmány egyes részei a Belügyi Szemle 2011. évi 59. évfolyamának novemberi számában jelentek meg.
- 2 A korábbi „Korrupciógyanus esetek a magyar médiában 2001-2007 között. On-line hírforrások tartalomelemzése” (lásd: www.crc.uni-corvinus.hu) című kutatási jelentésünk szerves folytatásának tekinthető jelen elemzésünk. Az ott közölt adatoktól való csekély eltérés oka az, hogy a 2008-2009-es időszakra áthúzódó esetek némelyikét a később nyilvánosságra került cikkek alapján újrakódoltuk. Ebből adódóan a korábbi elemzésünkben közölt adat-sorok némileg módosultak.
- 3 A korábbi kutatási jelentés gyakorlatától eltérően az ábrában *kizárólag* a leködött esetekhez tartozó cikkek számát közöltük. Egy cikket minden esetben ahhoz az évhez számítottunk, amelyben az először megjelent. Ugyanakkor a ténylegesen összegyűjtött – de végül valamiért vizsgálati körünkől kikerült – cikkek köre ennél jóval bővebb, adatbázisunk már több mint 5800 cikket tartalmaz.
- 4 Az elemzés során ugyanakkor nem vettük figyelembe azt a néhány szerteágazó korrupciógyanus esetet (például Kulcsár-ügy, Zuschlag-ügy, Hunvald-ügy, stb.), amelyeket a későbbiek során önálló esettanulmányok formájában, a tár-

sadalmi kapcsolatháló-elemzés módszereivel kívánunk feldolgozni. Ennek a vizsgálatnak az első eredményeihez lásd: Szántó – Tóth 2009.

- 5 Minden esetet abban az évben tüntettük fel, amelyben először jelent meg róla híradás, függetlenül attól, hogy esetleg későbbi években is előfordult a vizsgált médiumokban. Tehát minden eset csak egy évben szerepel, még akkor is, ha több éven keresztül kapott sajtóvisszhangot.

A KORRUPCIÓ TÁRSADALMI ÉS INTÉZMÉNYI SZERKEZETE

Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon

BEVEZETÉS¹

Jelen tanulmányban néhány tipikus magyarországi korrupciós tranzakció társadalmi és intézményi beágyazottságát mutatjuk be, a korrupciós tranzakciókat többszereplős, bonyolult és multiplex gráfokkal ábrázolva. Írásunkban a korrupció első fejezetben bemutatott fogalmát és négy ideáltípusát (vesztegetés, zsarolás, hűtlen kezelés, csalás) alkalmazzuk, melyeket kiegészítünk a rejtett megbízó, a közvetítő és a rejtett szerep fogalmával. Ez utóbbival azt kívánjuk érzékeltetni, hogy a korrupció során az érintettek bizonyos esetekben az eredeti szerepüktől eltérő módon viselkedhetnek. Korábbi kutatásaink² azt mutatták, hogy Magyarországon a korrupciós tranzakciók közül az engedélyek megszerzéséhez és az ellenőrzésekhez, az EU-s támogatások elnyeréséhez és felhasználáshoz, a közbeszerzésekhez, valamint a kormányzati és önkormányzati ingatlan adás-vételekhez kapcsolódó korrupciós kockázatok a legelterjedtebbek. Ezért, esettanulmányok formájában ilyen típusú korrupciós hálózatokat ábrázolunk. Gondolattmenünket rövid összegzés zárja.

NÉHÁNY TIPIKUS KORRUPCIÓS KAPCSOLATHÁLÓ MAGYARORSZÁGON

A korrupciós tranzakciók, mint az első fejezetben az ideáltípusok bemutatása során láhattuk, legegyszerűbb esetben két szereplő között jönnek létre. A megbízott és a kliens közti korrupciós ügyletek tipikus esetben a két fél közti alkalmi (vagy rendszeres) személyes kapcsolaton alapulhatnak. A kevészsereplős ügyletek másik altípusa, ha valamilyen intézményes kapcsolat (is) kialakul a két fél között. A másik tipikus helyzetben a korrupciós tranzakció sokszereplős hálózatba ágyazódik, és sokszor már a tranzakciót megelőzően különféle személyes és intézményes kapcsolatok meglétét feltételezhetjük a megbízott és a kliens között.

Elsősorban ezek teszik lehetővé létrejöttét, és biztosítják azt is, hogy a korrupciós tranzakciók akár ismételten megvalósulhassanak a szereplők között. A következőkben elemzett egyik példa (az első eset) ezt a helyzetet mutatja: a parkolóőröket úgy korrumpálják a parkoló autók tulajdonosai, hogy az előbbieket osztozkodnak a befolyt korrupciós jutalékon az őket ellenőrző személyekkel. A másik típus, amikor a korrumpáló, vagy a korrump megbizott közvetítő cégeket alkalmaz a korrupciós díj átutalására, illetve felvételére. Ilyen helyzetet vizsgálunk a későbbiek során a második esetben, amikor egy cég engedélyt kér egy hivataltól, és az engedély megszerzéséhez „ajánlatos” számára, ha a megbizott által javasolt szakértővel szerződést köt, mondjuk az általa meghatározott hatástanulmány elkészítése céljából.

Mindezek fényében célszerűnek látszik a korrupciós tranzakciók résztvevőinek száma, illetve beágyazottságának típusa alapján különböző típusokat meghatározni. Ennek során az egyszerűbb, kevészereplős és személyes kapcsolatokba ágyazódó tranzakcióktól eljuthatunk az összetettebb, sokszereplős és intézményes kapcsolatokba ágyazódó korrupciós ügyletekig. A két átmeneti esetet pedig a kevészereplős és intézményes, illetve a sokszereplős és személyes tranzakciók jelentik. Ezeket a tiszta típusokat az 1. ábrán foglaltuk össze, és példákkal illusztráltuk őket. Természetesen a személyes és intézményes beágyazottság a valóságos esetek jelentős részében együtt jelentkezik, s az empirikus kutatás során célszerű együttesen kezelni őket.

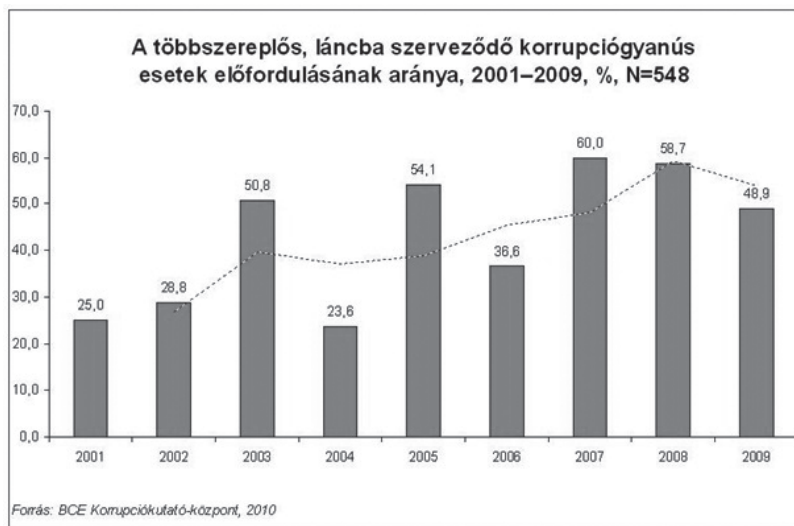
1. ábra – Kevésszereplős és sokszereplős korrupciós tranzakciók személyes és intézményes beágyazottságának tiszta típusai

Beágyazottság típusa		
Szereplők száma	Személyes	Intézményes
	Pl. a határon az ismerős vámhivatalnok	Pl. cég engedélyt kér egy állami hivataltól, és
	Kevés szereplő kenőpénz fejében elnézi a vámszabályok megsértését	hatástanulmányt „kell” készíttetnie megadott szakértővel
	Sok szereplő Pl. ismerős parkolóőrök kenőpénz fejében szemet hunynak a parkolási díj fizetésének elmulasztása felett a rendszeresen ott parkoló autósok esetében	Pl. önkormányzat ingatlangazdálkodása, melynek során a vagy- onelemeket rendszeren a piaci ár alatt értékesítik

Korábbi médiakutatásaink³ (részletesen lásd a „A korrupció típusai és média-reprezentációja Magyarországon (2001-2009)” című tanulmányt) alapján kijelent-

hetjük, hogy Magyarországon a többszereplős, hálózatba szerveződő korrupciós tranzakciók aránya egyértelműen növekvő tendenciát mutat 2001-2009 között (lásd 2. ábra). Az ábrából egyértelműen kiderül, hogy a vizsgált időszakban az internetes hírportálok korrupciógyanús esetekről történő tudósításaiban több mint kétszeresére nőtt az olyan ügyleteknek az aránya, amelyekben korrupciós hálózatok létét gyaníthatjuk.

2. ábra – Többszereplős, láncba szerveződő korrupciós esetek előfordulásának aránya a médiában, 2001-2009, % (n=548)



Ezek a vizsgálatok módot adnak arra, hogy tipikus korrupciós hálózatokat határozzunk meg. Mivel a kétszereplős, egyszeri korrupciós tranzakciókat jól leírja a korrupció alapmodellje, ezért az alábbiakban elsősorban a többszereplős, láncba szerveződő korrupciós tranzakciókat elemezzük a korrupció személyes és intézményes beágyazottsága szempontjából. Ehhez a szemléltetés kedvéért négy konkrét esetet vázolunk fel, majd az ezekből kirajzolódó különböző típusú korrupciós hálózatokat gráfok segítségével ábrázoljuk:

1. Az első eset: ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupció személyes beágyazottsága;
2. A második eset: engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó közvetítési korrupció személyes és intézményes beágyazottsága;
3. A harmadik eset: önkormányzati ingatlanvásárláshoz kapcsolódó rejtett megbízós korrupció személyes és intézményes beágyazottsága;
4. A negyedik eset: EU támogatások felhasználásához kapcsolódó korrupció személyes és intézményes beágyazottsága.

1. Hálózatosodott vesztegetés és zsarolás

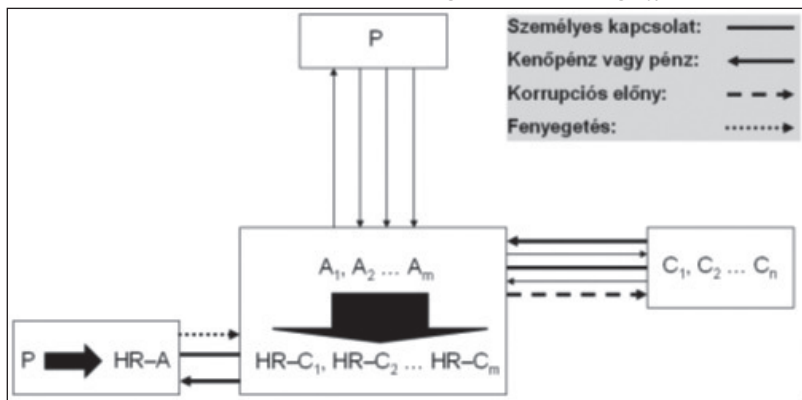
Az első eset: ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupció személyes beágyazottsága

Budapesten a belvárosban a parkolásért időarányosan kell fizetni. A maximális parkolási idő három óra, ezután új parkolójegyet kell venni, illetve a parkolási időt mobiltelefonon keresztül is meghosszabbíthatjuk. A parkolóórákat a kerületi önkormányzatok megbízásából kerületenként több magántársaság üzemelteti, és ők szedik be a parkolási díjakat. A parkolási díjon azután a parkolási társaság és az önkormányzat osztozkodik valamilyen arányban. A parkolási díjakat és azokat a területeket, amelyeken parkolási díjakat kell szedni, az önkormányzat határozza meg. Míg a parkolási díj bevezetése előtt sokan próbáltak a belső kerületekbe autóval menni, s ezért általában nem volt szabad parkolóhely, addig az intézkedés bevezetését követően lecsökkent a parkolás iránti kereslet, és rendszerint lehetett szabad parkolóhelyet találni, viszonylag magas parkolási díjért. Ez a szabályozás jól működik azoknak az autósoknak az esetében, akik egy-egy ügy miatt, nem rendszeresen keresik fel a belső kerületeket, és a maximális három órán belül elintézik ügyeiket. A szabályozás megalkotói azonban nem gondoltak arra, hogy a belső kerületekben dolgozó vállalkozók, üzlet- és étteremtulajdonosok, akik továbbra is autóval járnak ide, állandó és rendszeres parkolási keresletet jelentenek. A parkolási társaság munkatársai ellenőrzik a parkoló gépjárműveket, és a parkolási idő túllépése, vagy a díj befizetésének elmulasztása esetén a maximális három órai parkolási díj közel ötszörösét róják ki büntetésként. Mivel a rendszeresen a belső kerületekben parkoló vállalkozók számára a munkanapon a háromóránkénti fizetés nagy odafigyeléssel és idővesztéssel járna, ráadásul a havi parkolási díj számukra rendkívül magas lenne, megérte nekik megvesztegetni a parkolóőröket, hogy azok ne ellenőrizték a parkolási jegyeket, ne büntessék meg őket. Ezért cserébe hetekre, vagy akár egy hónapra előre fizettek nekik bizonyos összeget készpénzben. Elég volt kitenniük az autó szélvédőjére egy cédulát, hogy a „parkolási díjat”, azaz a kenőpénzt ebben és ebben az üzletben kapják meg az ellenőrök. Cserébe ők nem dokumentálták a parkolási díj elmulasztását. Az ilyen típusú megvesztegetés idővel annyira kiterjedt és bevett gyakorlattá vált, hogy a parkolóőröknek érdemes volt osztozni a korrupciós jutalékon a parkolási társaság vezetőjével. Végül egész korrupciós kapcsolatháló jött létre: a kliensektől a parkolóőrökön keresztül az ellenőrök főnökéig, aki ugyancsak részesedett a korrupciós jutalékból. Területenként meghatározták a korrupciós tarifákat, és a parkolási társaság vezetője rendszeresen megkövetelte, hogy az ellenőrök bizonyos összegeket juttassanak neki az általuk beszedett kenőpénzből, azzal fenyegetve őket, hogy ellenkező esetben lebuktatja őket.

Forrás: interneten elérhető újságcikkek

Ebben a példában a korrupció személyes kapcsolatokon keresztül alakult ki:⁴ mivel a parkoló autós rendszeresen azonos területen parkol, amely néhány ellenőr ellenőrzési területének számít, óhatatlanul személyes kapcsolatok alakultak ki a felek között az ellenőrzés és a bírságolás során. Ennek nyomán sajátos „egyezkedés” eredményeként alakulhatott ki a korrupció. Az érintettek kölcsönösen előnyös megoldást találtak a bírság fizetésének elkerülésére. Értelmezésünk szerint itt megvesztegetésről van szó: a tranzakciót a kliens, azaz a parkoló autós kezdeményezte. A személyes kapcsolatokon keresztül azután a korrupciós tranzakció általános és kiszámítható gyakorlattá vált: az ismételt ügyletek során az ellenőrök felismerték az adott vállalkozó gépkocsiját, amelyre a díjfizetés elmulasztása esetén nem róttak ki büntetést, és hetente (vagy havonta) felkeresték a vállalkozót a kenőpénzért. A személyes kapcsolatok másik típusa játszott szerepet akkor, amikor a parkolási társaságnál a cég vezetője felfigyelt erre a jelenségre. Egy idő után a cégvezető is részt követelt magának a kenőpénzből, cserébe azért, hogy nem leplezi le a működő korrupciós hálózatot. Ekkor az eredeti megbízó (a cégvezető) elsődleges szerepéből kilépve a rejtett megbízott szerepét játssza: az ellenőrök pedig hirtelen rejtett kliensi szerepben találták magukat, mivel a cégvezető a rejtett megbízott szerepében zsarolással kényszerítette őket arra, hogy a kenőpénzből részesedést biztosítsanak számára.⁵ A 3. ábra a fenti helyzetet ábrázolja gráfok segítségével. Egyszerre jelenik meg benne a parkolóőrök és a parkoló autósok közti megvesztegetési, illetve a cégvezető és a parkolóőrök közti zsarolási ügylet. Az ilyen típusú korrupciós hálózat kialakulásának és tartós működésének fontos előfeltétele a megbízottak és kliensek, illetve a megbízóból rejtett megbízottá és a megbízottból rejtett klienssé alakuló szereplők közti személyes kapcsolatok megléte.⁶

3. ábra – Hálózatosodott vesztegetés és zsarolás gráfja



Jelölések:

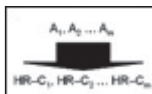
P : megbízó (a parkolótársaság vezetője)

A_1, A_2, \dots, A_m : megbízottak (parkolóőrök)

C_1, C_2, \dots, C_n : kliensek (rendszeresen az adott helyen parkoló autósok)



a megbízó szerepet vált: rejtett megbízotti szerepben zsarolja a megbízottakat (HR-A: rejtett szerep – megbízott);



a megbízottak szerepet váltanak: rejtett kliensi szerepben a zsarolásnak eleget téve részesedést fizetnek a kenőpénzből (HR-C: rejtett szerep – kliens);

2. Hálózatosodott zsarolás

A második eset: engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó közvetítéssel korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

Magyarországon ma a szélerőművek építéséhez mintegy 15-30 hatósági állásfoglalás/engedély megszerzésére van szükség. Attól függően változik ez a szám, hogy a környezetvédelmi hatóság hány társhatóság közreműködését írja elő az ún. környezetvédelmi engedély kiadásához. Ezen engedélyek megszerzése az előfeltétele annak, hogy a befektetők benyújthassák kérelmüket a Magyar Energia Hivatalhoz (MEH), ha az pályázatot ír ki mondjuk szélerőmű-kapacitások bővítésére (Tóth, 2010). Az engedélyezési idő 1-2 év lehet attól függően, hogy mennyi pénz és energiát hajlandó a befektető az ügymenet gyorsítására áldozni. Ennek során lépésenként követi az általa beadott kérelmek útját a hivatalok között, és korrupciós tranzakciók sorozatával gyorsíthatja a folyamatot. Interjútapasztalataink szerint az ilyen típusú korrupciós tranzakció során tipikus esetben az en-

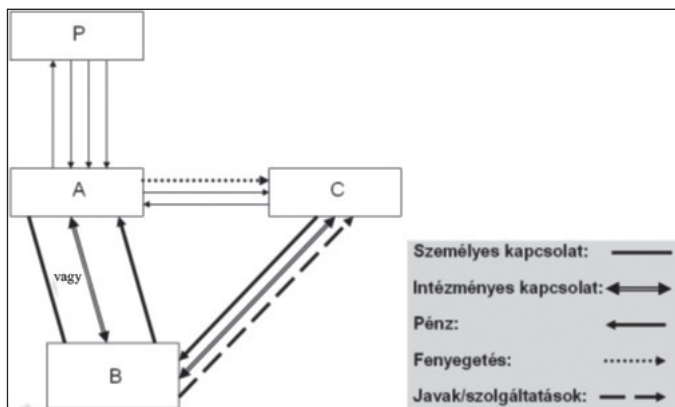
gedélykiadó a kezdeményező fél, tehát zsarolásról van szó. Az engedélyező hatóság képviselője megkapja a beérkező kérelmet. A befektető érdeklődik az engedély sorsa iránt, mire a megbízott találkozót kezdeményez a hivatalban a klienssel, azaz a befektető képviselőjével. Ennek célja a beadott projekt részleteinek, az engedélykérelem formai és tartalmi hibáinak, valamint a szükséges módosítások időbeni ütemezésének tisztázása. Az engedélyező a megbeszélés során felveti, hogy az engedély megszerzéséhez valamilyen hatástanulmányt kellene készíttetni. A cél annak vizsgálata, hogyan fog hatni a megvalósuló projekt a közvetlen környezetre, az állat- és növényvilágra. Egyúttal azt is a befektető tudomására hozza, hogy ha gyorsan meg akarja kapni az engedélyt, akkor ezt a hatástanulmányt XY céggel kell elvégeztetni. Interjúalanyaink különböző hatástanulmány-témákról számoltak be: a szélérőmű hatása a repülő gerinctelenekre (pl. legyekre), a szélérőmű hatása a levelibékák vonulási útjára, a szélérőmű hatása a környező erdők élővilágára, stb. A kliens kényszerhelyzetben van: nem szeretne lekésni a MEH pályázatáról, ezért gyorsítani szeretné a szóban forgó hatóság engedélyének megszerzését. Megbízta hát az engedélyező által ajánlott XY céget a hatástanulmány elkészítésével. Tapasztalatok szerint, ha ez elkészül, és a hatástanulmányt kifizeti, majd csatolja az engedélykérelemhez, akkor rendszerint napokon belül megkapja a hozzájárulást, és folytathatja az eljárást.

Forrás: saját interjúk

A fenti korrupciós esetben a megbízott és a kliens között feltűnik az XY cég, mint a megbízott közvetítője, aki a korrupciós tranzakció leplezésére hivatott, mégpedig kétféle értelemben is. Egyrészt semmilyen közvetlen pénzmozgás nem történik a megbízott és a kliens között, másrészt a korrupciós jutalék kifizetése (az elkészült hatástanulmány ellentételezése formájában) és a korrupciós előny biztosítása időben elválik egymástól. Elképzelhető, hogy a korrupciós jutalékot csak jóval a korrupciós előny biztosítása (az engedély kiadása) után „veszi fel” a megbízott. Ez személyes kapcsolat esetén zsebbe történő kifizetés útján, vagy pedig intézményes kapcsolat esetén a megbízott és a közvetítő közti szerződés alapján történik. E két tényező előnyös a korrupciós tranzakció leplezése céljából, s jelentősen csökkenti a megbízott lebukási kockázatát. Ezt a közvetítő alkalmazása teszi lehetővé. A fontos momentum itt a megbízott és a közvetítő közötti valamilyen előzetes kapcsolat léte, amely időben megelőzi a megbízott és a kliens közötti kapcsolat kialakulását. Ez a kapcsolat többnyire személyes viszony, de akár intézményesülhet is: a megbízott például résztulajdonosa lehet a hatástanulmányt készítő XY cégnek. Ha azonban a megbízott és a közvetítő között személyes kapcsolat van, akkor a közvetítő akár barátja, akár közeli ismerőse lehet a megbízott-

nak. Sőt a megbízott valamelyik családtagja résztulajdonosa lehet a hatástanulmányt készítő XY cégnek. Az ilyen típusú korrupció tehát bizonyos személyes és intézményes kapcsolatokba ágyazódik. Ezek hiányában a tranzakció nem alakulhat ki. Maguk a megbízott és a közvetítő közti intézményes, illetve személyes kapcsolatok természetesen a korrupciótól függetlenül, eredetileg más céllal is létrejöhetnek. De elképzelhető az is, hogy a zsarolási ügyletek lebonyolítása céljából alakították ki őket. Ebben az esetben például a megbízott (vagy egyik családtagja, ismerőse, stb.) azért hozza létre XY céget, hogy ezen keresztül jusson korrupciós jutalékhoz. Ennek pedig az lehet a következménye, hogy az intézményes és/vagy személyes kapcsolatokba ágyazódó korrupciós hálózat megszilárdul. A megbízott a következő klienstől is hasonló módon tud korrupciós jutalékhoz jutni, alacsony lebukási kockázat mellett. S ennek során a hálózat kialakításával járó tranzakciós költségek megtérülnek. A konkrét eset kapcsán kirajzolódó korrupciós kapcsolatháló (lásd 4. ábra) interjútapasztalataink szerint tipikusnak tekinthető, a gazdasági élet más területein és más típusú engedélyek megszerzéséhez kapcsolódóan is gyakran kialakul. Ebben az esetben tehát a kapcsolatháló az ideáltipikus zsarolási helyzethez képest egyrészt a közvetítővel bővül, másrészt személyes és intézményes kapcsolatokba ágyazódik. Ezt a helyzetet egyúttal értelmezhetjük úgy is, hogy a közvetítő szerepe a megbízott és a kliens közti „korrupciós strukturális lyuk” áthidalására irányul (Burt, 2005).

4. ábra – Hálózatosodott zsarolás gráfja



Jelölések:

P: megbízó (engedélykiadó hatóság)

A: megbízott (engedélykiadó hatóság hivatalnok)

C: kliens (az engedélyért folyamodó befektető)

B: közvetítő (a hatástanulmányt elkészítő XY cég)

3. Hálózatosodott hűtlen kezelés

A harmadik eset: önkormányzati ingatlanvásárláshoz kapcsolódó rejtett megbízós korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

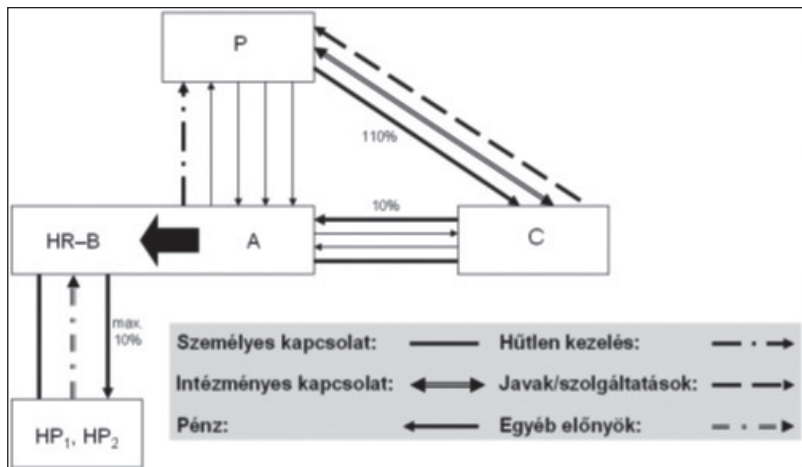
Egy külföldi tulajdonban lévő magyarországi cégcsoport értékesíteni akarta egyik irodaházát, de nem akadt rá vevő. Valakinek eszébe jutott a cégnél, hogy talán a helyi önkormányzatot érdekelné az üzlet. A cég képviselője megkereste az önkormányzatot, és felajánlotta, hogy eladnák a szóban forgó ingatlant X millió forintért. Az önkormányzat vagyoniügyi bizottságának vezetője visszakérdezett: „Miért nem adjátok 10%-kal drágábban? Akkor megvesszük!” A cég képviselője először nem értette a kérdést. Később vált világossá számára, hogy a megnövelt vételárból a 10%-ot készpénzben kell majd visszajuttatnia a vagyoniügyi bizottság vezetőjéhez. Az is csak később derült ki, hogy itt nem egyszerű korrupciós ügyletről van szó, hanem olyanról, amelyben a vagyoniügyi bizottság vezetője mögött az önkormányzat többségét alkotó két (egyébként egymással versengő) párt pénztárnokai állnak, akik megállapodtak abban, hogy ha az eladó készpénzben behozza az önkormányzat irodájába a 10%-ot, akkor az önkormányzat képviselőtestülete megszavazza az adásvételi szerződés aláírását. Így is történt: a külön erre a célra külföldön nyitott bankszámláról készpénzt vett fel, a megbeszélt összeget bevitte a megadott időpontban az önkormányzat irodájába. A két párt pénzügyi képviselője megszámlolta a pénzt, és ezt követően a képviselőtestület rábólintott az adásvételre. A kifizetés lebonyolításához a cégnek rendelkeznie kellett ún. „vonat alatti” kasszával. Ezt a cég képviselője úgy aposztrofálta, hogy „a korrupcióhoz megfelelő infrastruktúrával kell rendelkezni”.

Forrás: saját interjúk

A fenti esetben a megbízó, megbízott és kliens szerepeket úgy ábrázolhatjuk, hogy a megbízó (az önkormányzat elsőszámú vezetője, vagyis a polgármester) és a megbízott (a vagyoniügyi bizottság valamelyik párt által delegált vezetője), valamint a kliens (az ingatlanértékesítő cég képviselője) mellett a tranzakcióban megjelenik az általunk rejtett megbízónak nevezett szereplő a két politikai párt pénztárnoka személyében (lásd az 5. ábrát). A korrupció itt kétszereplős, egyszeri tranzakciónak látszik, de valójában nem az. Egyrészt a korrupciós jutalék készpénzben történő átadásának módja már feltételezi, hogy a korrumpáló cég megfelelő háttérrel rendelkezzen: a korrupciós kifizetés lebonyolítására külföldi bankszámlát nyisson. Másrészt a megbízott mögött valójában nem az önkormányzat elsőszámú vezetője áll, mint megbízó, hanem megjelennek a rejtett megbízók a két politikai párt képviselőjének személyében. Az ügylet tehát mind-

két oldalról sajátos kapcsolatokat tételez fel: a kliens esetében a korrupciós ajánlat következménye a „vonal alatti” kassza létrehozása, a megbízott esetében pedig a politikai párthoz való tartozás megelőzte a korrupciós tranzakciót. Sőt valószínűleg ez a viszony hívta életre a korrupciós ügyletet.⁷ A vizsgált esetben a kliens tíz százalékkal drágábban értékesíti a megbízónak az ingatlant, itt tehát intézményes (szerződéses) kapcsolat jön létre. A kliens ugyanakkor a tíz százalékos árkülönbséget személyes kapcsolatain keresztül juttatja el a megbízotthoz, aki időközben szerepet cserélt, és a pártok rejtett közvetítőjeként juttatja el a pénzt (véltetően némi közvetítői jutalék, vagy más előny fejében) a rejtett megbízókhoz. Mindez tulajdonképpen a hűtlen kezelés összetett, pártfinanszírozás generálta tipikus mintázata.⁸

5. ábra – Hálózatosodott hűtlen kezelés gráfja



Jelölések:

P: megbízó (polgármester)

A: megbízott (az önkormányzat vagyoniügyi bizottságának vezetője)

C: kliens (az ingatlan értékesítője)



*a megbízott szerepet vált: rejtett közvetítői szerepben
max. 10%-ot a „rejtett megbízók”-hoz juttat*

HR-B: rejtett szerep – közvetítő

HP_p, HP_p: rejtett megbízók (politikai pártok pénztárnokai)

4. Hálózatosodott család

A negyedik eset: EU támogatások felhasználásához kapcsolódó korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

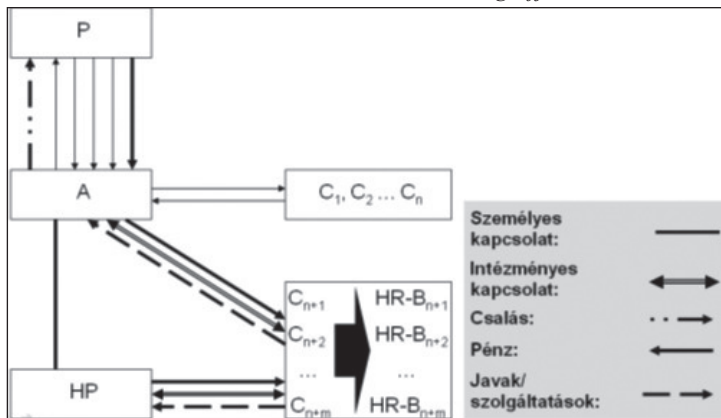
Az ABC intézmény több tíz millió eurós támogatást nyert egy projektre, amely középfokú képzettséget szerzők munkaerő-piaci érvényesülésének elemzésére irányult. A rendszert két év alatt kellett kiépíteni, és a rendelkezésre álló támogatást ennyi idő alatt kellett felhasználni, ami már önmagában is nagy kihívást jelentett az ABC intézmény számára. A feladatot az intézmény vezetői úgy oldották meg, hogy olyan tanulmányok százait vásárolták meg és fizették ki, amelyek már a projekt beindulása előtt megszülettek, de csak a szakma szűk köre ismerte őket. Emellett külső szakértők százait foglalkoztatták egy-két éven keresztül úgy, hogy ezek semmilyen érdemi tevékenységet nem végeztek, valamint olyan szolgáltatásokat (pl. kutatásokat) vásároltak, amelyek szakmailag nem illeszkedtek a projekt eredeti célkitűzéseire. A megszületett háttér tanulmányok és elemzések többnyire hasznavehetetlenek az eredeti célok megvalósítása szempontjából, és maga a projekt sem a kitűzött céljainak megfelelően valósult meg. Míg a megvalósítás szakmailag alig tekinthető sikeresnek, addig pénzügyi szempontból minden az előírásoknak megfelelően történt: a partnereket, ha szükség volt rá, közbeszerzéssel választották ki, szerződéseket kötöttek velük, a teljesítéseket dokumentálták, a kifizetések előtt teljesítésigazolásokat adtak ki.

Forrás: saját interjúk

Az EU támogatások felhasználásánál már az induláskor, a projekt céljának meghatározásánál az a megbízott (a projektmegvalósító) érdeke, hogy minél inkább „feltupírozza” a költségvetést, azaz minél több, az eredeti célokhoz csak lazán kapcsolódó beruházásra, szolgáltatásvásárlásra kerülhessen sor. Ez az érdeke fonák módon egybeeshet a projektről döntést hozó és azt ellenőrző hatóság (a megbízó) azon érdekével, hogy az EU által megítélt támogatás ne vesszen kárba, hanem „megtöltődjön megfelelő szakmai tartalommal”, növelve az ország „abszorpciós képességét”. Számára ugyanis könnyebb, azaz kevesebb fajlagos tranzakciós költséggel jár megszervezni és irányítani egy nagyobb volumenű projektet, mint több kisebbet, amelyek összességében az elsővel azonos támogatási összegré tartanak igényt. A megbízott aztán elindítja a projektet, és figyelme középpontjában a megítélt támogatás ütemezett elköltése áll, az eredeti szakmai célok teljesülése ehhez képest másodlagos. Az ellenőrző hatóság elsősorban a határidők betartását, az ütemezett pénzköltést kíséri figyelemmel. A hatékony pénzfelhasználás pedig megköveteli, hogy a megbízott (a projekt megvalósítója) megfelelő szemé-

lyes és intézményes kapcsolatokkal rendelkezzen. Másképpen, hogy hozzá tudjon jutni azokhoz a kvázi-teljesítésekhez, amelyek valamennyire illeszkednek a meghirdetett célhoz, és lehetővé teszik a projektre szánt összeg elköltését, és így „siker” befejezését. A megvalósítás során nem szükséges, hogy megvesztegetésre kerüljön sor, de a kölcsönös segítségék rendszere, a mutyizás széles körűen működik, mivel ez alapozza meg a „siker” lebonyolítást. A megbízott által kiválasztott szakértők és intézmények (kliensek) más területeken, például más EU-s projekteken segítik a projekt megvalósítóját (a megbízottat) munkához, illetve támogatási forrásokhoz. Az ellenőrző hatóság (vagy akár az EU) számára minden rendben levőnek látszik: a támogatást elköltötték, a projekt megvalósult, a pénzügyi teljesítés és elszámolás az előírásoknak megfelelően megtörtént – csak az eredeti cél nem igazán valósult meg. A csalás ebben a vonatkozásban egyrészt az EU (illetve az EU adófizetői) és a projektet elindító és ellenőrző hatóság, másrészt e hatóság és a lebonyolító intézmény relációjában érhető tetten. A megbízott (a projekt megvalósítója) ebben a relációban valamilyen rejtett megbízó érdekei szerint is cselekedhet, amikor valamelyik munkatársának, szakértőjének, vagy egy neki alárendelt szervezetnek juttat az általa kezelt támogatási összegből valamilyen kvázi-teljesítés fejében. A rejtett megbízó lehet magáncég, politikai párt, illetve valamilyen állami intézmény. Az ilyen típusú csalási hálózat kialakulását (lásd 6. ábra) a megbízott és a rejtett megbízó közti személyes, valamint a megbízott és a közvetítő rejtett szerepét játszó kliensek közti, illetve ez utóbbiak és a rejtett megbízó közti intézményes (szerződéses) kapcsolatok teszik lehetővé. A megbízott és a közvetítők közti kapcsolat sajátossága, hogy itt kerül sor a pályázat eredeti célkitűzései szempontjából többé-kevésbé érdektelen teljesítések szerződésszerű lebonyolítására, melynek során a közvetítőket kvázi-teljesítések fejében jelentősen túlfizetik. Ugyanakkor a közvetítők a rejtett megbízóval kötött szerződések teljesítése során kisebb kompenzációval is beérik. Így mondjuk, ha például rejtett pártfinanszírozásról van szó, akkor a párt számára fontos szakértői feladatok díjazása az EU-s pályázaton keresztül történhet.

6. ábra – Hálózatosodott család gráfja



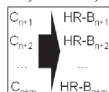
Jelölések:

P: megbízó (projektkiíró hatóság)

A: megbízott (a projekt megvalósítója)

C₁, C₂ ... C_n: kliensek (a projekt eredeti céljait megvalósító szakértők és intézmények)

C_{n+1}, C_{n+2}, C_{n+m}: kvázikliensek (a családi tranzakcióban érintett kliensek)



a kvázikliensek szerepet váltanak:

rejtett közvetítői szerepben kiszolgálják a rejtett megbízó igényeit

HR-B: rejtett szerep – közvetítő

HP: rejtett megbízó (pl. magáncég, politikai párt vagy állami intézmény)

KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunkban a korrupciós jelenségeket úgy vizsgáltuk, hogy a résztvevők közötti kapcsolathálókat állítottuk a középpontba. A korrupció elemzése során a megbízó-megbízottkliens modellből indultunk ki, s ennek alapján meghatároztuk a korrupció alaptípusait: a megvesztegetést, a zsarolást, a hűtlen kezelést és a csalást. A modelleket az esettanulmányok elemzése során kiegészítettük a szereplők közötti kapcsolatok különböző típusaival, és a korrupciós hálózatok új szereplőivel: a közvetítőkkel és a rejtett megbízókkal. Emellett az esetek egy részében az érintettek rejtett szerepeit is számításba vettük: ez alatt azt értettük, hogy a korrupciós hálózat kialakulása során az érintettek egy része eredeti szerepéből kilépve új szerepet (rejtett megbízotti, rejtett kliensi és rejtett közvetítői szerepet) játszik. Két alapvető kapcsolatfajtát különböztettünk meg: személyes kapcsolatokat és intézményes kapcsolatokat. Másfelől a korrupcióban érintett szereplők száma szerint is két altípust különböztettünk meg: kevészereplős kapcsolatokat, illetve sokszereplős kapcsolatokat.

Négy tipikusnak tekinthető korrupciós kapcsolathálót ábrázoltunk, interjúkból és internetes hírforrásokból származó adatok alapján. Ezeket az eseteket a korrupció négy alaptípusából kiindulva elemeztük. Ennek során számításba vettük a különböző típusú korrupciós kapcsolatok személyes és intézményes beágyazottságát, s ezt multiplex gráfok segítségével vázoltuk fel. A szóban forgó tipikus hálózati konfigurációk kialakulására és beágyazódására kutatási tapasztalataink alapján elsősorban a korrupciós ügyletek lebonyolításához kapcsolódó tranzakciós költségek és kockázatok csökkentése miatt számíthatunk.

Mindezek alapján kutatásunk egyik fontos következtetése, hogy bár a korrupciós tranzakciók visszavezethetők néhány jól definiált alaptípusra, ugyanakkor a bemutatott tipikusnak tekinthető esetek jól példázzák a megvalósuló korrupciós hálózatok bonyolultságát, és az érintettek közti kapcsolatok sokrétűségét. Egy bonyolultabb korrupciós tranzakció során például mind a megbízottnak, mind a kliensnek lehet közvetítője, azaz a kenőpénz kifizetése nem a voltaképpeni szereplők között, hanem a közvetítőkön keresztül bonyolódik. Az esetek egy részében a megbízott saját önértékét követve zsarolást, hűtlen kezelést, vagy csalást kezdeményezhet, vagy elfogadja a kliens által felkínált kenőpénzt. Más esetekben viszont a korrupciós kapcsolatháló rejtett megbízók érdekei szerint alakul ki, s ebben szintén szerepet játszanak személyes és intézményes összefonódások.

Mi lehet a magyarázata a korrupciós kapcsolatháló bemutatott sokrétűségének és bonyolultságának, a szereplők és szerepek növekedő számának? Válaszként alapvetően két tényező hatását emeljük ki:

- Minden korrupciós tranzakció adott szabályozási és intézményi feltételek mellett jön létre. Ezek – a tranzakció előtt fennálló – szabályozási és intézményi keretek alapvetően befolyásolják a konkrét ügylet lefolyását. Azaz a korrupció intézményi beágyazottsága és szabályozási környezete jelöli ki a megvalósulás kereteit. Egy közúti ellenőrzést kísérő megvesztegetés során nem lehet közvetítőket alkalmazni, és nem lehet „átutalni” a kenőpénzt. Itt a helyzetből adódóan a legegyszerűbb (diadikus) kapcsolatról van szó, amelyben a kenőpénzt a rendőr zsebébe csúsztatják. Ha egy vállalkozás hatósági engedélyért folyamodik, akkor már közvetítők is beléphetnek a tranzakcióba, és az ügylet intézményes kapcsolatokon (pl. vállalkozások közötti szolgáltatás-, vagy áruvásárláson) keresztül is megvalósulhat.
- Másrészt a korrupció megvalósulását a szereplőknek a tranzakcióval kapcsolatos kalkulációja is befolyásolja: milyen mértékben számíthatnak lebukásra, mekkora a lebukás esetén várható büntetés, illetve milyen hasznok származnak a korrupció megvalósulásából? E tekintetben a különböző típusú korrupciós hálózatok kialakulását e kalkulációk eredményeként is felfoghatjuk. Az

intézményes kapcsolatokra épülő és sokszereplős korrupció lebonyolítása magasabb tranzakciós költséggel jár, mint az egyszerű, kevés szereplő közt lezajló ügylet. Ugyanakkor az elsőként említett típuson keresztül hatékonyabban csökkenthető az érintettek számára a lebukás kockázata. Közvetítők alkalmazása esetén például a korrupciós szolgáltatás nyújtásától időben is elválhat a kenőpénz átvétele, sőt a közvetítő(k) szolgáltatásainak igénybevételével az eredeti szereplők legális ügyletnek álcázhatják korrump tranzakcióikat.

IRODALOM

- Alexa, Noémi – Bárdos, Rita – Szántó, Zoltán – Tóth, István János 2008. *Corruption Risks in the Business Sector. Integrity System country Study (Part Two)*. Transparency International, Budapest, Nyitott Könyvműhely
- Burt, Ronald S. 2005. *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. New York; Oxford University Press, USA
- Ibolya, Tibor 2010. „A hűtlen kezelés bizonyítása”, in *Rendészeti Szemle*, 10: 82-94
- Szántó, Zoltán – Tóth, István János – Varga, Szabolcs – Cserpes, Tünde 2011. „A korrupció típusai és médiareprezentációja Magyarországon (2001–2009)”, in *Belügyi Szemle*, 11: 53-74

VÉGJEGYZETEK

- 1 A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézetének Korrupciókutató-központjában készült. Az alapjául szolgáló kutatás adatgyűjtési fázisában részt vettek: Balázs Hilda Kinga, Bartis Kinga, Cserpes Tünde, Fülöp Márk Tamás, Lukácsné Gergely, Márkus Annamária, Miskolczi Erna és Vajda Orsolya egyetemi hallgatók, valamint Varga Szabolcs doktorandusz. A kutatást a TÁMOP 4.2.1.B-09/1/KMR-2010- 0005 projekt támogatta. A tanulmány magyarul eredetileg a Szociológiai Szemle 2011. évi 21. évfolyamának 3. számában jelent meg, míg annak angol nyelvű verziója 2012-ben jelenik meg az alábbi tanulmánykötetben: Vedres, B. – Scotti, M. (eds.): *Networks in Social Policy Problems*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 2 Alexa-Bárdos-Szántó-Tóth (2008), Szántó-Tóth-Varga-Cserpes (2011)
- 3 Ezeknek a kutatásoknak a során vállalatvezetői interjúk készítése mellett 8 internetes hírportál tartalomelemzését végeztük el a 2001. január 1. és 2009. december 31. közötti időszakra vonatkozóan. Az interneten elérhető források-

ban megjelenő cikkek közül a korrupciógyanus esetekkel foglalkozókat gyűjtöttük össze és elemeztük részletesen. Kizárólag magyarországi korrupciós eseteket gyűjtöttük. A megtalált cikkeket úgy rendszereztük, hogy az azonos tranzakciókra vonatkozó híradásokat önálló „korrupciós esetekbe” rendeztük. Ezeknek az eseteknek feljegyeztük a főbb jellemzőit, majd kódoltuk őket a korrupciós ügyletek különböző jellemzői szerint. A korrupció témája a vizsgált időszakban folyamatosan közbeszéd tárgyát képezte. Az adatbázisba több mint 3500 cikk került be, melynek alapján összesen 548 különböző korrupciógyanus esetet azonosítottunk és elemeztünk a vizsgált időszakban.

- 4 A példában a korrupciót a fizetőparkolás helytelen árazása idézte elő. Ha a szabályalkotó megkülönböztette volna a fogyasztók két csoportját – nem rendszeresen parkolók és rendszeresen parkolók –, és az utóbbiak számára lehetővé tette volna valamilyen árengedmény mellett egész évre szóló parkolási bérlet megvásárlását, a korrupciós helyzet kisebb eséllyel (vagy egyáltalán nem) jött volna létre.
- 5 Az egész tranzakcióra is úgy derült fény, hogy az egyik így megzsarolt ellenőr nem volt hajlandó együttműködni a vezetővel és megtagadta a korrupciós díj bizonyos összegének átadását, ezért elbocsátották. Az ellenőr elbocsátása után feljelentést tett a rendőrségen, és vallomásában az ügyet részletesen feltárta.
- 6 Ennél összetettebb korrupciós hálózat alakulhat ki abban az esetben, ha a cégvezető és a parkolóőrök közé a cég megbízásából a parkolóőröket ellenőrző munkatársak is beékelődnek. Ők a cégvezetőhöz hasonlóan, akár vele együttműködésben, szintén megzsarolhatják a korrump parkolóőröket, szintén lebuktatással fenyegetve őket.
- 7 Egy szofisztikáltabb modellben a megbízott már rendelkezik közvetítővel, amelyen keresztül jut el a pénz a rejtett megbízóhoz. A közvetítő pedig nem más, mint a rejtett megbízóhoz közelálló társadalmi szervezet, alapítvány, esetleg a rejtett megbízott cége. Ebben az esetben a klienst a megbízó arra kényszeríti, hogy valamilyen szolgáltatást adjon el a piacinál alacsonyabb áron a közvetítő számára – és a korrupciós díj, mint a piaci ár alatt megvett szolgáltatás haszna, jut el a rejtett megbízóhoz. Ez a modell már az intézményi kapcsolatok bonyolultabb hálózatát tételezi fel. A megbízottnak és a rejtett megbízónak egyaránt fontos a közvetítő, aki a korrupcióhoz kapcsolódó lebukási kockázatok csökkentésében játszik kulcsszerepet.
- 8 A hűtlen kezelés sokszor megvesztegetéssel jár együtt. Ezt az is mutatja, hogy az ilyen jellegű büntetőeljárások során nyomozástaktikai szempontból a két esetet többnyire együtt szokták kezelni (Ibolya, 2010).

GAZDASÁGI ÉRDEKCSOPORTOK, SZABÁLYOZÁSI KUDARCOK, JÁRADÉKVADÁSZAT ÉS KORRUPCIÓ

BEVEZETÉS¹

Jelen tanulmány két fő részből áll. Az elsőben a járadékvadászat elméletét mutatjuk be röviden. Kiindulópontunk szerint a járadékvadászat olyan tevékenység, amelyen keresztül az egyének, érdekcsoportok, illetve vállalatok nem természetes módon, a szabályozó befolyásolásán vagy kihasználásán keresztül járadékot hoznak létre, és ezért a járadékért később verseny alakul ki. A piaci szereplők ennek keretében a gazdasági tranzakciók és a termelés biztosította profit helyett járadékok iránt kezdenek versengeni, s befolyásolni kezdik a szabályozót.

A korrupció ebben a kontextusban egyrészt, mint a járadékvadászat egyik eszköze, másrészt attól független jelenséggént létezik. A korrupció és járadékvadászat további közös jellemzője, hogy mindkettő a politikusok befolyásolásán keresztül szabályozási kudarc létrejöttéhez járulhat hozzá (Besley, 2007). Más oldalról pedig mindkét jelenség megjelenése kormányzati és szabályozási kudarcokhoz köthető. A piacsabályozás ellentmondásai, a korrupciós kockázatokkal nem számoló szabályozási megoldások ösztönzik a korrupciós jelenségeket és megerősítik a járadékvadász-aktivitást.

A tanulmány második részében két esettanulmányt mutatunk be. Ezeket az eseteket – elméleti fejtegetéseinkkel összhangban – különböző típusú szabályozási kudarcokként ábrázoljuk. Mindháromban a megvalósuló korrupció háttérében piacsabályozási (és egyéb területen érvényesülő) tényezők hatásaira mutatunk rá. Az általunk bemutatott két eset közül az elsőben ún. „magas szintű korrupcióról” (high-level corruption) van szó (Rose-Ackermann, 1978), míg a második esetben az állami hivatalok alsóbb szintjein lévő megbízottak szerepelnek a tranzakciókban.

Az első esettanulmányban a korrupció a törvényhozáshoz kötődik, és a bevezetendő törvények elkerülésére, illetve ösztönzésére szolgál. Alapja az a jogalkotási gyakorlat, amely a rendszerváltás utáni Magyarország gazdaságtörténetének

egyik jellemzőjeként is felfogható: a törvényekhez benyújtott képviselői indítványok előkészítetlensége, ad hoc jellege és az érdekcsoportok törvényhozást befolyásoló aktivitásának szabályozatlansága.

A másodikban kerül sor az ún. alacsony szintű korrupciós helyzet tárgyalására. Ebben egy részpiac – a szélerőművek piaca – szabályozásában meglévő belső ellentmondásokat és a szabályalkotás átláthatatlanságának talaján létrejövő korrupciós tranzakciókat tárgyaljuk. Gondolatmenetünket végül rövid összegzés zárja, melyben részben az elméleti részben leszűrt következtetéseket gondoljuk tovább, részben az esettanulmányok tapasztalatait igyekszünk általánosítani.

A JÁRADÉKVADÁSZAT FOGALMAI

A járadékvadászat fogalmának és a korrupcióval kapcsolatos összefüggéseinek elemzésénél szükséges először a két jelenség fogalmát és jellemzőit tisztázni. A következőkben a járadékvadászat fogalmát tekintjük át röviden,² külön figyelmet fordítva arra, hogy ez a jelenség milyen viszonyban állhat a korrupcióval. Mennyiben jelenti ennek előfeltételét, illetve mennyiben és mikor ösztönöz, vagy eredményez korrupt viselkedést.

A járadékvadászat fogalmánál először a természetes monopólium fogalmát kell tisztázni. A természetes monopólium azoknak az iparágaknak a körét jelöli, ahol az adott szolgáltatást, terméket a legolcsóbban egy vállalat tudja biztosítani. A vállalat költségei két nagy részre bonthatók: a termelési technológia létrehozására és fenntartására, illetve a szolgáltatás/termelés egységenkénti költségére. A természetes monopólium esetében a vevői oldalon rendszerint fogyasztók sokasága van jelen. Minél több fogyasztó van egy ilyen piacon, a monopólium annál alacsonyabb költséggel képes biztosítani a szolgáltatást.

Ennek megfelelően az ilyen piacra belépő és a technológiát kiépítő első vállalat természetes monopóliummá válik: új piacra lépés már nem gazdaságos, mivel a piac egy belépőjének, hogy versenyre keljen a már piacon lévő monopóliummal, már induláskor legalább olyan méretű kapacitást kellene kiépítenie, mint amekkora a monopólium már rendelkezik.

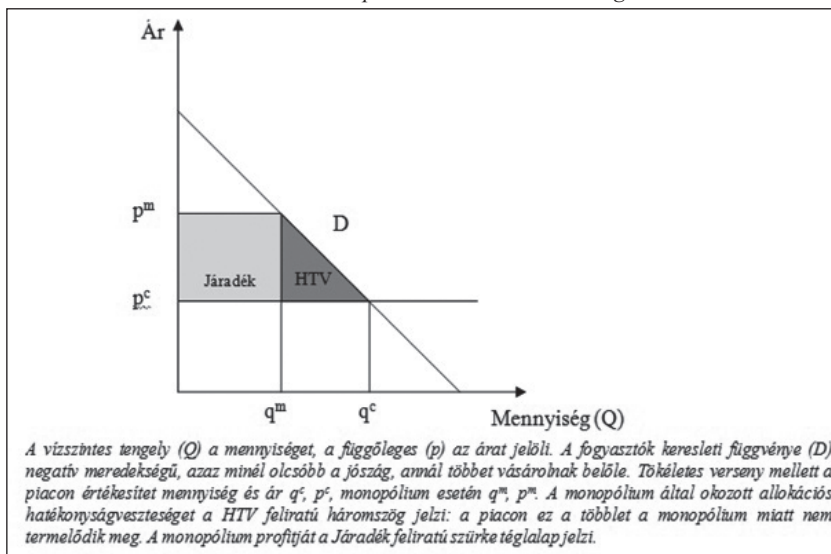
Az ilyen piac alapvető problémája, hogy a monopolista egy olyan piaci árnál, amelyen az eladói oldalon a szereplők sokasága verseng, magasabb áron fogja értékesíteni termékét, vagy szolgáltatását. Ezen túl a monopólium létezése többféle veszteséget is eredményez. Ezek közül az alábbiak közül az első kettő a piaci verseny hiányából fakad.

Először is a monopólium nem feltétlenül a leghatékonyabb technológiát fogja használni termelése során az elérhető technológiák közül (produktív hatékonyság-

ságvesztés). Másodsorban a piacot uraló monopolista nem, vagyis a tökéletes versenyhez képest kevésbé lesz innovatív; kutatások folytatásában nem érdekelt, mert nincs olyan piaci szereplő, amely helyzetét veszélyeztetné (dinamikus hatékonyságvesztés).

A harmadik típus, az allokatív hatékonyságvesztés, vagy holtteher-vesztés. Ez a monopóliumok leggyakrabban tárgyalt kísérőjelensége. Tökéletes verseny mellett a vállalatok csak határkölségen – egységnyi termék megtermelésének költségén – tudnak értékesíteni, ezért profitjuk nulla lesz. A monopolista képes ennél magasabb áron kisebb mennyiséget eladni. A hatékonyságvesztés oka az, hogy a monopolista képes a jószág árát a határkölsége fölé emelni (lásd az 1. ábrát).

1. ábra: A monopólium holtteher-vesztése



Egy olyan piacon, amely vagy a piac méreténél, vagy egyéb sajátosságainál fogva természetes monopólium mellett működik (csak egy cég tud belépni a piacra, vagy a piacon csak egy cég működhet hatékonyan a magas fix költségek miatt), a piacra lépő vállalat képes e helyzetet később a maga számára kiaknázni. Ez a természetes monopólium azonban megfelelő állami szabályozással megoldandó – és szabályozási példák sora bizonyítja, hogy megoldható – probléma. Az ilyen piacon a monopol, vagy az oligopol helyzetbe kerülő piaci szereplő járadékszerző törekvései korlátok közé szoríthatók, illetve kontrollálhatók.

Az előbbivel analóg helyzetet eredményez, de teljesen más kérdés az, amikor egy versenyző piacon egy cég arra törekszik, hogy monopolhelyzetet harcoljon ki magának a piacra lépés, és/vagy a fogyasztók döntéseinek korlátozásával. A durva piackorlátozó magatartás idejének lejártával ilyen törekvésében az állami szabályozás lehet számára az egyik legnagyobb segítség. Ebben az esetben maga az állami szabályozás segíti elő monopólium létrehozását, miközben a vállalat igyekszik úgy feltüntetni ezt a változást, hogy itt nem az ő törekvésének eredményéről, hanem természetes monopóliumról van szó. Ekkor a vállalat a monopolista járadék megszerzéséért indít harcot és ezt a célt az állami szabályozás számára kedvező meghatározásával éri el.

A szabályozás klasszikus elmélete szerint minden, az állam által létrehozott szabályozó hatóság a fogyasztók hasznára, a közérdeket szem előtt tartva tevékenykedik. A fogyasztók szabályozás iránti keresletét a versenyt torzító jelenségek teremtik meg. A kormányzat erre a keresletre válaszolva hozza létre a szabályozó hatóságot és kezdi meg a piaci regulációt.

Megfigyelhető azonban, hogy a fogyasztók nagy száma és az egy főre jutó hasznok csekély mértéke miatt a kereslet nem lép fel ténylegesen (Stigler, 1971). A fogyasztók igényét ugyanis közvetíteni kell az állam felé: fel kell mérni, hogy a fogyasztók többségének mi is a célja. Még ha meg is egyeznek a közös célban, akkor is nehezen tudják megszervezni a csoportot úgy, hogy a megvalósulásához mindenki azonos mértékben járuljon hozzá. A kollektív cselekvés megszervezésének szigorú feltételei vannak. Olson hívta fel a figyelmet először arra, hogy a nagy létszámú csoportok, bár minden csoporttagnak érdeke lenne a kollektív cselekvés, mégsem szerveződnek meg. másképpen: nem cselekszenek csoportérdeküknek megfelelően (Olson (1987), Olson (1997)). Ez az általános összefüggés érvényesül itt egy konkrét esetben, az állami szabályozás kikényszerítésénél is. Ennek megfelelően állami szabályozás jellemzően erősen koncentrált, vagy a fogyasztóknak nagymértékű károkat okozó iparágakban jönne létre, miközben jellemzően nem a fogyasztók a szabályozás kikényszerítői.

A szabályozás igénye sokkal erősebben vetődik fel a versengő vállalatok oldaláról. A kevésbé koncentrált iparágakban bekövetkező szabályozást a szabályozó foglyul ejtésének elméletével (*regulatory capture theory*) magyarázhatjuk (Laffont-Tirole, 1991). A foglyul ejtés elmélete azt mondja ki, hogy szabályozás nem a fogyasztók, hanem sokkal inkább a szabályozott iparág érdekeit szolgálja. Az iparág azért képes a szabályozó hatóságot befolyásolni, mert a számukra kedvező szabályozás kialakulása esetén jóval nagyobb az egy szereplőre jutó haszon, mint a fogyasztók esetében. Emellett az esetleges potyautas magatartást hatékonyan büntetik (Olson, 1997: 17–55). A szabályozott iparág vállalatai lobbizhatnak

pénzügyi támogatásért, bevezethetnek túlzó biztonsági szabályozásokat – olyan, a papíron a fogyasztó érdekeit szolgáló költséges biztonsági előírásokat, amelyek megakadályozzák más vállalatok piacra lépését –, vagy tényleges árszabályozást is életbe léptethetnek (Stigler, 1971: 4–6).

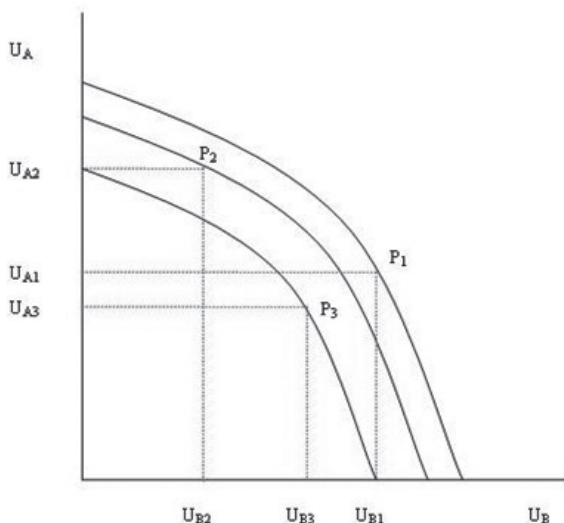
Az állami szabályozás kikényszerítésén keresztüli piackorlátozás, illetve monopólium létrehozása az alábbiakra irányulhat:

- Árak szabályozása, illetve garantált ár;
- A kibocsátás mennyiségének szabályozása, illetve bizonyos mennyiség garantált átvétele;
- Piacra való belépés korlátozása (például engedélyekkel, előírásokkal), illetve más vállalatok kizárása a piacról.

Az első két esetben, ha a szabályozást kikényszerítő cégcsoport ki tudta alakítani azon cégek körét, amelyekre az adott feltételek (termékek garantált ára, garantált mennyisége) fennállnak, akkor ezzel létre is hozott egy különleges piacot, amelyben a cégek a szabályozás által adott járadékból húznak hasznot. És ekkor már érdemes korlátozni a piacra lépést, azaz gátat szabni annak is, hogy más cégek ezek az előnyök ne legyenek érvényesek.

Az állam szabályozói tevékenysége során sokszor hoz létre olyan piacokat, ahol a belépést engedélyekhez köti. Együttal tehát megalkotja az engedélyek piacát is: a potenciális belépők elkezdenek versengeni a piacon megszerezhető járadékért. A kormányzat által mesterségesen létrehozott járadék megszerzéséért folytatott lobbitevékenységet nevezi a közgazdasági irodalom járadékvadászatnak. A járadékvadászat azért minősül károsnak, mert a vállalatok olyan erőforrásokat áldoznak a járadék megszerzésére, amelyeket egyébként profitszerzésre fordítanának (Murphy-Scleifer-Vishny, 1993).

2. ábra: A járadékvadászat társadalmi veszteségei



A járadékvadászat egyszerű elosztási problémakén is felfogható. Tegyük fel, hogy egy gazdaságban két szereplő, A és B között osztjuk fel a javakat, és az adott gazdaság Pareto-optimális helyzetben van. A javak A és a B szereplő között megvalósuló elosztása a hasznosságlehetőség görbéen lévő P_i ponton valósul meg. Az A szereplő (vállalat) elégedetlen a javak így megvalósuló elosztásával, ezért járadékvadászatba kezd, aminek eredményeként az elosztási arányokat a maga javára módosítja (P_2), így nő a haszna ($U_{A1} < U_{A2}$), de eközben a járadékvadász tevékenysége erőforrásokat kötött le, és így társadalmi költséget eredményezett – csökkent ezáltal a társadalom jóléte: a javak elosztása alacsonyabb hasznossági görbe mentén valósulhat meg (lásd 2. ábra).³

Ekkor a B szereplő által elszenvedett veszteség ($U_{B1} > U_{B2}$) két komponensből fakad: egyrészt A javára módosultak a járadékvadászat következtében a javak elosztásának arányai, és ezzel B veszített, másrészt, mint tudjuk, a járadékvadászat költségekkel is jár, amelyek megoszlanak a két szereplő között. De mivel A nyert a járadékvadászat eredményeként, B pedig veszített ezért B egyenlege negatív, A egyenlege pedig pozitív lesz. A járadékvadászathoz fűződő társadalmi veszteséget hozzávetőlegesen a két görbe közötti távolsága adja meg. De a játék itt nem fejeződik be, mivel észrevéve a változó elosztási arányokat B is járadékvadászatba kezd, hogy semlegesítse A korábbi erőfeszítéseit. Ennek eredményeként hozzávetőlegesen sikerül helyreállítania a korábbi elosztási arányokat, így A minden korábbi erőfeszítése kárba veszett, de az újabb járadékvadászat újabb társadalmi

költségekkel járt, ezáltal ugyan B nyert korábbi helyzetéhez képest és A veszített, de így a két szereplő járadékvadász erőfeszítéseinek eredményeként a társadalom a kiinduló és a korábbi szintnél is alacsonyabb jóléti görbére került.

A járadékvadászat miatt elszenvedett jóléti veszteség két tényező eredője: egyrészt a szereplők termelés helyett járadékvadászattal kezdenek el foglalkozni és erőforrásokat használnak fel erre, másrészt ezen túl a szabályozás meghozatalának költségeit is számításba kell venni. A szabályozó hatóságot fenn kell tartani, működtetni kell a járadékvadász aktivitás közepette: előterjesztéseket ír, hatástanulmányokat készít, kutatásokat végez, stb.

Extrém esetben az is előfordulhat, hogy a járadékvadászat negatív hatásainak eredményeként a járadék teljes mértékben eltűnik, de ez már csak utólag derül ki a gazdasági szereplők számára. Tegyük fel, hogy több vállalat verseng a monopólium megszerzéséért. Minél nagyobb összeget költenek lobbizásra vagy megvesztegetésre, annál nagyobb valószínűséggel szerzik meg a monopoljogot. Mivel minden szempontból azonos vállalatokról van szó, a játék megoldásában minden vállalat ugyanannyit fektet be járadékvadászatba. Minél több vállalat verseng a járadékért, annál nagyobb lesz a veszteség. Ha bárki beléphet a járadékért folytatott versenybe, akkor a teljes járadék eltűnik a járadékvadászatban (Mueller, 2003: 334–338).

A járadékvadászat a fentiek szerint különböző érdekcsoportoknak a szabályozó foglyul ejtésén keresztül megvalósuló aktivitása. Ebben a kontextusban a korrupció, a szabályozó megvesztegetése, illetve hivatali visszaélése csak az egyik eszköze lehet a járadék megszerzésének. Az iparágban fellépő információs aszimmetriák és a morális kockázat miatt a szabályozó korrumpálható. Annál nagyobb a szabályozó fogadókészsége erre, minél kevésbé szabályozott és kiszámíthatóbb magának a szabályozó intézménynek a működése, és minél kevésbé látható előre a szabályozó megbízottjának várható szakmai életpályája. Ebben a tekintetben a másik fél, a járadékvadász ösztönzői fontosabbak: minél jelentősebb járadékok érhetők el adott piacon, annál nagyobb lesz az ösztönzés korrupció felhasználására.

De a járadékvadász érdekcsoportok sikerével nem zárul le a piacokért és a javakért folyó küzdelem. Az új szabály életbe lép és járadékot eredményez az ezt kiharcoló csoportnak. A vesztes érdekcsoportok azonban, ha meg tudnak szerveződni, ellenoffenzívába kezdenek, amelynek ismét jó eszköze lehet többek között a korrupció. Elemzésükben Murphy-Scleifer-Vishny (1993) bemutatták, hogy hosszú távon a piaci szereplők e stratégiája csak vesztes lehet: hatalmas társadalmi veszteségekkel jár, stagnáló társadalmat eredményez, miközben az elosztható járadék is egyre kisebb lesz.

Eddig a korrupciót a járadékvadászat kísérőjelenségeként, az érdekcsoportoknak a szabályozóra gyakorolt hatását, mint járadékvadászatot tárgyaltuk. De nyilvánvaló, hogy a korrupció megjelenik járadékvadászat nélkül is.

A korrupciós kockázatok csökkentését a fentiek szerint két oldalról közelíthetjük meg: a korrupciót lehetővé tevő mesterséges járadékok megszüntetésével, illetve az információs aszimmetria mérséklése révén. Ez a költségekre, az árakra, a termékek technikai paramétereire vonatkozó információk nyilvánosságának megteremtésével, illetve az információs aszimmetriát mérséklő intézményi átalakítással érhető el.

ELSŐ ESETTANULMÁNY: A TÖRVÉNYHOZÓI POZÍCIÓ, MINT A KORRUPCIÓS JÁRADÉK POTENCIÁLIS FORRÁSA

Ha a magyar törvényalkotási folyamatot járadékvadászat és korrupciós kockázat szempontjából vizsgáljuk, több olyan szerkezeti jellemzőt is megfigyelhetünk, amely egyaránt ösztönöz a járadékvadászatra, és egyben megnöveli a korrupció kockázatait is. Ez nem azt jelenti, hogy ezeken a csomópontokon mindig előfordulnak ezek a jelenségek, csak azt, hogy az állami intézményrendszer kerekei között megvalósuló jogalkotási folyamatnak köszönhetően ezeken a pontokon nőnek meg a szóban forgó, járadékvadászattal és korrupcióval kapcsolatos kockázatok.

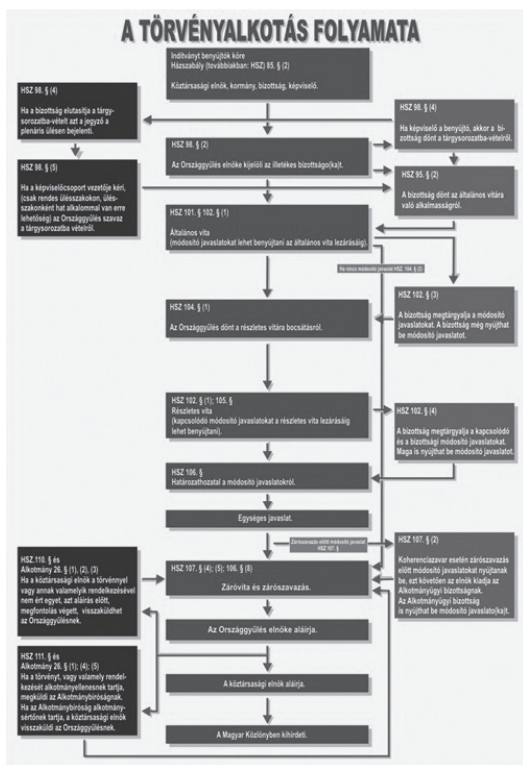
A törvények benyújtásától azok elfogadásáig több olyan pontot is kimutathatunk, ahol a törvényhozók, a törvények alkalmazói és a gazdasági érdekcsoportok közti kapcsolatok az ellenőrizetlen és szabályozatlan lobbitevékenységen keresztül törvény-alakító tényezővé válik.⁴

A törvényjavaslat benyújtása előtti egyeztetéseknek is létezik jogi szabályozása. 2006 és 2010 között erre a lobbitorvény⁵ volt hivatott: a bejegyzett lobbistáknak feljegyzéseket kellett készíteniük érdekérvényesítési próbálkozásaiukról. A 2010. november 29-én kihirdetett új törvény⁶ az előbbi eltörlésével új szabályozást hozott, részben az előző sikertelenségére hivatkozva. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által jegyzett (2010. CXXXI.) törvény a társadalmi egyeztetésnek két formáját emeli jogszabályba: egyrészt az általános egyeztetés során a tervezetek elektronikus úton biztosított véleményezését, valamint a közvetlen egyeztetés során a „miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által” történő véleményezést (7.§). A törvény-előkészítési folyamatba a stratégiai partnerek mellett lehetőség van egyéb szereplőket is bevonni. A személyes részvétellel folyó egyeztetésekről a jogszabály szerint összefoglalókat kell készíteni, amelyek – egyéb ok hiányában – közérdekű adatnak minősülnek. Így a

jogszabályt betartása azt eredményezi, hogy külső szereplők számára is követhető lesz a jogszabályok kidolgozásának és egyeztetésének menete.

Mindezek mellett a jelenleg is érvényben lévő szabályozás több ponton is lehetőséget ad arra, hogy a képviselők rejtett megbízók érdekei szerint járhassanak el. A jelenlegi szabályozás szerint módosító javaslatokat a törvényhozás során az általános vita szakaszában, míg kapcsolódó módosító javaslatokat a részletes vita szakaszában lehet beadni. Zárószavazás előtti módosító javaslatok beadása már csak akkor lehetséges, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az alkotmánnyal vagy más törvénnyel. A két vitaszakaszban benyújtott módosító javaslatok részben a minél körültekintőbb törvény megszületését szolgálják, ugyanakkor korrupciós kockázatot is rejtnek magukban: a háttérben lehetőséget teremtenek a politikai és gazdasági érdekcsoportok közötti egyeztetések és alkudozások lefolytatására.

3. ábra: A törvényalkotás folyamata Magyarországon az Országgyűlés apparátusa szerint, 2010



Forrás: <http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenvalkotas.jpg>

A következőkben egy ilyen helyzetet mutatunk be, körvonalazva a politikai és gazdasági érdekcsoportok közötti alkut, amely során a törvényhozó kész helyzet elé állítja, fogalmaink szerint zsarolja a gazdasági szereplő(ke)t⁷.

A villamos-energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról címet viselő törvénytervezetet 2005 április 14-én nyújtotta be a kormány képviselőjében a gazdasági- és közlekedési miniszter. A kérdés, amely miatt ez a példa érdekes, arra vonatkozik, hogy a villamos energia fogyasztók közül azok a természetes személyeknél (háztartásoknál), akik nem fizetnek az áramért, a szolgáltatás kikapcsolható legyen, vagy ne. A történéseket időrendben fogjuk rekonstruálni.

Erről a problémáról az eredeti (2001. évi CX) törvény az alábbiakat tartalmazta:

„(...)

VET 16. § (1) Természetes személy fogyasztót rászorultsága esetén, az általa lakott lakáscélú ingatlan fenntartása érdekében és mértékéig, szociális villamosenergia-ellátásban kell részesíteni.

(2) A szociális villamosenergia-ellátás formája közvetlen pénzbeli juttatás nem lehet. A szociális villamosenergia-ellátás formáját, mértékét, forrását, az ellátásra való jogosultság feltételeit, a jogosultak körét, valamint az igénybevételének feltételeit a Kormány rendeletben határozza meg, amelynek keretében a szociális villamosenergia-ellátásra jogosult fogyasztók közüzemi szolgáltatásának a 91. §-ban meghatározott felfüggesztése, valamint a 92. § -ban meghatározott kikapcsolása további feltételekhez köthető.

(3) A szociális villamosenergia-ellátás finanszírozására állami költségvetési, és helyi önkormányzati források, valamint egyéb, e célra nyújtott önkéntes hozzájárulások is felhasználhatók.

(...)

VET 88. § h) villamos energia díját késedelmesen, nem a közüzemi szerződésben meghatározott időben fizeti

(...)

VET 92. § A 88. § h) pontjában meghatározott esetben a közüzemi szolgáltató a közüzemi fogyasztót a villamosenergia-szolgáltatásból kikapcsolhatja és a fogyasztóval kötött közüzemi szerződést felmondhatja, vagy a további szolgáltatást előre fizető mérő felszereléséhez kötheti, ha a fogyasztó fizetési kötelezettségének az esedékességtől számított hatvan napon belül írásbeli felszólítás ellenére nem tesz eleget, illetve ha a 88. § g) pontja szerint vételesi

a villamos energiát.

(...)”

A kormány által benyújtott törvényjavaslat a 2001. évi törvény adott paragrafusát (92.) érintetlenül hagyva többek között az alábbiakat tartalmazta:

„T/15720. számú törvényjavaslat a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról”⁸

(...)

13. §

A VET 16. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

“(2) A szociális villamosenergia-ellátás formája közvetlen pénzbeli juttatás nem lehet. A szociális villamosenergia-ellátás formáját, mértékét, forrását, az ellátásra való jogosultság feltételeit, a jogosultak körét, valamint az igénybevételenek feltételeit a Kormány rendeletben határozza meg, amelynek keretében a szociális villamosenergia-ellátásra jogosult fogyasztók közüzemi szolgáltatásának a 91. §-ban meghatározott felfüggesztése, valamint a 92. §-ban meghatározott kikapcsolása további feltételekhez köthető.

(...)”

Az általános vita szakasza május 2. és 10. között zajlott. Május 9-én, a vita lezárása előtti napon azonban A.B. (X párt), C.D. (X párt), E.F. (X párt) és G.H. (Y párt) olyan módosító javaslatot ajánlott elfogadásra, melynek értelmében az áramszolgáltató társaságok gyakorlatilag nem kapcsolhatnák ki a mérőórát a nem fizető háztartásokban, hanem ebben az esetben „előre fizető mérőt szerelhetnek fel”:

„15720-0096 számú javaslat”⁹

A törvényjavaslatnak az alábbi új 41. §-sal történő kiegészítését javasoljuk:

“41. § A VET 92. §-a helyébe az alábbi rendelkezés lép:

92. § (1) A 88. § h) pontjában meghatározott esetben – amennyiben a fogyasztó a fizetési kötelezettségének az esedékességtől számított hatvan napon belül írásbeli felszólítás ellenére nem fizette meg –, illetve a 88. § g) pontjában meghatározott esetben a közüzemi szolgáltató a további szolgáltatást előre fizető mérő felszereléséhez kötheti, vagy a nem természetes személy közüzemi fogyasztót a villamos energiaszolgáltatásból kikapcsolhatja, és a szerződést felmondhatja.

(2) Ha a fogyasztó az esedékes díjfizetési kötelezettségének nem tett eleget – de még nem álltak be az (1) bekezdésben meghatározott feltételek –, a közüzemi szolgáltató saját költségére kezdeményezheti előre fizető mérő felszerelését és alkalmazását. Ilyen berendezés felszerelését a fogyasztó kérésére is el kell végezni, ha vállalja a berendezés és a felszerelés költségeinek megfizetését.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben az előre fizető mérő felszerelésének költségeit természetes személy közüzemi fogyasztó esetén a közüzemi szolgáltató viseli.”

(...)”

A javaslatához tartozó indoklásban a következőképpen fogalmaztak:

„A törvényjavaslat második pontja a törvényjavaslat szociális villamosenergia-ellátásra vonatkozó szabályokat módosítja annak érdekében, hogy a természetes személy közüzemi fogyasztót a 92. § rendelkezéseivel összhangban ne lehessen kikapcsolni a villamos energia közüzemi ellátásából.”

Az intézkedés alátámasztására két érvet hoztak fel a politikusok: egyrészt a szociális ellátás fontosságára, másrészt uniós jogharmonizációs kötelezettségekre hivatkozva vélték keresztülvihetőnek tervüket.

Mégis a részletes vita első (és egyetlen) napján, május 23-án, ugyanezek a politikusok – kiegészülve I.J. (X párt), K.L. (X párt), M.N. (X párt), O.P. (független) képviselőkkel – az előmódosító javaslatot módosító dokumentumot nyújtottak be, amely lényegében eredeti előterjesztésük visszavonásával volt egyenlő:

„15720-0096 számú javaslat módosítása¹⁰

A VET 16. [§ (2) bekezdése] helyébe a következő rendelkezés lép :

“(1)Természetes személy fogyasztót rászorultsága esetén, az általa lakott lakáscélú ingatlan fenntartása érdekében és mértékéig, szociális villamosenergia-ellátásban kell részesíteni.

(2) A szociális villamosenergia-ellátás formája közvetlen pénzbeli juttatás nem lehet. A szociális villamosenergia-ellátás formáját, mértékét, forrását, az ellátásra való jogosultság feltételeit, a jogosultak körét, valamint az igénybevételének feltételeit a Kormány rendeletben határozza meg, amelynek keretében a szociális villamosenergia-ellátásra jogosult fogyasztók közüzemi szolgáltatásának a 91. §-ban meghatározott felfüggesztése, valamint a 92. §-ban meghatározott kikapcsolása további feltételekhez köthető.

(3) Aszociális villamosenergia-ellátás finanszírozására állami költségvetési, és helyi önkormányzati források, valamint egyéb, e célra nyújtott önkéntes hozzájárulások is felhasználhatók.

(...)”

Az indoklás szövege a következő volt:

„Ugyanakkor a javasolt módosítás értelmében a szociális villamosenergia-ellátás elméleti lehetősége helyett rendelkezni szükséges arról, hogy a szociális villamosenergia-ellátás intézményét - úgy mint a leginkább rászoruló fogyasztói réteg villamosenergia-ellátásának támogatását - létre kell hozni.”

Az eredeti indítvány (15720-0096 számú javaslat) módosítása tehát – meg egyezően a kormányzati szándékkal – lehetőséget adna az áram kikapcsolására nemfizetés esetén, de úgy, hogy ezt a lépést feltételekhez köti, és e feltételek meghatározását a kormány hatáskörébe utalja. Az esetet feldolgozó egyik oknyomozó újságcikk szerzője annak tulajdonítja a képviselői vélemények hirtelen változását, hogy a képviselők rájöttek: a jogszabály végső soron a villamos-energiát fizető háztartások kiadásait növelné meg. Ez viszont nyilvánvalóan csökkentené politikai népszerűségüket.¹¹

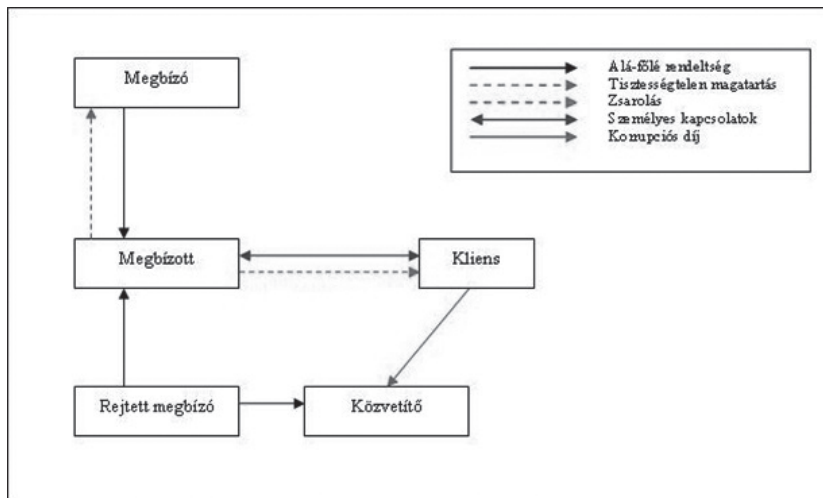
Egy másik magyarázat is feltételezhető az eset okán. Az egész történetre ugyanis úgy bukkantunk rá, hogy az állami szabályozás és a korrupciós kockázatok összefüggéseinek témájában végzett interjúsorozatunk során az egyik interjúalanyunk említette ezt az esetet – a konkrét törvényhely ismerete nélkül –, mint amikor a kormány által beterveztett törvénymódosításhoz becsatolt képviselői módosító indítvány voltaképp a piaci szereplők zsarolásának eszközeként szolgált. A képviselők egy a piaci szereplők számára nyilvánvalóan kedvezőtlen helyzetet eredményező módosító indítványt tesznek, majd azzal zsarolják a piaci szereplőket, hogy ez a javaslat elfogadásra kerül, „ha nem lépnek közbe”, azaz, ha nem fizetnek bizonyos összegeket előre megadott számlákra:

”Egyszer csak csörgött a telefon a szolgáltatóknál, a vonal másik végén Q.R. úr, X párti politikus. Ő hívott fel személyesen mindenkit, hogy a paragrafus kivételének ára van, és ezt ide és ide kell befizetni. Az összeg egyik tételét ráadásul az egyik, az X. párthoz közeli vállalkozás számlájára kellett utalni.”

Itt természetesen nem a konkrét eset érdekes, hanem az a tágabb összefüggérendszer és intézményi környezet, amelynek keretei között ez a konkrét eset megszülethetett. A bemutatott eset ugyanis jól megvilágítja annak az intézményi keretnek a sebezhetőségét, amelynek keretei között ilyen típusú jelenségek előfordulásának nagy a valószínűsége.

A törvényalkotó ebben az esetben pozícióját felhasználva az általunk bemutatott korrupciós típusok közül a zsarolást választja úgy, hogy egy rejtett megbízottnak eleget téve, a klientsől kiszarolt pénzt a rejtett megbízott egy brókerének utaltatja (lásd a 4. ábrát).

4. ábra: Korrupció: a törvényhozó zsarolja a piaci szereplőt



Természetesen ez az eset nem következhet be előzmények nélkül. Egyrészt a törvényhozó és a piaci szereplő menedzsmentje közötti jó személyes kapcsolat kell, hogy megalapozza, azaz olyan szakmai tárgyalások és találkozások sokasága is, amelyekről semmilyen nyilvánosan elérhető emlékeztető nem készül. A konkrét eset még az ún. lobbitorvény elfogadása előtt történt, így a rejtett megbízó kiszolgálása akadálytalanul történhetett. A törvényhozó és a piaci szereplő közötti személyes kapcsolatok lehetősége nélkül a zsarolás nagyon kockázatos lett volna a törvényhozó oldaláról.

A másik feltétel pedig az, hogy maguk a piaci szereplők is hatással lehetnek ezt megelőzően a törvényhozóra, azaz korábban, más területeken sikerült számukra kedvező szabályozási megoldásokat sikerült kiharcolniuk. Azaz itt feltehetően kölcsönös segítségről (*log-rolling*) lehetett szó. Ha nem előzte volna meg a gazdasági szereplők oldaláról kiinduló és sikeres járadékvadászat ezt az esetet, akkor a törvényhozó számára a zsarolás rendkívül kockázatos lett volna, ekkor joggal számíthatna arra, hogy a vállalkozó úgy igyekszik megszabadulni ebből a helyzetből, hogy feljelenti őt.

A harmadik feltétel egy ilyen korrupciós eset bekövetkezéséhez az a rejtett megbízó és a hozzá kapcsolódó közvetítő léte. Ha gyakorlati lépéseken keresz-

tül létezhet a rejtett megbízó, azaz a kapcsolat a törvényhozó és a rejtett megbízó között nem formális, hanem konkrét lépéseken és interakciókon keresztül érvényesül, akkor a törvényhozói munka szabályozásának hiányosságaiiban keresendők azok a pontok, amelyek ezt lehetővé teszik.

A negyedik feltétel azzal segíti elő a korrupciós tranzakció létrejöttét, hogy a feltárás valószínűségét csökkenti. Ez pedig a közvetítő (*broker*) és a rejtett megbízó és a közvetítő közötti kapcsolat létezése. A rejtett megbízott a közvetítőtől keresztül jut hozzá a korrupciós díjhoz. A rejtett megbízó és a közvetítő közötti kapcsolatnak rendszeresnek illetve, intézményesnek kell lennie. Nem a korrupció idejére és nem csak e tranzakció érdekében létrehozott kapcsolatról van szó, hanem olyanról, amely megelőzte ezt a tranzakciót és ettől függetlenül is létezik (pl. a közvetítő lehet a rejtett megbízó tulajdonában lévő cég, alapítvány, kutatóintézet stb.). Hogy lehetséges itt a korrupciós díj befogadása, azt a rejtett megbízó működését és a rejtett megbízó és a közvetítő közötti kapcsolatokat szabályozó törvények defektusai biztosítják.

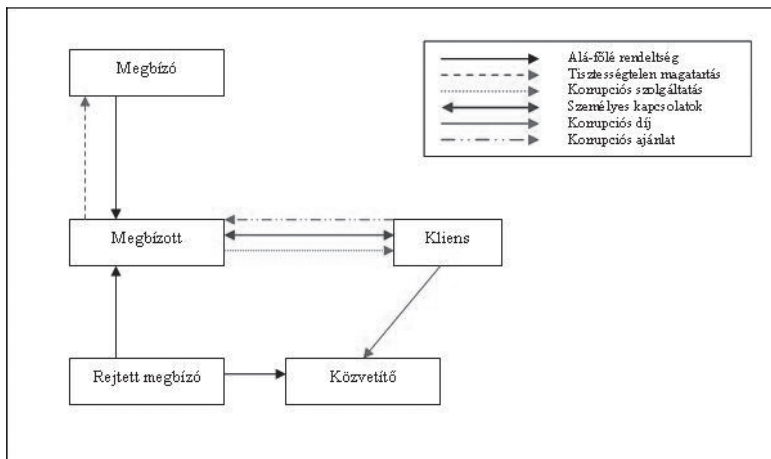
Egy ilyen korrupciós esetnek tehát több fontos feltétele van: egyrészt a gazdasági szereplő korábbi sikeres járadékvadászata, másrészt szoros személyes kapcsolatok kialakulása és nem nyilvános szakmai tárgyalások sorozata a törvényhozó és a piaci szereplő között, harmadrészt olyan intézményi és szabályozási feltételek, amelyek viszonylag kis lebukási valószínűség mellett teszik könnyűvé a korrupciós díj útját a kedvezményezetthez. Ebben az esetben tehát a korrupció csak következménye a járadékvadászatnak.

A fenti korrupciós eset másik – de hatásaiban egyenértékű – változata az, amikor közvetlenül a járadékvadászathoz kapcsolódik a korrupció. Ekkor a piaci szereplő ajánlja fel támaszt keresletet a korrupciós szolgáltatásra és ajánl fej díjat ezért cserébe. A korrupcióhoz kapcsolódó elsődleges tranzakció itt a járadékvadászat: egy a piaci szereplő számára előnyös szabályozási megoldás igénye:

„...ha ezt a szabályt így és így (számomra kedvező feltételekkel) fogadjátok el, akkor hajlandó vagyok ennyit és ennyit fizetni ezért. Csak mondjátok meg, hogy hogyan és hova fizessem be a pénzt.”

Ebben az esetben a korrupciós tranzakciót az alábbiak szerint írhatjuk le (lásd az 5. ábrát). A tranzakció feltételei és következményei is megegyeznek az előzővel, csupán a megvalósulás más: itt a korrupció vevői oldala (a piaci szereplő) a kezdeményező, ő ajánl fel a számára kedvező törvény elfogadása érdekében korrupciós díjat, amelyet a megbízott elfogad és a rejtett megbízott közvetítőjéhez utaltat. Egyszerűbb eset lenne, ha a megbízott közvetlenül kapná meg a korrupciós díjat, de ehhez magasabb lebukási valószínűség is tartozna.

5. ábra: Járadékvadászat és korrupció: a piaci szereplő számára előnyös törvényért korrupciós díjat ajánl fel



MÁSODIK ESETTANULMÁNY: A TÖRVÉNYALKALMAZÓI POZÍCIÓ, MINT A KORRUPCIÓS JÁRADÉK POTENCIÁLIS FORRÁSA

A másik példánk egy törvényalkalmazó és a piaci szereplő viszonylatában vizsgálja a korrupció bekövetkezését. A korrupciós tranzakció létrejöttének alapja itt is – megegyezően a korábbiakkal – egy szabályozási kudarc, valamilyen ügymenet nem adekvát szabályozása.

Magyarországon ma egy szélérőmű építéséhez mintegy 15-30 hatósági állásfoglalás/engedély megszerzésére van szükség. Attól függően változik ez a szám, hogy a környezetvédelmi hatóság (X.Y. Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség) hány társhatóság közreműködését írja elő a környezetvédelmi engedély kiadásához. Ezt a helyzetet úgy is értelmezhetjük, hogy mivel a szabályozás nem egyértelmű e tekintetben, ezért a környezetvédelmi hatóság jelentős diszkrecionális hatalommal rendelkezik. Ezt pedig, opportunista módon korrupciós járadék kiaknázására is felhasználhatja. Ugyanis ezen engedélyek megszerzése az előfeltétele annak, hogy a befektetők benyújthassák kérelmüket a Magyar Energia Hivatalhoz (MEH), ha az pályázatot ír ki mondjuk szélérőmű kapacitások bővítésére.¹²

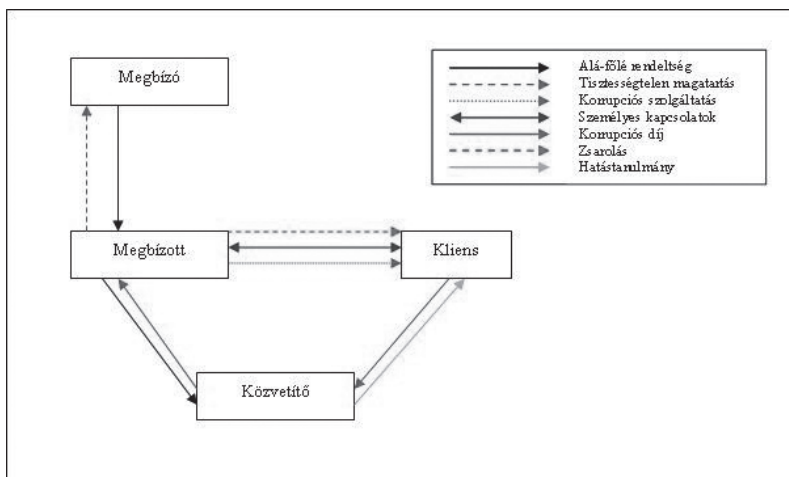
Az engedélyezési idő 1-2 év lehet attól függően, hogy mennyi pénzt és energiát hajlandó a befektető az ügymenet gyorsítására áldozni. Ennek során lépésenként követheti az általa beadott kérelmek útját a hivatalok között, és korrupciós tranzakciók sorozatával gyorsíthatja ezt. Ha ezt nem teszi, akkor az ügymenet elhúzódására számíthat. Jól jelzi ezt egy interjúalany véleménye:¹³

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

A korrupciós ügylet során tipikus esetben az engedélykiadó a kezdeményező fél, tehát zsarolásról van szó. Az engedélyező hatóság képviselője megkapja a beérkező kérelmet, a befektető érdeklődik az engedély sorsa iránt, mire a megbízott találkozót kezdeményez a hivatalban a klienssel, azaz a befektető képviselőjével. Ennek célja a beadott projekt részleteinek, az engedélykérelem formai és tartalmi hibáinak, valamint a szükséges módosítások módjának és időbeni ütemezésének tisztázása. Az engedélyező a megbeszélés során felveti, hogy az engedély megszerzéséhez hatástanulmányt kell készíttetni. Ennek célja annak vizsgálata, hogyan fog hatni a megvalósuló projekt a közvetlen környezetre, az állat- és növényvilágra. Egyúttal finoman azt is a befektető értésére adja, hogy ha gyorsan meg akarja kapni az engedélyt, akkor ezt és ezt a hatástanulmányt kell XY céggel elvégeztetni.

Az interjúalanyok különböző hatástanulmány-témákról számoltak be: a szélerőmű hatása a repülő gerinctelenekre (pl. legyekre); a szélerőmű hatása a békák vonulási útjára; a szélerőmű hatása a környező erdők élővilágára (amikor nem is volt erdő a környéken), stb. A kliens kényszerhelyzetben van: nem szeretne lekésni a MEH engedélyezési pályázatáról, ezért gyorsítani szeretné a szóban forgó hatóság pozitív állásfoglalásának megszerzését. Megbízta hát az engedélyező által ajánlott XY céget a hatástanulmány elkészítésével, amelynek ára nem túl jelentős tétel számára a befektetéssel elérhető haszonhoz mérve, s így mindenképpen megéri kifizetni azt az ügymenet gyorsítása érdekében. Az esetet a 6. ábrán mutatjuk be. Az interjúalanyok megegyező tapasztalatai szerint, ha ez elkészül, és a kliens a hatástanulmányt kifizeti, majd csatolja a módosított engedélykérelemhez, akkor rendszerint napokon belül megkapja a hozzájárulást, és folytatódhat az engedélyeztetési eljárás.

6. ábra: Korruptió: a hatástanulmány modell



A fenti korruptió esetében a megbízott és a kliens mellett feltűnik az XY cég is, mint a megbízott közvetítője. A közvetítő a korruptió tranzakció levezetésére szolgál, mégpedig kétféle értelemben is: egyrészt semmilyen közvetlen készpénzmozgás nem történik a megbízott és a kliens között, másrészt a korruptió járadék kifizetése (az elkészült hatástanulmány ellentételezése formájában) és a korruptió előny biztosítása időben elválik egymástól. Elképzelhető, hogy a korruptió járadékot csak jóval a korruptió előny biztosítása (az engedély kiadása) után „veszi” fel a megbízott.

Ez a két tényező előnyös a korruptió tranzakció levezetése céljából, s jelentősen csökkenti a megbízott lebukási kockázatát. Ezt jórészt a közvetítő „szolgáltatásainak” igénybevétele teszi lehetővé. A fontos momentum itt a megbízott és a közvetítő közötti kapcsolat, amelynek meg kell előznie a megbízott és a kliens közötti kapcsolatot. Ez a viszony intézményesülhet: a megbízott például a későbbiek során, mondjuk, szakértői megbízást kaphat a közvetítőtől, a hatástanulmányt készítő XY cégtől. Előfordulhat azonban az is, hogy a megbízott és a bróker között személyes kapcsolat van: a közvetítő lehet akár barátja a megbízottnak, vagy a megbízott egyik családtagja vagy rokona lehet résztulajdonosa a hatástanulmányt készítő XY cégnek. Az ilyen típusú korruptió tehát feltételezi bizonyos intézményi illetve személyközi relációk előzetes létét. Ennek hiányában a korruptió tranzakció létre sem jöhet.

Maguk a megbízott és a közvetítő közti intézményi, illetve személyközi kapcsolatok természetesen a korruptiótól függetlenül, azaz eredetileg más céllal is létrejöhetnek. De kialakulhattak úgy is, hogy kizárólagos céljuk a járadékszerzé-

si ügyletek lehetővé tétele. Ebben az esetben a megbízott (vagy egyik családtagja) azért hozza létre XY céget, hogy ezen keresztül jusson korrupciós járadékhoz. E kapcsolódás következménye pedig az, hogy az intézményi és/vagy személyes kapcsolatokba ágyazódó korrupciós tranzakció vélhetően tartósan fennmarad, ismétlődni fog.

A megbízott a következő klientsől is hasonló módon tud korrupciós járadékhoz jutni, alacsony lebukási kockázat mellett. A konkrét eset kapcsán kirajzolódó korrupciós kapcsolatháló tipikusnak tekinthető, más területeken és más típusú engedélyek megszerzéséhez kapcsolódóan is gyakran találkozhatunk vele.

A vizsgált esetben a megbízó szerepét a MEH, a megbízottét az engedélykiadó hatóság, a klientsét az engedélyért folyamodó befektető, míg a közvetítőét a hatástanulmányt készítő cég játssza. A korrupciós járadék keletkezésének első fázisában a megbízott felveti annak lehetőségét, hogy az ügymenet gyorsítása érdekében a megvalósítandó beruházási projekthez hatástanulmányt kellene készíteni. A korrupciós tranzakciót tehát a megbízott kezdeményezi. Ezt az ábrán a megbízottól a kliens irányába mutató nyíl jelzi, amit „finom” zsarolásként értelmezhetünk (azaz a megbízott nem fenyegetéssel, vagy kényszerítéssel veszi rá a klientset korrupciós járadék fizetésére, hanem kifinomult eszközökkel). Ezt követően a kliens szerződést köt a hatástanulmány elkészítésére a közvetítővel, s ennek elkészülte után fizet. Ennek eredményeképpen felgyorsul az engedélyezési eljárás. A kör akkor zárul be, amikor a hatástanulmányt készítő cég a beérkező fizetség meghatározott részét korrupciós járadék formájában a megbízotthoz juttatja. Ez történhet akár személyes kapcsolatokon keresztül (mondjuk „zsebbe történő fizetés” útján), akár intézményesen (mondjuk hatástanulmányt készítő cégnél a megbízott szakértőként történő alkalmazása útján, vagy úgy, hogy a megbízott valamelyik rokona résztulajdonosa a szóban forgó cégnek).

A fenti korrupciós tranzakció létrejöttét több szabályozási kudarc alapozza meg. Ezek közül az első az első a szélerőművek létesítéséhez és a megújuló energia termelő kapacitások létesítésének elősegítése érdekében hozott, úgynevezett kötelező átvételi tarifára vonatkozó rendelkezések alapozták meg.

A kötelező átvétel tarifá (KÁT) keretében a megújuló energia termelők alapvetően két állami preferenciában részesülnek: egyrészt jóval a piaci ár felett veszi meg tőlük az MVM leánycége, a MAVIR az áramot, másrészt az általuk megtermelt áramot kötelező átvenni a MAVIR-nak az állam (Magyar Energia Hivatal) által megállapított áron. Ezzel a két kedvezménnyel kívánta ösztönözni a kormányzat a megújuló energia termelését Magyarországon. Ez a helyzet nyilvánvalóan járadékot jelentett a megújuló villamosenergia-termelők számára a piac töb-

bi szereplőjéhez képest. Akik be kívántak lépni a „megújuló energiatermelés” piacára Magyarországon azok előtt két út állt:

- a) vagy az adott feltételek és meghatározások mellett megújuló energiatermelő projekteket, közöttük szél erőmű projekteket indítanak;
- b) vagy megpróbálják elérni, hogy úgy változzanak a járadék szerzésére lehetőséget adó feltételek, hogy az az általuk alkalmazott technológiára is kiterjedjen. Vagyis úgy változtassa a törvényhozás a kialakított feltételeket, hogy ez a technológia „beférjen” a preferált körbe. Ebben az esetben elsősorban a kötelező átvétel szerepének szélesítésére, számukra megfelelő szabályozás elérésére törekedtek.

A második esettel – bár az is nagyon tanulságos – itt nem foglalkozunk, figyelmünket az elsőre fordítjuk, mivel ez az egyik feltétele az általunk tárgyalt korrupciós tranzakciónak. Ha a vállalkozó úgy dönt ugyanis, hogy be kíván lépni erre a jól jövedelmező és járadékot eredményező piacra, akkor a technológia tudás (a) és a befektetéshez szükséges pénz (b) – amely utóbbihoz rendszerint hitel felvétel útján jut – mellett szükséges, hogy megfeleljen azoknak az adminisztratív előírásoknak is, amelyek az erőmű építését lehetővé teszik (c). Meg kell tehát szereznie az építéshez szükséges engedélyeket.

Magyarországon ez az engedélyezési eljárás azonban nemcsak soklépcsős, időigényes és bonyolult, hanem eredendően kiszámíthatatlan is: az engedély kiadó hatóság döntésétől függ az, hogy hány társhatóságot von be az engedély kiadásába, vagyis az, hogy az engedély várhatóan milyen hosszú procedura eredményeként fog megszületni.

Az engedélyezési eljárás hosszúsága nem elsősorban azért fontos és elsőrendű, mert ennek elhúzódás esetén a projekt később fog csak hasznot hozni a befektető számára, esetleg ilyen esetben a hitelt adó bankokkal újra kellene tárgyalnia, immár kedvezőtlenebb feltételek mellett, a felvett hitelek visszafizetését. A legnagyobb problémát azért okozza ez, mert a magyar kormányzat az MAVIR javaslatára eleve korlátozta a piacot azzal, hogy limitálta a felépíthető szél erőmű kapacitások nagyságát¹⁴ és a korlátozott kapacitások megszerzését egy adott időpontban lezáruló, a MEH által lebonyolított pályázattalási procedúrával kívánta megoldani.

A kormányzat magatartása valójában tehát eléggé ambivalens volt a szél erőművekkel kapcsolatban: egyrészt komoly járadék megszerzését tette lehetővé a belépők számára, másrészt erőteljesen korlátozta a piacra lépést.

E két hatás együttese eredményezte azt, hogy a szél erőmű projekteken gondolkodó vállalkozók számára elsőrendű fontosságúvá lépett elő a harmadik (b) feltétel: a szükséges engedélyek időben való megszerzése.

Ez a helyzet jelentősen felértékelt az időben megkapott engedélyek értékét: és ezt tudta mindkét fél, az engedélyt kérő és az engedélyt kiadó hivatal alkalmazottja is. Ez a helyzet jelentősen hozzájárult az engedélykiadási procedúra során a korrupciós kockázatok növekedéséhez.

Az engedélyt kiadók tudatosan – vagy tapasztalataik alapján közvetve – hamar rájöttek, hogy az engedélyt kérők zsarolhatók. Az engedélyt kérők pedig felmérve a helyzetet, beárazták, hogy mennyit lennének hajlandók fizetni azért, hogy a számukra szükséges időben megkaphassák a szóban forgó engedélyt. Hozzá kell tennünk, hogy ez az esetek legtöbbszörében ez nem jelentett mást, mint azt, hogy a hivatalosan előírt határidőn belüli ügyintézés elérését.

Itt tehát az eredeti tranzakció (szélerőmű építés) szabályozásában meglévő elmentmondások (a), az engedélyező hatóság munkatársának mérlegelési lehetősége (b), valamint az engedélyező hatóság, vagy hatóságok kiszámíthatatlan ügymenete (c) voltak azok a tényezők, amelyek elősegítették a korrupciós tranzakció létrejöttét. Bármilyen pozitív elmozdulás ezeknél a tényezőknél, a korrupciós kockázatok csökkenéséhez vezetne.

KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozatban három jelenség: a szabályozási kudarcok, a járadékvadászat és a korrupció összefüggéseit jártuk körül, elsősorban a korrupciót létrehozó okokra koncentrálnak. Bemutattuk, hogy a három jelenség szorosan összefügg egymással, de létrejöhetnek egymástól függetlenül is.

Nézetünk szerint a korrupciós tranzakciókat mindig valamilyen szabályozási kudarc előzi meg. A korrupció mindig valamilyen más tranzakcióhoz (engedélykiadás piacra lépés esetén; ellenőrzés; közbeszerzés, támogatásokhoz való hozzájutás; szabályozás) kapcsolódva jelenik meg, és vagy az eredeti tranzakcióval kapcsolatos szabályozási kudarc, vagy a korrupciós tranzakciók szereplőinek ténykedését, magatartását meghatározó szabályok hiányosságai alapozzák meg az eredeti tranzakciónál a korrupciós kockázatok növekedését. Ennyiben a korrupció a szabályozás hiányosságainak, a szabályozás kudarcainak következménye és kísérőjelensége.

Emellett a korrupció okozója is lehet szabályozási és kormányzati kudarcoknak. A törvényhozó, az állami hivatalnok korrupt viselkedése a szabályok társadalmi jólétet nem szolgáló kialakítását, illetve alkalmazását eredményezi.

Ugyanígy hat különféle érdekcsoportok járadékszerző aktivitása, amikor a szabályozót a számukra kedvező szabályozási megoldás kialakítására veszik rá. Ennek a járadékvadász aktivitásnak egyik eszköze lehet a korrupció is, de nem

feltétlenül jár együtt a két jelenség. Másfelől a sikeres járadékvadászat növelheti a korrupciós kockázatokat: a szabályozás bevezetését követően a szabályozás kárvallottjai veszteségeiket csökkentendő a korrupció lehetőségét is megfontolják. Minél nagyobb veszteség éri őket, annál inkább.

Ezek a megállapítások fontos következményekkel járnak a korrupciós kockázatok csökkentésére irányuló politikák kialakításakor. Arra figyelmeztetnek, hogy a korrupciós kockázatok csökkentését elsősorban a szabályozási kudarcok kiküszöbölésével, a szabályozó szervezetek és hatóságok integritásának növelésével lehet elérni.

A tanulmánykötet egy korábbi fejezetében bemutatott korrupciós alapmodell bemutatása és a korrupciós tranzakciók ideáltípusainak elemzése e tanulmányban is arra hívja fel a figyelmet, hogy a korrupciós jelenségek társadalmi kapcsolathálókon keresztül érvényesülnek, és az egyes szereplők közötti sokrétű kapcsolatokat takarnak. Minél sokrétűbbek és bonyolultabbak ezek a kapcsolatok, minél több szereplő involválódása mellett jön létre a korrupciós tranzakció, annál inkább mondhatjuk, hogy a korrupció társadalmi beágyazottsága erősödött, és a korrupció intézményesült az adott társadalomban.

A bemutatott esettanulmányok a szabályozási kudarcok kiinduló feltételként való érvényesülését mutatták be a korrupciós kockázatok növekedésével kapcsolatban. A két esettanulmánnyal a nehezebb utat választva, különleges szereplők (törvényhozók) esetében mutattuk be a korrupció hatásmechanizmusát. Úgy gondoljuk, hogy éppen az, hogy e szereplők esetében sem lehet nem létezőnek tekinteni a korrupciós kockázatokat, mutat rá arra, hogy ezekkel a kockázatokkal számolni kell a szabályozási döntéseknél az állami intézmények életének különféle területein.

Az esettanulmányok módot adnak arra is, hogy a vizsgált esetek alapján általános javaslatokat fogalmazunk meg a szabályozás kialakítására vonatkozóan. A szélerőmű engedélyeztetéssel kapcsolatos eset a korrupció egyik legismertebb típusát példázza, amelyet a korrupciós irodalom már nagyon korán leírt (Rose-Ackermann, 1978). Az engedélykiadás esetében a korrupció szempontjából a legrosszabb az, ha nem szabályozott az engedélykiadás folyamata; ha az engedélyt kiadónak nem tisztázott feltételek mellett, mérlegelési lehetősége van egy engedély kiadására, vagy elutasítására, mint azt a bemutatott eset is példázza. Ez a helyzet „felhívás egy keringőre” – a korrupció melegágya. Másrészt az engedélykiadás folyamata sem átlátható a kliens, az engedélykérő számára. Harmadrészt eléggé bonyolult eljárásról van szó. Ha e három területen sikerül úgy alakítani a szabályozást, hogy a) meg kell szüntetni, illetve jelentősen szűkíteni kell az engedélykiadó mérlegelési lehetőségét, b) előzetesen elérhetővé kell tenni bárki szá-

mára az engedélykiadás procedúráját, határidőkkel, az ügyintézés lépéseivel és olyan beadandó dokumentum mintákkal, amelyeket a hatóság alapértelmezésben elfogad, c) egyszerűsíteni kell az eljárást úgy, hogy kevesebb engedélyre, hatósági közreműködésre legyen szükség.

A törvényhozónál megjelenő korrupciós kockázatok léte egyrészt a törvényhozás eddigi magyarországi folyamatainak tisztázatlanságára és átláthatatlanságára mutat rá. Formálisan bármennyire egzaktul leírt a törvényhozás folyamata a törvényjavaslattól, a módosító indítványok megfogalmazásán és visszavonásán át az elfogadott törvényszövegig, a példa jól mutatja, hogy az egyes lépéseket megalapozó motivációkról nagyon keveset tudunk. És arra is figyelmeztet, hogy ebben az esetben nem ellenőrzött folyamatokról van szó – ezek pedig kézenfekvően vezetnek a korrupciós kockázatok növekedéséhez, miközben a törvényhozás szintjén megjelenő korrupciós kockázatok jóléti következményei hatalmasak. E kockázatokat csökkentendő szabályozni és ellenőrizni szükséges a képviselők és a piaci szereplők közötti kapcsolatok kialakítását és fenntartását. A törvényhozók és a piaci szereplők közötti, a törvényhozói feladattal összefüggő nem dokumentált kapcsolatok mindig korrupciós kockázatokkal járnak.

A legfontosabb tanulság itt mégis azzal függ össze, hogy a piaci szereplők egy csoportjának mi tette szükségessé a járadékvadászatot. Ez pedig az árampiac elhibázott szabályozására, az 2008. évi „piacnyitás” negatív következményeire vezethető vissza. A szóban forgó törvény parlamenti elfogadásának tényleges folyamata¹⁵ magában hordozta a szabályozási kudarcot. E szabályozási kudarc eredményezte a járadékvadászatot, és az erre való kormányzati reakciókat. A szabályozási kudarc elkerülése, az adott piac szabályozásának szakszerűbb, előrelátoőbb előkészítése, a törvényhozás folyamatának és a törvényhozók, érdekcsoportok közötti kapcsolattartás feltételeinek szabályozása lehetővé tette volna az esettanulmányban elemzett korrupciós kockázatok csökkentését.

Természetesen a korrupciós kockázatok nem szüntethetők meg teljesen – de mindhárom elemzett példa felhívja a figyelmet arra, hogy a piacsabályozási megoldások közötti választásnál elengedhetetlen előzetesen felmérni a szabályozással járó korrupciós kockázatokat, mivel ilyenek léteznek, akkor is, ha nem kívánunk tudomást venni róluk. Másrészt e kockázatok csökkenthetők – átgondolt és előzetes hatásvizsgálatokkal, modellekkel alátámasztott szabályozási megoldások kialakítása garantálja ezt.

IRODALOM

- Besley, T. 2006: *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, New York.
- Csontos, László 1996: Fiskális járadékszerzés és államháztartási reform. *Európa Fórum*, 6: 37-54
- Gazdasági Versenyhivatal 2006: A gazdasági versenyhivatal jelentése a magyar villamosenergia-piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról, forrás: http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print_4332_h.pdf Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Laffont, J. J., - Tirole, J. 1991: The politics of government decision making. A theory of regulatory capture. *Quarterly Journal of Economics*, 106(4): 1089-1127
- Lőrincz László 2007: A járadékszerzés elmélete, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, II. évfolyam, 1: 105–125. Forrás: http://www.kormanyzas.hu/071/04_lorincz_jaradek.pdf Letöltés időpontja: 2010.01.10.
- Magyar Energia Hivatal 2007: Közlemény az MVM VK Zrt. által 2007. október 25-én lebonyolított villamos energia árverésről és annak a fogyasztói árakra gyakorolt hatásáról. Október 30. Forrás: <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200710/kzlemnyrversutn.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Mueller, D. C. 2003: *Public Choice*. 3rd. Edition, Cambridge University Press, New York.
- Murphy, K.M. – Shleifer, A. – Vishny, R. (1993): Why is Rent-seeking Costly to Growth? *American Economic Review*, May 82(2), pp. 409-414.
- MVM 2008: Sajtóközlemény – A sajtóban megjelent, a nagyfogyasztók körének biztosított kedvező árú villamos energiával kapcsolatos kérdésekről, http://www.mvm.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=sajtokozlemeny_20080327
- 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.]
- Olson, M. 1997 [1965]: *A kollektív cselekvés logikája. Osiris Kiadó, Budapest.* [The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1st ed.]
- Rose-Ackerman, Susan 1978: *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York

- Stigler, G. J. 1971: The Theory of Economic Regulation, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2: 3-21
- Tevfik F. Nas - Albert C. Price - Charles T. Weber 2004 [1968]: A korrupció közpolitika-orientált elmélete, In: Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció, AULA, Budapest, 109-126. [A Policy-Oriented Theory of Corruption, American Political Science Review, Vol. 80. No. 1. 107-119.]
- Tóth István János (szerk.) 2010a: Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban, BCE Korrupciókutató-központ, 2010. május, 157. o.
- Tóth István János (szerk.) 2010b: A szélerőművek engedélyeztetésének magyar labirintusa, BCE Korrupciókutató-központ, 2010. június 2., 38. o.

VÉGJEGYZETEK

- 1 A kutatásra a Gazdasági Versenyhivatal támogatásával került sor. A kutatási program címe „A korrupció piacverseny-torzító hatásainak gazdaságszociológiai vizsgálata”, a támogatási szerződés száma: AL/0618-001/2010. A tanulmányt Szántó Zoltán, egyetemi tanár, Tóth István János, tudományos főmunkatárs, Varga Szabolcs, doktorandusz és Cserpes Tünde, a Korrupciókutató-központ munkatársa írta.
- 2 A járadékvadászat elméletéről magyarul lásd Lőrincz (2007) kitűnő és részletes összefoglalóját.
- 3 A példa ötletét Besley (2006) valamint Tevfik F. Nas et al. (1986) adta.
- 4 A törvényhozás hipotetikus menetét a 3. ábra mutatja be.
- 5 A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény, amelyet a végrehajtásról szóló 176/2006. (VIII.14.) kormányrendelet kísért.
- 6 http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=1382&P_FOTIP=null
- 7 A következőkben elemzett esetet először Tóth (2010a) írta le röviden.
- 8 http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=37&p_izon=15720&p_alisz=23
- 9 http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=37&p_izon=15720&p_alisz=96
- 10 A korrekció lényege, hogy a kártyásárammérő-koncepciót fenntartva a rendszer potyázóit sikeresen kiszűrve csak a valóban rászorultaknak adnának jogosultságot a szociális villamosenergia-ellátásra, amelynek finanszírozását önkormányzati és „önkéntes hozzájárulások” formájában oldanák meg.
- 11 Törvény az áramfogyasztókról. *HVG*, 2005. június 1.

- 12 Részletesebben lásd Tóth (2010b)
- 13 Az idézet forrása Tóth (2010b: 23)
- 14 „A kötelező átvétel, a könnyített engedélyeztetési eljárás és a megújuló energia népszerűsége miatt az erőművek 2006 márciusában nagy kapacitások kiépítésére, 1130 MW-ra kértek engedélyt. A Magyar Energia Hivatal azonban 2006-ban a rendszer biztonságára hivatkozva csak 330 MW kapacitást engedélyezett. A kvóta felállításával az volt a célja, hogy csökkentsék a vállalatok belépését, és egy bizonyos optimális korlát mellett állandó szinten állítsák azt be.” Lásd Tóth (2010a: 86)
- 15 Elég itt arra emlékeztetnünk, hogy a törvényalkotás folyamatában a törvényjavaslathoz fűzött 202 módosító javaslat értékelését a törvényjavaslatot benyújtó minisztérium munkatársainak egy éjszaka alatt kellett volna elvégezni (Tóth, 2010a).

TÓTH ISTVÁN JÁNOS – CSERPES TÜNDE – KOTÉK PÉTER –
VERECKEI ANDRÁS

KORMÁNYZATI KUDARCOK, JÁRADÉKVADÁSZAT ÉS KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK A MAGYAR VIL- LAMOSENERGIA-SZEKTORBAN

„'In Nigeria, corruption isn't part of government, it's the object of government', said a Nigerian political scientist who asked not to be named.”

(Washington Post, Tuesday, June 9, 1998; Page A01)

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

(Interjúrészlet – Papp Júlia)

BEVEZETÉS¹

Magyarországon 2009. november 20-án két parlamenti képviselő, Podolák György (MSZP) és Dr. Fónagy János (Fidesz) önálló indítványként közösen egy 60 oldalas törvénymódosító javaslatot nyújtottak be a magyar parlamentben „Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról (T/11303)” címmel.² Ebben a képviselők három, az energiapiac különböző területeit szabályozó törvény több ponton való módosítására tettek javaslatot. A törvényjavaslat általános és részletes vitája – a módosító indítványokról és magának a törvényjavaslatról való szavazás idejét is beleszámítva – összesen 66 percet tett ki. Az országgyűlés 329 igen szavazattal 17 tartózkodás mellett 2009. december 14-én elfogadta a benyújtott önálló indítványt.

E törvényjavaslat államigazgatási előkészítéséről, szakértői vitájáról nem lehetett semmit hallani, sőt megszületése és elfogadása mintha meglepte volna a magyar államigazgatás energiaszektorral foglalkozó intézményeit és az energiapiacra foglalkozó szakértőket. Ez azért is érdekes, mert a parlament által elfogadott törvény dönt a hálózatos iparágaknál kardinális kérdésnek számító rendszerirányítói függetlenség biztosításának modelljéről – amelyről a szakértők hosszú és késhegyre menő vitákat szoktak folytatni itthon és külföldön egyaránt.³

Ehhez képest csak mellékes, hogy az elfogadott törvény hirtelen a Magyar Energia Hivatalban (MEH) több hónapja folyó, a villamosenergia-szektor egyes szegmenseit – az úgynevezett kötelező átvételi tarifába (KÁT) tartozó erőművek körét – érintő szabályozási javaslatok kidolgozását írta felül úgy, hogy a MEH készülő javaslataival összehasonlítva járadékhoz juttat bizonyos üzleti csoportokat⁴. A MEH 2009. december 21-én készített hatástanulmánya alapján az elfogadott törvényjavaslat miatt keletkező járadékok összege 2011–2015 között 12,7 milliárd forinttra tehető 2009-es árákon, a szabályozás jövőbeni változatlansága esetén⁵. A törvényjavaslat elfogadásának eredményei között kell számon tartani még, hogy így a villamosenergia-fogyasztóknak – a járadék voltaképpeni kifizetőinek – a következő években kicsit magasabb áramárral kell kalkulálniuk, mint elutasítása esetén⁶.

Az esetet magyarázó tényezők keresésén túl – amelyek végül is lehetnek bármilyenek – az alapvető kérdés az, hogy hogyan lehetséges ez ma Magyarországon? Milyen mechanizmusok, intézményi sajátosságok teszik lehetővé, hogy a törvényhozók ennyire minimálisra teszik a választók, fogyasztói érdekcsoportok, független szervezetek, szakértők várható magatartásával kapcsolatos kockázatokat és ennyire nem vetnek számot egy általuk meghozandó törvény várható közgazdasági hatásaival?

Az alábbi tanulmányban többek között e kérdésre is keressük a választ.

A villamosenergia-piac szabályozásának két mozzanatának elemzésén keresztül vizsgáljuk az állami szabályozás, a járadékvadászat és a korrupciós kockázatok összefüggéseit. Az egyik eset a 2008. évi részleges piacnyitás („liberalizáció”) története, a másik a szélerőművek engedélyezési eljárása, különösen a 2006. évi kvótakiosztás háttere és a megújuló energia támogatásának választott módszere. Ehhez a témánk szempontjából fontos, a sajtóban megjelent cikkek, tudósítások mellett a szabályozás dokumentumait (törvények és rendeletek) és elérhető háttér tanulmányait, valamint az energiapiaci szakértők tollából megjelent elemzéseket tekintettük át. Ezen túl összesen 22 félig strukturált interjút folytattunk a szabályozásban részt vett (vagy részt vevő) szakértők, piaci szereplők és politikusok körében. Mivel az interjúk témája érzékeny területeket is érintett (járadékvadászat, korrupció), ezért – megőrzendő a megkérdezettek névtelenségét – a tanulmányban⁷ minden interjúalanyunkat álnéven szerepeltetjük.

Célunk az, hogy a feltárt anekdotikus evidenciák létrejöttének okait és következményeit közgazdasági elméleti keretbe helyezve magyarázzuk; rávilágítsunk ezek hatásmechanizmusára, intézményi feltételeire és gazdasági, jóléti következményeire.

Kimutatjuk, hogy az előkészítés és megvalósítás folyamatában a szabályozás alanyainak, különböző üzleti köröknek a járadékszerző aktivitása húzódik meg, amelynek sikeressége vagy a kormányzati intézmények gyengeségére vezethető vissza, vagy korrupciós kockázatokat kell feltételeznünk mögötte. A sikeres járadékszerző magatartás mindkét vizsgált esetben kormányzati kudarcokat és ezzel számszerűsíthető jóléti veszteségeket eredményezett. E tekintetben a bemutatott két eset iskolapéldáját nyújtja a közgazdasági irodalomban jól ismert járadékvadászat, korrupció és kormányzati kudarcok jelenségköre közötti összefüggéseknek.

A tanulmány első részében elméleti modelleket és ezen belül a villamosenergia-piacon esetlegesen fellelhető korrupció jelenségét vizsgáljuk. A konkrét esetek bemutatása előtt felvázoljuk a releváns közgazdasági modelleket, bemutatjuk az árampiac jellegzetességeit, és ismertetjük a más országokra jellemző piacszerkezeteket. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy fellépett-e korrupció a villamosenergia-piacon, illetve hogy az intézményi környezet elősegítette vagy gátolta a korrupciós kockázatok alakulását. Ezek után röviden felvázoljuk a közgazdasági járadék fogalmát, amelynek segítségével később megbecsüljük az esetlegesen korrupcióra fordítható összeget. A megbízó-ügynök és a járadékvadász elméletein keresztül bemutatjuk a korrupció kialakulásának okát, mértékét és kezelésének néhány lehetséges módját, majd a korrupció energiapiacra való megjelenését empirikusan vizsgáló irodalmat szemléltetjük, végül a villamosenergia-piac járadékvadászatot elősegítő sajátosságait írjuk le.

Ezt követően, a második fejezetben a 2008-as piacnyitás kapcsán rámutatunk a szabályozási környezet, a járadékvadászat és a korrupciós kockázatok összefüggéseire a villamosenergia-piaci szabályozás esetében.

Mivel a hálózatos villamosenergia-ipar piacnyitási hulláma a korábbi szabályozási keretek teljes megváltoztatását igényelte, megvizsgáljuk, hogy milyen intézményi feltételek erősítették, illetve gyengítették a magyar piacnyitás elindulását, valamint hogy ezen intézményi feltételek és az energiapiacra vonatkozó szabályozás folyamata mennyire gátolta, illetve segítette elő a járadékvadászat és a korrupció megjelenését e piacon. Bemutatjuk a járadékvadászat és korrupció közötti összefüggések természetét, és példákön, szakértői interjúk tapasztalatain keresztül mutatjuk be, hogy a törvényelőkészítő, gazdasági szabályozási folyamatok kiszámíthatatlansága, ad hoc jellege hogyan tudja erősíteni a járadékvadászat sikerességét, és hogyan járul hozzá a korrupciós kockázatok növekedéséhez.

A 2008-ban életbe lépett „liberalizált” villamosenergia-piaci modell jelentős járadékot eredményezett az eladói oldal legnagyobb szereplője, az MVM számára. A fejezet végén kísérletet teszünk e járadék mértékének becslésére.

A harmadik fejezetben górcső alá vesszük a szélerőművek létrehozása és működtetése szabályozását, történetének rövid összefoglalására vállalkozunk a rendelkezésre álló dokumentumok, a témában megjelent híradások, újságcikkek,⁸ elemzések és a szabályozás szereplőivel (piaci szereplőkkel, a szabályozó hatóság képviselőivel, szakpolitikusokkal) készített interjúk segítségével. Célunk feltárni azt a szabályozási és intézményi környezetet, amely mellett az utóbbi években a szélerőművek létrehozása megvalósult Magyarországon.

Mind a piacnyitás történetét, mind a szélerőmű telepítés szabályozását speciális nézőpontból a politikai gazdaságtan és a gazdaságszociológia eszközeivel elemezzük.⁹

Az elemzés során csak a nyilvánosság számára elérhető dokumentumokat tudtuk figyelembe venni, azokat a munkaanyagokat, hivatalos leveleket, emlékeztetőket és feljegyzéseket nem, amelyeket vagy a szabályozás szereplői hoztak létre, vagy a képviselők, vezetők közötti találkozókon, munkamegbeszéléseken elhangzottak rögzítésére szolgáltak. Így a szabályozás történetének rekonstruálása természetesen csak részleges lehet.

A szakértői interjúk során szélerőmű-létesítéssel foglalkozó cégek vezetőit kérdeztük meg elsősorban a 2006-os kvótakiosztás során szerzett tapasztalataikról, valamint a 2009-es új pályázati feltételekről. A villamosenergia-piac szabályozói és döntéshozói oldalához tartozó szakértőknek is feltettünk kérdéseket a szélerőenergia-piac szabályozásáról, így elmondható, hogy minden oldal legalább egy képviselőjével interjúztunk.

A megújuló energiával kapcsolatos szabályozási gyakorlat és ezen belül a KÁT-rendszer működésének bemutatása után a 2006-os kvótakiosztás konkrét példáján keresztül elemezzük a szélerőművek szabályozási környezetét.

1. ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK

1.1 Alapfogalmak és modellek

A tanulmány témájának kifejtése előtt szükségesnek érezzük, hogy szót ejtsünk néhány, a témához szorosan kötődő alapfogalomról, hogy a későbbiek során bemutatott modelleket könnyebben érthetővé tegyük. A korrupciós károk megragadására a legtöbbször használt eljárás a járadékbecslés. A fejezetben a természetes monopólium fogalmán keresztül értelmezzük a járadék fogalmát, és ismertetjük a monopóliumból eredő hatékonyságvesztéseket.

A villamosenergia- és sok más olyan iparág, amelyben a szolgáltatást valamely hálózat segítségével juttatják el a fogyasztóhoz (mint például a víz, gáz és vezetékes telefonszolgáltatás), a természetes monopólium kategóriájába tartozik.

Természetes monopóliumnak tekinthetjük azokat az iparágakat, ahol a szolgáltatást legolcsóbban egy vállalat tudja biztosítani. A vállalat költségei két nagy részre bonthatók: a hálózat felállítására és fenntartására (vezetékek lefektetése), illetve a szolgáltatás egységenkénti biztosításának (kilowattónkénti, köbméterenkénti beszerzési ár) költségére. Minél több fogyasztót lát el a vállalat, annál alacsonyabb költséggel képes biztosítani a szolgáltatást. Ezt nagyon egyszerű belátni: tegyük fel, hogy a hálózat kiépítése 10 milliárd forintba került, és a vállalat akár mennyi villamos energiát azonos egységköltséggel állít elő. Ha a fogyasztók 10 millió kilowattórányi energiát vásárolnak fel, akkor az egy fogyasztóra felosztott költség 100 Ft. Ha a fogyasztók kétszer annyi villamos energiát fogyasztanak, akkor az áram eljuttatása egy fogyasztóhoz a vállalatnak csak 50 Ft költséggel jár. Ezt a jelenséget méretgazdaságosságnak nevezzük.

A méretgazdaságosság miatt a hálózatot elsőként kiépítő vállalat természetes monopóliummá válik: az újonnan belépő vállalatok csak magasabb költséggel képesek biztosítani a szolgáltatást. Ha mégis belépnének, a már piacon lévő vállalat kiszorítaná őket a versenyből – rövid ideig egy kicsivel a belépő ára alatt értékesítené, így senki sem térne át a másik szolgáltatóhoz.

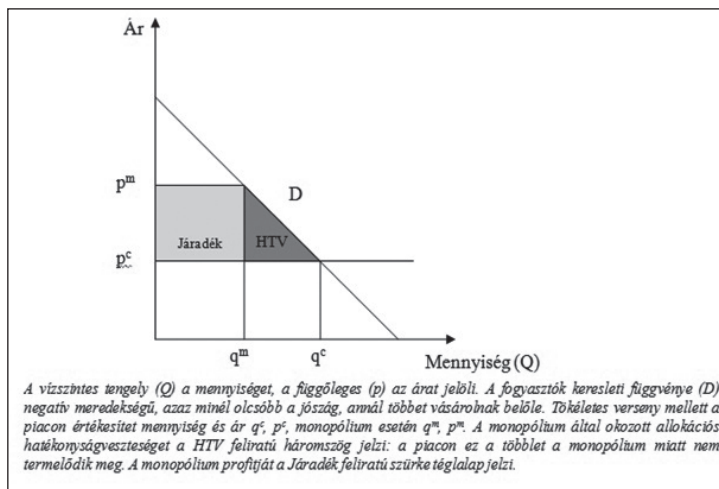
A természetes monopólium létezése azonban problémákat vet fel, mégpedig a monopóliumok esetén felmerülő problémákat. A monopolista a piacinál magasabb áron fogja értékesíteni szolgáltatását. Ezen túl a monopólium létezése három jelentős veszteséget von maga után: a produktív, dinamikus és allokatív hatékonyságvesztést.

A produktív hatékonyságvesztés lényege, hogy az elérhető technológiák közül a vállalat nem feltétlenül a leghatékonyabb, legolcsóbb technológiát fogja felhasználni.

A dinamikus hatékonyságvesztés azt jelenti, hogy a már piacon lévő monopolista nem, vagy csak a tökéletes verseny üteméhez képest lassabban fog innovációkat végezni; kutatások folytatásában nem érdekelt, mert nincs olyan piaci szereplő, amely veszélyeztetné helyzetét.

Az allokatív hatékonyságvesztés – más néven holttehervesztés – a monopóliumok esetén leggyakrabban tárgyalt hatékonyságvesztés. Tökéletes verseny mellett a vállalatok csak határköltségen – egységnyi termék megtermelésének költségén – tudnak értékesíteni, ezért profitjuk nulla lesz. A monopolista képes ennél magasabb áron kisebb mennyiséget eladni. A hatékonyságvesztés oka az, hogy a monopolista képes a jószág árát a határköltsége fölé emelni (lásd az 1.1.1 ábrát).

1.1.1. ábra – A monopólium holtteher-vesztesége



A méretgazdaságosság miatt a természetes monopólium létezése tehát szükségszerű, mert a legolcsóbban tudja biztosítani a szolgáltatást, azonban jelentős hátrányokkal is jár a fogyasztók számára.

Egy piaci szereplő egy ilyen speciális piacon a hálózat kiépítésével képes létrehozni a természetes monopóliumot és képes később e helyzetet a maga számára kiaknázni. Ez a helyzet azonban nem fátum, hanem megfelelő állami szabályozással megoldandó – és szabályozási példák sora bizonyítja, hogy megoldható – probléma: a hálózatos piacon monopol, vagy oligopol helyzetbe kerülő piaci szereplő járadékszerző törekvései korlátok közé szoríthatók, illetve kontrollálhatók. Az persze már más kérdés, ha maga az állami szabályozás segíti elő természetes monopólium létrehozását és e helyzet kiaknázását a piaci szereplők számára. De ez már elvezet a következő tárgyalandó fogalom, a korrupció tárgyalásához.

A korrupció jelenségének megértésére a közgazdaságtan két nagyobb elméleti modellcsaládját használhatjuk fel: a megbízó-ügynökét és a szabályozási-járadékvadászt. A megbízó-ügynök modellek bemutatják, hogy az intézményi háttér hogyan okozhatja a korrupció létrejöttét a korrumpált oldaláról, és e helyzetek elkerülésére több ajánlást is megfogalmaznak. A modellek azonban mindig a korrupció kialakulásának és kezelésének egy szűkebb szegmensét vizsgálják, tehát normatív megállapításaik nem feltétlenül oldják meg a probléma egészét. A szabályozási-járadékvadász modellek a piacon kialakuló egyensúlyi kimeneteket, a járadék hatását és felszívódását tárgyalják. A korrupció létrejöttéhez, megértéséhez és kezeléséhez a két modell együttes értelmezése szükséges.

Megbízó-ügynök elmélet

Maga megbízó-ügynök modell eredetileg nem a korrupció jelenségének leírására szolgál, de érdemes néhány szóban vázolni, hogy megalapozzuk a korrupcióval foglalkozó elméleteket. A megbízó-ügynök – vagy más néven a morális kockázat – problémáját tárgyaló modellekben legtöbbször egy vállalkozó vagy tulajdonos (megbízó) és egy menedzser vagy munkavállaló (ügynök) szerepel. A megbízó vállalkozásával minél magasabb profitot szeretne elérni, ezért valamikora bért fizet az ügynöknek, aki cserébe egy projekt megvalósításán dolgozik. Az ügynök lazsálhat vagy dolgozhat keményen munkaidőben: ha keményen dolgozik, a vállalat magasabb profitot érhet el, ha lazsál, alacsonyabbat. A megbízó azonban közvetlenül nem képes megfigyelni az ügynök teljesítményét, csak a projekt végeztével létrejövő magas vagy alacsony profitot képes észlelni. Ha a két szereplő egyszerű munkaszerződést köt, ahol az ügynök nem teljesítményarányos, hanem fix bért kap, akkor a két szereplő közt fellépő információs aszimmetria miatt az ügynöknek lehetősége van a következmények nélküli lazsálásra. Ennek kiküszöbölésére a megbízó olyan szerződést köt az ügynökkel, amelyben nagyobb profit esetén bónuszt fizet ki az ügynöknek (Mas-Colell, Greene & Whinston, 1995. 478–488. o.).

A megbízó-ügynök modellből kiindulva a korrupció egy lehetséges megfogalmazását adja Laffont és Tirole. A modellben a kormány, mint megbízó, a szabályozó hatóság, mint ügynök és a szabályozandó vállalat a kliens, azaz mint korrumpáló szerepel. Például a kormány felállít egy ágazati szervet, amely az áram árát szabályozza. Az iparág magas vagy alacsony költségen termeli az áramot. A kormány az alacsony költségűnek egyszeri támogatást nyújt. A kormány nem képes megfigyelni az iparág költségszerkezetét, a szabályozó hatóság azonban valamikora valószínűséggel igen. A kormány célja, hogy a szabályozó hatóság segítségével visszafogja az iparágat, és a fogyasztók számára minél alacsonyabb árat szabjon meg. Az iparág célja profitjának maximalizálása. A szabályozó hatóság szintén maximalizálja a bevételeit, viszont a bevétel a kormánytól vagy magától a szabályozott iparágtól származhat. Mivel a kormány nem képes megfigyelni, hogy a szabályozó hatóság döntését befolyásolta-e az iparág, a hivatalnokok korrumpálódnak. (Laffont & Tirole, 1998: 475–485) A kormány nem emelheti meg olyan magasra a béreket, hogy többet fizessen a korrumpálónál, mert akkor a társadalom adóban fizeti ki azt, amit a korrupció révén elveszítene. Lehetséges megoldás a szabályozás feladatainak felosztása és elkülönítése több hatóságra. Ha a fogyasztók számára káros szabályozás meghozatalára két vagy több hatóság együttes engedélye szükséges, akkor a vállalat a magasabb megvesztegetési költségek miatt nehezebben tudja korrumpálni őket (Laffont & Martimort, 1999).

A megbízó - megbízott – kliens modellek szerint a korrupciós tranzakció a megbízott és a kliens között jön létre. A korrupciós tranzakció mindig valamilyen más tranzakcióhoz kapcsolódik. Létrejöhet úgy is, hogy mind a megbízott, mind a kliens az üzleti szféra egy szereplője, de leginkább azokat a korrupciós tranzakciók állnak a figyelem középpontjában, amelyekben a megbízó és a megbízott valamilyen kormányzati (önkormányzati, vagy központi kormányzati) intézmény képviselője és a korrupcióban érintett másik fél, a kliens vagy magánszemély, vagy vállalkozás, vagy egyéb non-profit szervezet. Az utóbbiak között e dolgozat olyan korrupciós helyzetek elemzését érinti, amelyek egyik oldalán kormányzati intézmények, hatóságok, vagy a politikai elit tagjai, míg másik oldalán vállalkozások képviselői állnak.

Az eddig példaként említett szabályozás (a) mellett a kormányzati beszerzések (közbeszerzések) (b), a különböző engedélyek kiadása (c) és az ellenőrzések hátrányos következményeinek elkerülése (d) mellett jönnek létre jellemzően korrupciós tranzakciók (Rose-Ackermann, 1978 és Rose-Ackermann, 1999).

A tanulmányban ezek közül értelemszerűen elsősorban a szabályozással és az engedélyek kiadásával kapcsolatos korrupció jelenségéről lesz szó. Fontos különbséget tenni még a korrupció megvalósulása és a korrupció lehetősége, a korrupciós kockázatok között is. Mivel a korrupció alapvetően rejtett, nem megfigyelhető, ezért a tényleges korrupciós tranzakciók csak elenyésző része kerül nyilvánosságra. De különböző szabályozási és intézményi feltételek különböző valószínűséggel eredményezhetik korrupciós tranzakciók létrejöttét, azaz eltérő korrupciós kockázatokkal járnak. Az eltérő korrupciós kockázatokból aztán következtetni lehet a korrupció tényleges szintjére is.

A fentiek szerint a korrupció nem csak direkt pénzbeli transzfereken keresztül valósulhat meg, hanem lehetséges kifizetés a szabályozó alkalmazása is a szabályozott vállalatnál tanácsadói pozícióban (természetesen miután már nem dolgozik a szabályozó hatóságnál). Azok a szakemberek, akik az ipárból érkeztek a szabályozásba, alapvetően elnézőbbek a szabályozott vállalatokkal, mert szakmai szocializációjuk révén jobban átérzik az iparág problémáit. A jövőben az iparágban alkalmazást keresők is enyhébb lépéseket tesznek a vállalatok korlátozásában. Leaver tanulmánya szerint az Egyesült Államokban 1982 és 1990 között a villamos energia árszabályozását ellátó határozott időre kinevezett tisztviselők kevesebb alkalommal szabályozták az iparágat a csökkenő termelői költségek mellett, ha rövidebb időre nevezték ki őket. Továbbá alkalmazásuk utolsó éveiben szintén ritkábban szabályozták az iparágat. A modell következtetése szerint a korrupció visszaszorítására ezért érdemes a hivatalnokokat határozatlan időre kinevezni. A hivatalnokok vállalatbarát szabályozására rámutathatnak a független

kutatóintézetek, fogyasztói csoportok – a szabályozó hatóság és a hasonló szervezetek párbeszéde csökkentheti a korrupció előfordulását (Leaver, 2009).¹⁰

Az állam foglyul ejtése és járadékvadászat

A megbízó-ügynök modellek megmagyarázzák a korrupció jelenségét, és néhány ajánlást tartalmaznak az intézményi környezet megreformálására. A korrupció során gazdát cserélő pénzösszegekről azonban nem adnak semmiféle becslést. A korrupciót leíró másik modellcsalád a szabályozás közgazdaságtani és a foglyul ejtés elméletét foglalja magában.

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. A kormányzat erre a keresletre válaszolva teremti meg a szabályozó hatóságot. Stigler rámutatott, hogy a fogyasztók nagy száma és az egy főre jutó hasznok csekély mértéke miatt a kereslet nem lép fel ténylegesen (Stigler, 1971). A fogyasztók igényét ugyanis kommunikálni is kell az állam felé: fel kell mérni, hogy a fogyasztók többségének mi is a célja – minőséget vagy alacsony árat, esetleg biztonságos ellátást, környezetbarát villamos energiát akarnak? Még ha meg is egyeznek a közös célban, akkor nehezen tudják megszervezni a csoportot úgy, hogy a megvalósulásához mindenki azonos mértékben járuljon hozzá.¹¹ Így pedig az elmélet nem magyarázza meg, miért is valósul meg a szabályozás (Peltzman, 1976:211). A szabályozás normatív elmélete alapján állami szabályozás az erősen koncentrált vagy a fogyasztóknak nagymértékű károkat okozó iparágakban jönne létre.

Érdekes módon a szabályozás a kevésbé koncentrált iparágakban is előfordult: a megfigyelések szerint sokszor szigorú minőségi és árszabályozás született a szállítmányozó cégek, taxisok körében (Posner, 1974:336). Például a taxis társaságok piacán nem létezett monopólium, ami a szabályozást életre hívta volna; 2005-ben viszont a budapesti taxis cégek maguk kérelmezték a szabályozott, minőséget garantáló árak bevezetését. Javaslataik alapján azonban a szabályozott árak jóval magasabbak lettek volna az aktuális fuvardíjnál (Lőrincz, 2007:114).

Mivel a szabályozás klasszikus, normatív felfogása nem tudott választ adni a kevésbé koncentrált iparágakban bekövetkező szabályozásra, új elméletként megszületett a foglyul ejtés elmélete (*capture theory*). A foglyul ejtés elmélete azt mondja ki, hogy 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 nagyobb

bak az egy főre jutó hasznok, mint a fogyasztók esetében, illetve az esetleges potyautazást könnyen büntetik (Olson, 1997:17–55). A szabályozott iparág vállalatai lobbizhatnak pénzügyi támogatásért, bevezethetnek túlzó biztonsági szabályozásokat – olyan, a papíron a fogyasztó érdekeit szolgáló költséges biztonsági előírásokat, amelyek megakadályozzák más vállalatok belépését –, vagy tényleges árszabályozást is életbe léptethetnek (Stigler, 1971:4–6).

Az elméletet Stigler formalizálta, majd később Peltzman finomította. Stigler arra a következtetésre jutott, hogy a vállalatok árszabályozásakor a szabályozott ár valahol a versenyzői és a monopolár között helyezkedik el, mégpedig azért, mert a szabályozó két csoportnak, a fogyasztóknak és az iparágaknak is kedvezni akar (Stigler, 1971). Peltzman továbbfejlesztette Stigler elgondolását: előrejelzése szerint azokban az iparágakban következik be szabályozás, ahol a monopolár kellőképpen messze helyezkedik el a piaci ártól, azaz a járadék nagysága teteemes (Peltzman, 1976).

Az eddig bemutatott elméleti modellek magyarázatot adtak a korrupció kialakulásának mikéntjére, de nem adtak támpontot a korrupció miatt keletkező károk számszerűsítésére. A járadékvadász-elméletek segítségével hozzávetőlegesen megbecsülhető ezek mértéke is.

Az állam szabályozói tevékenysége során sokszor hoz létre olyan szabályozott piacokat, ahol a belépést engedélyekhez köti. Egyúttal tehát megalkotja az engedélyek piacát is: a potenciális belépők elkezdenek versengeni a piacon megszerzhető profitért, más néven járadékért. A kormányzat által mesterségesen létrehozott járadék megszerzéséért folytatott lobbitevékenységet a közgazdasági irodalom járadékvadászatnak nevezi. A járadékvadászat azért minősül károsnak, mert a vállalatok olyan erőforrásokat áldoznak a járadék megszerzésére, amelyeket egyébként profitszerzésre fordítanának (Murphy-Scleifer-Vishny, 1993).

A járadékvadászat költségei nemcsak a lobbizásban felhasznált erőforrások, hanem a szabályozás meghozatalának költségei is: a szabályozó hatóság hatástanulmányokat rendel, kutatásokat végez annak érdekében, hogy végül a fogyasztók kárára hozzon döntést. A járadékvadászat eredményeként a járadék teljes mértékben eltűnhet a lobbitevékenység és a korrupció során. Tegyük fel, hogy több vállalat verseng a monopólium megszerzéséért. Minél nagyobb összeget költenek lobbizásra vagy megvesztegetésre, annál nagyobb valószínűséggel szerzik meg a monopoljogot. Mivel minden szempontból azonos vállalatokról van szó, a játék megoldásában minden vállalat ugyanannyit fektet be járadékvadászatba. Minél több vállalat verseng a járadékért, annál nagyobb lesz a veszteség: ha bárki beléphet a járadékért folytatott versenybe, akkor a teljes járadék eltűnik a járadékvadászatban (Mueller, 2003: 334–338).

A két modelles család tanulságait ötvözve jobban megérthetjük a korrupció jelenségét. A járadékvadászat elmélete szerint a korrupció leginkább azokban az iparágakban ütheti fel fejét, ahol a járadékok nagyok. A vállalatok legális lobbizásba vagy illegális korrupcióba fognak, hogy számukra kedvező szabályozást eszközöljenek ki. Az iparágban fellépő információs aszimmetriák és a morális kockázat miatt a szabályozó korrumpálható. A korrupciós kockázatok csökkentését ezért két oldalról közelíthetjük meg: a korrupciót lehetővé tevő mesterséges járadékok megszüntetésével, illetve az információs aszimmetria mérséklése révén, amely a költségekre, az árakra a termékek technikai paramétereire vonatkozó információk nyilvánosságának megteremtésével, illetve az információs aszimmetriát mérséklő intézményi átalakítással érhető el.

1.2 A villamosenergia-piac általános jellemzői

A villamosenergia-piac néhány sajátossága elősegíti a piaci erő gyakorlását, és megkönnyíti a szabályozó hatóság befolyásolását.

Kínálati oldalról a villamosenergia-szolgáltatás öt nagy részből épül fel: termelés, átvitel, rendszerirányítás, elosztás és szolgáltatás. A termelés javarészt erőművekben történik, a megtermelt energiát a kereskedő vállalatok vásárolják meg, majd nagyfeszültségű vezetékeken keresztül az áramot eljuttatják az elosztókhoz, végül a kiskereskedelmen keresztül eljut a fogyasztókhoz. A rendszer egyensúlyáért a rendszerirányító felel.

A villamos energia nem tárolható, ezért a rendszerben a keresletnek és a kínálatnak minden pillanatban egyensúlyban kell lennie. Az egyensúlyt a rendszerirányító tartja fenn: éves szinten fogyasztási adatok alapján megbecsli a napi fogyasztási adatokat. Az esetleges ingadozások kiegyensúlyozására rendszerszintű tartalékokat tart fent: szerződéseket köt erőművekkel, amelyek akár 30 másodpercen belül képesek a kimaradó áramot pótolni, illetve termelésüket felfüggeszteni. Magyarországon a kiegyenlítő energia piaca kevésbé versenyzői: habár a tenderek éves szinten kiírásra kerülnek, a győztes legtöbbször a rendszerirányító MAVIR tulajdonosa és egyben a legnagyobb piaci szereplő MVM.

A hálózat kiépítésének magas fix költségei miatt az iparágban jellemzően egy vertikálisan integrált monopólium alakul ki. Egy vállalat látja el a termelés, szállítás, rendszerirányítás és szolgáltatás feladatát.

Már az első magyar villamosenergia-törvény (1931. évi XVI. törvény¹²) lehetővé tette, hogy a magánberuházásokból megépülő hálózatok a megépülés után 30 évvel köztulajdonba (állami, községi, vagy városi tulajdonba) kerüljenek megvál-

tás fejében (54. §.). Ezt követően 1946-ban került sor a már létrejött hálózatok átalamosítására – az általános európai gyakorlatnak megfelelően.

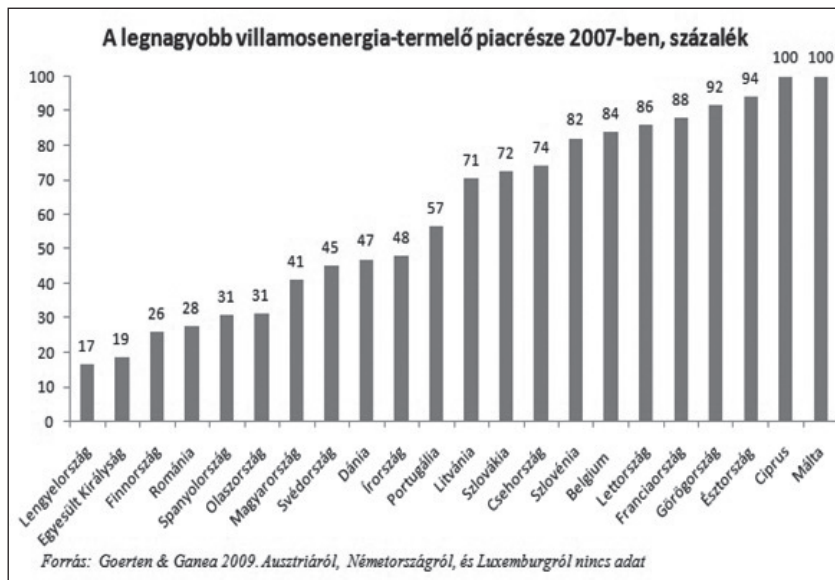
Magyarországon az ellátásbiztonság és az árampiac stratégiai jellege miatt a liberalizációra sokáig nem került sor, az árszabályozás révén mérsékeltek a monopólium okozta társadalmi károkat. A vertikálisan integrált monopólium felszámolását a technológiai újítások (az erőműi méret csökkenése és a számítástechnika révén fejlődő rendszerirányítás), illetve az 1970-es évektől napjainkig tartó deregulációs hullám tette lehetővé (Paizs–Mészáros, 2003: 735). A termelés és a szolgáltatás piacát formálisan megnyitották mind a keresleti, mind a kínálati oldalon. A liberalizáció nem érhetett el minden piaci szegmenst: a rendszerirányítás és a szállítás ma is természetes monopóliumnak számít.

A piacnyitás során problémaként vetődött fel, hogy a korábban vertikálisan integrált vállalat piaci erőfölénnyel rendelkezik: mivel tulajdonosa, kisebb tranzakciós költség mellett fér hozzá a szállítóhálózathoz, ismeri a piac működését, kapcsolatban áll az erőművekkel, a fogyasztók már megszokták, mint áramszolgáltatót. Általában igaz, hogy egy piaci erőfölénnyel rendelkező vállalat visszafoghatja a termelését, vagy a határköltségénél magasabb árat állapíthat meg. Az eredmény mindkét esetben azonos: a szűkösség, és az ár növekszik a piacon. A vállalat versenykorlátozó viselkedését nehezebb bebizonyítani, mint a kartell létezését: a termelés visszaesését technológiai problémákkal indokolhatja, továbbá a szabályozó hatóság nem minden esetben képes felügyelni az egyes vállalatok kibocsátását (Stoft, 2002:316; Hunt, 2002:89–91).

A piacszerkezetre vonatkozó elemzések szerint Magyarországon az elektromos áram piacán a verseny kialakulásának elsősorban az MVM termelői-nagykereskedői piacon érvényesülő jelentős piaci ereje vet gátat (GVH, 2006; REKK, 2008; MEH, 2008b; Nagy, 2009).

A kínálat visszafogása természetesen nem a napi vagy valós idejű piacon szokott megjelenni, mert ez veszélyeztetné a rendszer biztonságát, és csökkentené az erőfölénnyel rendelkező profitját, hanem hosszabb távon. A magasabb árszint viszont potenciális belépőket vonz a piacra, akik visszafogják az inkumbens vállalat erőfölényét. Az erőfölénnyel való visszaélés a holtteherveszteség mellett produktív hatékonyságvesztést is okoz: az erőfölényes olyan erőművek termelését is visszafoghatja, amelyek olcsóbban termelnek, mint a többi erőmű. Így növeli bevételeit, miközben a piacon elavult erőművek működését segíti elő. Az erőfölény a monopóliummal azonos jellegű, de kisebb mértékű károkat okoz a társadalomnak.

1.2.1. ábra – A legnagyobb villamosenergia-termelő piaci részesedése 2007-ben, %



Az erőfőlény kialakulását segíti a kínálati oldal koncentráltasága, a belépések nehézsége az iparágba, és a rugalmatlan kereslet. Az árampiacon ezek a jellemzők mind megtalálhatók. Az uniós tagállamok majdnem felében 70 százalék feletti a termelői piac koncentrációja (Goerten–Ganea, 2009).¹³ Erős belépési korlátot támaszt a piacra az erőműi beruházások költsége, valamint az erőmű létesítéséhez szükséges engedélyek beszerzése.

Ha a piaci koncentrációt a legnagyobb villamosenergia-termelő cég piaci részesedésével mérjük (lásd az 1.2.1 ábrát), akkor a magyar piac nem tűnik nagyon koncentrálnak európai viszonylatban: 2007-ben a legnagyobb termelő részesedése (MVM) az összes termelés 41%-át érte el. Ha azonban az MVM és a magánkézben lévő erőművek közötti un. hosszú távú kapacitás lekötési és energiavásárlási megállapodásokat (HTM-eket), és a kötelező átvétel alá eső villamosenergia-termelést is számításba vesszük, amely utóbbi energiát 2008 eleje óta az MVM cége a MAVIR vesz át, akkor az MVM a magyar villamosenergia-termelés több mint 90%-a felett rendelkezik (REKK, 2008).¹⁴

Keresleti oldalon elmondhatjuk: a villamos energia kereslete rövid és hosszú távon is rugalmatlan, azaz a fogyasztás nem csökken számottevően az esetleges áremelés hatására (Elek–Kézdi, 2003). A villamos energia a háztartások energia-kiadásainak 30-40 százalékát tette ki 1996 és 2002 között, s az évek során a más energiakiadásoknál nagyobb mértékben növekedett (Berendi–Horváth, 2004).

Összességében elmondható, hogy a villamosenergia-piac a nemzetgazdaságok többségében erősen koncentrált, és lehetőséget ad a piaci erőfölénnyel való visszaélésre.

1.3 Energiapiaci korrupció – néhány megfigyelés

A nemzetközi irodalomban az energiaszektorban fellelhető korrupcióról nem sok tanulmány született. Az alfejezetben röviden összefoglaljuk az empirikus modellek tanulságait.

Dal Bó és Rossi a latin-amerikai villamosenergia-piacot vizsgálta a korrupció és a hatékonyság szempontjából. Elméletük szerint korrump szabályozási környezetben a vállalatok vezetői két tevékenység közt választhatnak: saját vállalatukat menedzselik, hogy alacsonyabb áron termelhessenek, és úgy érjenek el magasabb profitot; vagy a szabályozó hatóságot vesztegetik meg, és magasabb fogyasztói árakon keresztül emelik meg profitjukat. Korrump szabályozási környezetben a vállalatnak jobban megéri a hatóságot megvesztegetni, mint saját hatékonyságával törődni. Mivel a vállalatvezetés a vállalat irányítása mellett erőforrásokat áldoz a hivatalnokok megvesztegetésére és a hatósági árak megemelésére, a korrump szabályozási környezetben működő cégek kevésbé hatékonyak, mint a nem korrump környezetben működők. Más szóval ez annyit tesz, hogy azonos inputokkal a korruptabb országokban működő vállalatok kevesebbet termelnek, mint a nem korrump országokban működők. A korruptabb országokban emellett magasabb áron is értékesítik a megtermelt áramot. A hipotézis technológiai alapja az, hogy míg a villamosenergia-termelés erősen technológiafüggő, a villamosenergia-elosztás hatékonysága a munkaerő menedzselésétől függ. A hipotézis tesztelésére egy 13 latin-amerikai államban 1994 és 2001 között működő, 80 villamosenergia-termelő vállalatból álló mintát vizsgáltak. Az ökonometriai modell függő változója az alkalmazottak száma volt, ezt magyarázták az egyes országokban fellelhető korrupcióval és egyéb változókkal. A korrupciós változó több modell-specifikációval is szignifikánsnak bizonyult, tehát a hipotézis, miszerint a korrupció alacsonyabb hatékonyságot és ezen keresztül magasabb árakat eredményez, empirikusan is alátámasztást nyert (Dal Bó–Rossi, 2007).

Estache, Goicoechea és Trujillo fejlődő országokban a liberalizációs hullámokat követően vizsgálták a korrupciót. A fejlődő országokban a független szabályozó hatóságok felállítása és a piac fokozatos megnyitása nem feltétlenül járt együtt a korrupciós jelenségek visszaszorulásával, illetve a szolgáltatás árcsökkenésével. A szerzők 153 fejlődő országban vizsgálták a korrupció hatását a villamosenergia-szolgáltatás árára 1990 és 2002 között. Modelljük szerint a vállalat

latok a szolgáltatás mennyiségével, minőségével és árával képesek befolyásolni a profitjukat. A mintán különböző szabályozási környezetekben vizsgálták a korrupció hatását az előbbi három döntési változóra. Eredményeik szerint a korrupció csökkenti a szolgáltatás minőségét és a szolgáltatott áram mennyiségét. A korrupció hatását a fogyasztói árakra nem tudták kimutatni. A szabályozási környezet vizsgálatából arra a meglepő eredményre jutottak, hogy a független szabályozó hatóságot felállító és a szolgáltatók piacát megnyitó országokban nagyobb minőségi és mennyiségi visszaesés tapasztalható, mint a nem liberalizált árampiaccal rendelkező országokban. Továbbá azokban a fejlődő országokban, ahol csak a piacot nyitották meg, vagy csak egy szabályozó hatóságot hoztak létre, a fogyasztók kedvezőbb árakat, minőséget és hozzáférést tapasztalhattak, mint a mindkét reformot bevezető országok fogyasztói (Estache, Goicoechea és Trujillo, 2009).

Guasch és Straub a latin-amerikai szállítási és vízgazdálkodási szabályozásban fellelhető koncessziós szerződéseket vizsgálták. Eredményeik szerint a liberalizált iparágakban a kormány és az iparág közti koncessziós szerződések újratárgyalás annál valószínűbb, minél nagyobb a korrupció szintje. Továbbá a magasabb korrupció mellett az iparág kezdeményez tárgyalást nagyobb valószínűséggel, a kormányzat pedig kisebbel. Ez azt jelenti, hogy a korrupció általában a fogyasztók számára kedvezőtlen – rendszerint az iparág által kezdeményezett – szerződéseket eredményez (Guasch–Straub, 2009).

Van Koten és Ortmann az Európai Unió tagállamaiban vizsgálta a liberalizáció menetének és a korrupció szintjének összefüggését.¹⁵ Jól illusztrálja a korrupció jelenlétét az iparágban a 2006-ban Hollandiában kirobbant botrány: a négy legnagyobb holland szolgáltató 1,7 milliárd eurót ajánlott fel egy független tanácsadó cégnek, ha sikeresen „lobbizzik” a kormánynál a minél lazább szétválasztás érdekében (van Koten–Ortmann, 2008:3131). Az uniós direktívák kétféle szabályozási formát írnak elő a tagállamoknak. Vagy a jogi szétválasztást: az eddig vertikálisan integrált vállalat alapítson egy önálló jogi személyiséggel rendelkező vállalatot, amely a hálózatot kezeli, vagy a tulajdonosi szétválasztást: a hálózat és a termelés nem lehet azonos tulajdonosi kör kezében. A szerzők azt találták, hogy az EU-15 körében a magasabb korrupciós szinttel rendelkező tagállamok a lazább, jogi szétválasztást preferálják. Azaz a korruptabb országokban az iparág befolyása miatt a kevésbé szigorú szétválasztás valósult meg. A 2004-ben csatlakozó új tagállamokban a hatás meglepő módon ennek ellentettje: a magasabb korrupcióval rendelkező országokban a korrupció magasabb értékei mellett erősebb szabályozást vezettek be. A szerzők szerint ennek oka az lehet, hogy a csatlakozásra váró országok a bővítés idején az uniós elvárásoknak megfelelő jelzést akartak adni, hogy belépésük biztos legyen – az unió felméré-

sét követően pedig az iparágnak kedvezve újra lazítottak a szétválasztáson (van Koten–Ortmann, 2008).

Az empirikus irodalom tükrében elmondhatjuk, hogy korrupció jelensége (1) növeli a fogyasztók által fizetett villamosenergia-árat; (2) hátráltatja a piac liberalizációját; (3) kevésbé hatékony villamosenergia-elosztást eredményez; (4) csökkenti a szolgáltatás minőségét és mennyiségét.

2. SZABÁLYOZÁS, ÉRDEKCSOPORTOK ÉS A VILLAMOSENERGIA-PIACI „LIBERALIZÁCIÓ”

2.1 Bevezetés

A 2002 végéig szabályozott magyar villamosenergia-piac a következő év januárjában nyílt meg először 6,5 gigawattóra/év fogyasztás feletti, úgynevezett „feljogosított” nagyfogyasztók előtt. Az akkor körülbelül 200 céget jelentő csoporthoz 2004 júliusától minden vállalkozás, nem lakossági fogyasztó csatlakozhatott, éves energiafelhasználásától függetlenül. A 2001. évi CX-es villamos energiáról szóló törvény revíziója és a jogszabályi környezet teljes modellváltásra való képessé tétele a 2007. évi LXXXVI. törvénnyel teljesedett ki. Ennek eredményeként valósult meg 2008 januárjától a teljes jogi piacnyitás, amelynek következményeként immáron a lakossági fogyasztók is kiléphetnek a szabadpiacra. Azonban a piac kettős jellege azóta is fennáll, hiszen a hatósági áras közüzemi piac szintén létezik.

A magyar villamosenergia-piacon történt 2008 januárjától bekövetkező nyitást egy speciális nézőpontból, és a gazdaságszociológia módszerekkel elemezzük – a korábbi kutatásokhoz képest új adatforrások bevonásával, más szemléletmóddal¹⁶. Mivel a hálózatos villamosenergia-ipar piacnyitási hulláma a korábbi szabályozási keretek teljes megváltoztatását igényelte,¹⁷ a tanulmányban elsősorban arra keresünk választ, hogy az intézményi feltételek mely elemei erősítették, illetve gyengítették a magyar piacnyitás elindulását, valamint ezen intézményi feltételek és az energiapiacra vonatkozó szabályozás folyamata mennyire gátolta, illetve segítette elő a járadékvadászat és a korrupció megjelenését e piacon.

Az elemzés során felhasznált dokumentumok első körét a piacnyitás témájában végzett sajtóelemzés,¹⁸ a parlamenti dokumentumok – törvénytervezetek, módosító javaslatok, bizottsági jegyzőkönyvek – összegyűjtése és elemzése, valamint szakértői interjúk¹⁹ adták. A szakirodalom megállapításaira hivatkozunk, de a vitatott kérdésekben hangsúlyozottan nem igazságot óhajtunk tenni. Elemzési keretünk inkább új kérdésfeltevést tükröz, és mint ilyen, a téma egy másik nézőpontból való értelmezésére tett kísérleteként olvasandó.

Forrásaink segítségével először a villamosenergia-piaci liberalizáció bevezetésének érvrendszerét térképezzük fel. Ezután a szabályozás tényleges gyakorlatát vizsgáljuk meg; az intézményi és gazdasági szereplők egyeztetési folyamatban betöltött szerepét. Ezt követően konkrét esetek dokumentálásával és elemzésével mutatjuk be az állami döntéshozatal lehetséges buktatóit.

2.2 A magyar szabályozás jellemzői

„A liberalizáció világtendencia, a világ megy előre, mi csak alkalmazkodunk az előírásaihoz.” Kiss János

„Ez csak a kiváltságosok piaca.” Papp Júlia

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

A következőkben a szakértőktől hallott vélemények mélyebb megértésére és a vélekedések túlnyomóan negatív eredetének felkutatására vállalkozunk. Bemutatjuk, hogy a bevezetett intézkedéseknek milyen háttere, vélt vagy valós érvrendszere volt, és kitérünk arra, hogy milyen hatásai gazdasági lettek.

Az energiapiac-nyitásról szóló politikusi kommunikáció három fő témában tudta megragadni és közvetíteni a liberalizáció szükségességét. A liberalizációról alkotott elméleti koncepció előnyei – verseny, dereguláció, rugalmasság, átláthatóság, hatékonyság – politikai jelszavakként hangzottak el az egyes nyilatkozatokban. A következő indok az volt, hogy a 2007. évi LXXXVI. törvény harmonizál az Európai Unió jogrendjével.²⁰ Ez szintén a „jó úton haladás” illúzióját keltette. Legvégül mindenekfelett álló célként fogalmazódott meg a lakosság energiaigényének zavartalan kielégítésének kívánalma is. Ez a három dimenzió alapjaiban határozta meg és legitimálta a villamosenergia-piaci és a vele párhuzamos gázpiaci nyitás érdekében tett politikai intézkedéseket.

A gyakorlati megvalósítás nézőpontjából a legtöbb kritika az intézkedések bevezetésének legitimálására tett érvrendszer fent ismertetett három kardinális jelentőségű pontját érte.

„Valódi piacnyitási szándék máig sincs. A 2000-es évek piacnyitási hulláma is csak EU-s kényszerre valósult meg.” Takács Ferenc

A nemzetközi nyomás itt egyértelműen negatív kontextusban jelentkezik, de az elmarasztalás leginkább a hazai politikai szándék hiányának szól. A politikai kommunikáció árákat alacsonyan tartó választóbarát üzenete is más megvilágítást nyer egy másik szakértőnk véleménye szerint:

„A politikai akarat annál (tovább), hogy a lakossági energiaárakat hogyan lehet jól kommunikálhatóan alacsony szinten tartani, soha nem ment. Minden állami beavatkozás az energiaárak körül mozgott.” Balogh István

Az 1994-ben elfogadott Bangeman-jelentés²¹ az információs társadalomtörténet általában a sajátjaként idézi. Pedig ez a dokumentum tartalmazta a menetrendek és határidők állami kialakításával szabályozott, gyorsított ütemű liberalizációs kívánalmat is a hálózatos szerkezetű iparágak – így a villamos energia – piacán, kimutatva, hogy nem piaci működésük jelentős hatékonyságvesztést eredményez.

Amellett, hogy éles különbségek adódtak a piacnyitás – utólagos – megítélésében, látni kell, hogy a koncepcióval kapcsolatban nem akadtak az intézkedések szükségességét megkérdőjelező hangok. Ez egy politikai intézkedéscsomagnál viszonylag ritkán fordul elő. Általánosságban elmondható, hogy a piacnyitási törekvések a politikai életben nem okoztak heves, nyilvánosság előtt zajló vitákat, talán azért, mert az alapokban megvolt a közös nevező. A sajtóban megjelent cikkek alábbi elemzéséből látni fogjuk a bevezetés érvrendszerének logikáját és a szabályozási gyakorlatot, de az mindenesetre látszik, hogy alapvetően a piacnyitási törekvések létjogosultságát a politikai elit egységesen elfogadta.

Szereplők, intézményi környezet, a „liberalizáció” érvrendszere

A bevezetőben ismertetett feltételek mentén a sajtóból összesen 177 darab 2000 októbere és 2009 szeptembere között megjelent újságcikket gyűjtöttünk össze. Ezek alapján – kiegészítve az Országgyűlés gazdasági bizottsága jegyzőkönyvi anyagaival – vállalkozunk arra, hogy a villamosenergia-piaci nyitásról szóló megnyilatkozásokat elemezzük. Hangsúlyozottan nem a liberalizáció szakmai értékelését nyújtjuk, csak az arról szóló nyilvános párbeszéd értékelésére vállalkozunk.²²

A piacnyitási folyamatról írt cikkekről általánosságban elmondható, hogy véleményközlő nagyon kevés van közöttük; többségük csak a döntésekről való tudósításra vállalkozik. Elemzésünkben megpróbáljuk összegyűjteni az egyeztetési folyamat szereplőit, a megszólalók érveit, az idő közben felmerülő új témákat. A piac helyzetének értékelésével és az árak kérdésével a következő – a hatásokat összegző – fejezetben foglalkozunk.

A Gazdasági Minisztérium egy korai javaslatcsomagját a piac megnyitására már 2000 októberében bemutatta a sajtónak, miután a kérdéseket érdekegyeztető fórumon a szakma egészével megtárgyalták.²³ A kormányzat kommunikációja az átlátható piaci modell kialakításának szükségessége, a megújuló energiater-

melés arányának növelése, a fogyasztóvédelem erősítése és a Magyar Energia Hivatal (MEH) megerősítése mellett érvelt.²⁴ De a „fokozatosság” és az „energia-biztonság” elvének megtartását legalább ennyire fontosnak tartották, valamint azt is, hogy az intézkedések teljesen megfelelnek az európai uniós normáknak.²⁵

A megjelent cikkekben a Gazdasági Minisztérium, tehát mint a piaci váltás szakmai felelőse, a kormányzat mint ennek a politikai támogatója jelent meg. Ellenzéki pártok, egyéni politikusi vélemények – különösen a piacnyitás kezdeti fázisában – elvtelve jelentek meg. Az ellenzéki politikusok nyilatkozási kedve csak jóval később, a 2008 első felében tapasztalt áremelkedés kapcsán jött meg. A politika mellett az ágazat piaci szereplői is mondtak véleményt a tervezett változtatásokról: egyfelől az MVM – amely a nyilatkozatok szintjén a gyors és eredményes piacnyitás mellett tette le a voksát, és a cikkekből az derül ki, hogy zokszó nélkül vette tudomásul monopolszerepének lehetséges elvételét²⁶ – másrészt az áramszolgáltatók is hallatták hangjukat. A szakmai, illetve civil szervezetek közül a kezdeti időszakban csak az Ipari Energiafogyasztók Fóruma, a Magyar Áramszolgáltatók Egyesülete hallatta hangját.

A 2001-ben parlament elé kerülő villamos energiáról szóló szabályozással kapcsolatban a jogszabályalkotás menetrendjén²⁷ és a jogszabályok ismertetésén kívül nagy publicitást a lépés állami költségeinek és a kilépő cégek áramárának tematikája kapott, valamint a 2003-as részleges árampiaci nyitásra készülődő cégek felkészülésének ismertetése.

A piacnyitást a Gazdasági Minisztérium szakemberei a 2003–2010-es évek közé jósolták²⁸, amely átállás költségeit 39 milliárd forintra becsülték ebben az időszakban²⁹. A szaktárca a szabadpiacra lépőknek emellett 15%-os áramárcsökkenést is jósolt az első időkre azzal a megkötéssel, hogy a tüzelőanyagok várható emelkedése miatt a szabadpiacon lévő nagyfogyasztók árai is növekednek majd a kezdeti csökkenést követően.

A nagyfogyasztók felkészülése az árampiaci nyitásra egy sor lényeges kérdést napirendre tűzött. Kiderült ugyanis, hogy a cégeknek³⁰ az áron kívül legalább olyan fontos a szolgáltató megbízhatósága is, valamint hogy a villamosenergia-árat milyen egyéb költségek – az akkor még ismeretlen szállítási és rendszerirányítási tarifák vagy akár a szolgáltatóváltás költségei – mekkora mértékben emelik meg. Összegezve a nagyfogyasztók hozzáállását a cikkek alapján elmondható, hogy 2001-ben komoly várakozás előzte meg a tervezett 2003-as részleges piacnyitást, a beszámolók szerint többen előzetes egyeztetést folytattak lehetséges külföldi szállítókkal. A Szonda Ipsosnak a nyitás előtti hónapban publikált kérdőíves vizsgálata³¹ szerint a nagyfogyasztók többsége nem rendelkezett

kész stratégiával az új helyzetre vonatkozóan, inkább várakozó állásponton voltak – a részleges piacnyitás első eredményeire vártak.

A piacnyitás miatt az áramszolgáltatóknak is üzleti stratégiát kellett váltaniuk. Több megjelent cikk is arról számolt be, hogy az áramszolgáltatók rugalmasabb és egyedi igényeikhez jobban alkalmazkodó ajánlatokkal³² igyekeztek magukhoz kötni a nagyfogyasztókat. Több helyen voltak szervezeti változások. A cégek kommunikációja szerint³³ az átalakuló ügyfélszolgálat mindegyike már a fogyasztók rugalmasabb kiszolgálását célozta.

A 2001. december 18-án megszavazott CX-es törvény a piacnyitás alapidokumentumává vált. Végrehajtási rendeletei a következő évben készültek el. Kitüntetett figyelem kísérte az átállási költségekre vonatkozó szabályozást és a hosszú távú szerződések mint az áramár befolyásoló tényező sorsát. A 2003. januári piacnyításhoz 4 kormányrendelet, 17 miniszteri rendelet és három ellátási szabályzat tartalmazta a végrehajtáshoz szükséges jogszabályokat.³⁴ Hogy a rendeletek megalkotása nem a várt gyorsasággal zajlott, mutatja, hogy az áramszállítás, a hálózathasználat és a rendszerirányítás díjait is csak utolsó pillanatban tudták meg a szabadpiacra való kilépésre jogosult vállalatok.³⁵

Talán ennek is tulajdonítható, hogy 2003 első félévében 51 feljogosított fogyasztó váltott szolgáltatót. Ezzel a piac 18 százaléka nyílt meg.³⁶ A részleges piacnyítás során a legnagyobb ipari fogyasztók és az önkormányzatok a közvilágításhoz lettek jogosultak arra, hogy villamosenergia-igényüket a szabadpiacról szerezzék be, fogyasztásuk maximum 50%-át importból fedezhették.

A 2003-as lépésnek tulajdonított hatások közül a legfontosabb, hogy a liberalizációt a sajtó „hátráltatott”, „fékezett” jelzőkkel illette, tekintve, hogy a feljogosított fogyasztók nem mindegyike szaladt a szabadpiacra, sőt számottevő volt onnan a visszalépés is. A megjelent szakértői jelentésből látszott, hogy a korán piacra lépők költségsökkenést tudtak elérni. Az elemzők a verseny nem kellő mértékű fejlődését az alacsony szabadpiaci kínálattal magyarázták.³⁷

2004 első felére világossá vált, hogy a teljes piacnyításhoz a VET-et módosítani, frissíteni kell, köszönhetően egyrészt annak, hogy az számos pontján már nem felelt meg a korábban, január 1-jével életbe lépett uniós energiapolitikai irányelveknek.³⁸ Közben még ebben az évben az évi 6,5 gigawattóránál kevesebb áramot felhasználó fogyasztók (kis- és középállalatok, kórházak, színházak, múzeumok, önkormányzati intézmények) számára is megnyílt az árampiac.³⁹

Jelentős VET-módosításokat fogadott el a parlament 2005 nyarán, de mivel a rendelkezések az érvényben lévő piaci modell lényegét nem érintették, így a sajtófigyelem elmaradt. Mindössze a hosszú távú szerződések⁴⁰ – és következőképpen az áramár és a hozzá tartozó törvénymódosítás⁴¹ – ügye maradt napirenden,

valamint a MAVIR MVM alá történő visszaintegrálásáról jelent már pár tudósítás.⁴² Ezt követően 2006-ban a Gazdasági Versenyhivatal megjelentette a villamosenergia-szektorban folytatott ágazati vizsgálatát (Gazdasági Versenyhivatal, 2006), amelynek egyik legfontosabb megállapítása, hogy a modellváltás elkerülhetetlen a verseny érvényesüléséhez:⁴³

„26. A versenypiacra kilépett felfogósított fogyasztók első évben jelentkező árelőnye gyorsan lemorzsolódott, mivel forrása az olcsóbb import volt és nem hazai hatékonyságnövekedés fogyasztókkal megosztott eredménye. A kínálat szűkös volta miatt a korlátozottan rendelkezésre álló import hozzáférési ára a határkereszteső kapacitások díja emelkedésével természetesen hamar felszökött és erodálta az árelőnyt. 2004 első hónapjában a közüzemi piacra való visszalépések főként e miatt történtek.

(...)

A határmetszések kapacitásainak kihasználása a dolog természetéből adódóan nem tekinthető tisztán magyar belügynek, így e kapacitások verseny szempontú optimális felhasználásának is feltétele a regionális méretekben történő gondolkodás, a környező országokkal közösen, vagy legalábbis összehangoltan történő szabályozás és stratégiai döntéshozatal. A Szlovákiával közös határmetszék esetében jelenleg például a két ország kapacitást birtokló vállalatai úgy tekintik, hogy külön-külön rendelkeznek a kapacitások 50-50%-ával. Így a magyar piacnyitás szempontjából közvetlenül releváns, a magyar hatóságok által szabályozható és a magyar szabályok alapján elvileg átláthatóan allokálható import kapacitás ebben az irányban máris megfelelődik. Import villamosenergia ugyan a kapacitás másik 50%-án is érkezhetsen Magyarországra, ez azonban már a magyar hatóságok és piaci szereplők számára nem transzparens módon történik. Ezzel szemben a kapacitások egésze közösen is felhasználható lenne (például közösen szervezett aukciók révén), ami biztosíthatná a mainál jóval nagyobb transzparenciát. Ez természetesen csak a két ország együttműködésével képzelhető el. E hatás tovább lenne javítható regionális szintű koordinált aukciókkal.” (GVH, 2006.)

Modellváltás sürgettek vezető energiapiaci szakértők is:

„Az erőműi verseny hiánya, a torz importverseny és a következtelen végfogyasztói árliberalizáció együttesen szükségtelenül és indokolatlanul magas szabadpiaci áramárakhoz vezetnek idehaza. Noha nincs transzparens árampiac, ezáltal megbízható szabadpiaci árplatform Magyarországon, a keres-

kedői információk azt jelzik, hogy mindennek következtében idén márciusra Magyarországon a szabadpiaci áram Európában az egyik legdrágább lesz.

(...)

Amennyiben a teljes piacnyitás hosszadalmas és nehézkes (azaz költséges) szolgáltatóváltási rezsim mellett történik meg, ez az egész piacnyítási folyamatot hiteltelenné teszi. A szolgáltatóváltás elszámolási, technikai és egyéb, még hiányzó feltételeit a teljes piacnyításig meg kell teremteni.” (Kaderják, 2007)

A VET 2001. évi módosítása alapvetően megszabta a piacnyítás menetrendjét és a teljes piacnyítást szorgalmazó EU álláspont is nagy súllyal esett a latba akkor, amikor a kormányzat 2007-ben rászánta magát a teljes piacnyításra. Látva a 2006 folyamán többször is emelkedő áramárat a 2007 júniusában elfogadott VET-módosítások és a kapcsolódó jogszabályok kommunikációjában akkurátusan figyeltek arra, hogy ne ígérjék az áramár következő évi csökkenését.⁴⁴ A sajtóhoz elenyésző számban jutottak el a VET előtti egyeztető tárgyalások jegyzőkönyvei, nem kerültek nyilvánosság az elkészült hatástanulmányok (ha egyáltalán voltak ilyenek), de annál inkább nyilvánosságot kaptak a következő évi áramárra vonatkozó találgatások.

„Az a gyalázatos, hogy az EU-ban elő van írva a hatásvizsgálat, de Magyarországon többnyire nem készítene ilyeneket. Az a filozófia, hogy «Ez pénzbe kerül, spóroljunk vele».” Kovács István

Szeptembertől az összes újság kivétel nélkül „brutális”, „jelentős” áremelésről, valamint áramhiányról cikkezett,⁴⁵ miközben a Gazdasági Minisztérium a kompenzáció ígéretével és az áramhiány cáfolásával próbálta finomítani az íjedelmet.⁴⁶ A sajtóban megjelent szakértői vélekedések az ipari áram árának 40–50%-os emelkedését jóslták,⁴⁷ míg a lakosság körében 5–10%-os áremelésről szóló becslések jelentek meg.⁴⁸ Ennek hatására az ország hét nagy energiafogyasztója összefogott akció keretében egészen a Gazdasági Minisztériumig ment – állami támogatást kérve az elszabaduló áramárak ellen.⁴⁹ Hiába. Közben 2007. október 25-én került sor a 2008. évre vonatkozó MVM-aukcióra a GVH és az Energia Hivatal felügyelete mellett,⁵⁰ több fórumon is megjelenő negatív értékelések⁵¹ kíséretében.

A teljes piacnyítás előtti két hétben a sajtóba még olyan hírek kerültek, hogy a Gazdasági Minisztérium újratárgyalná a VET-módosítások végrehajtási rendeleteit.⁵² A rendszerhasználati díjakról szóló szabályozás – hasonlóan a 2003-as helyzethez – ezúttal sem a megadott határidőig került kihirdetésre.⁵³ A KÁT-kör jelentősége önálló témaként ekkor jelent meg a sajtóban. A VET 2007-ben elfo-

gadott módosítását a GKM államtitkára „kompromisszumos” megállapodásként értékelte.⁵⁴

Az áttekintett cikkekben arra sem volt utalás, hogy az újonnan szabadpiacra kilépni jogosultak bármilyen tájékoztatást kaptak volna. A lakosságot érintő változásokat elsőként a HVG 2008. január 4-én megjelent cikke foglalta össze.

Az energiapiacról szóló médiajelenléte 2008 első hónapjaiban a látványosan emelkedő áramár körüli polémia jellemezte. Ez Kocsis István, az MVM vezérigazgatójának menesztése (2008. március 11.) körül csúcsosodott ki, amikor is a miniszterelnök, Gyurcsány Ferenc leváltotta őt. E döntést három, az árampiaci nyitást értékelő elemzés (köztük a GVH ágazati vizsgálati anyaga és egy REKK-tanulmány) kritikus megállapításai is befolyásolhatták.⁵⁵

A GVH piacnyitással kapcsolatos álláspontját jól tükrözi e tanulmány egy részlete:

„Az áremelkedések hátteréből nem hagyható ki a jogszabályi környezet sem. A VET megalkotásával nem került sor a HTM-ek kérdésének rendezésére, az elképzelések szerint erre egy külön törvényben kerülne sor, azonban ennek megalkotása egyelőre késik. (Időközben az MVM az Európai Bizottság állami támogatásokat vizsgáló eljárásának eredményeképpen újratárgyalt egyes HTM-eket a termelőkkel. Ez azonban csak az állami támogatások kérdését érintette, az antritröszt problémakör változatlanul fennmaradt: a hazai termelői kapacitás 75-80% továbbra is egy kézben koncentrálódik.) A VET 106. §-a írja elő a termelők és HTM-mel rendelkező kereskedők számára, hogy a rendelkezésre álló kapacitásaikat – egyéb értékesítési módok előtt – árverés útján értékesítsék. A GVH jogértelmezése szerint a HTM-ek teljes felbontásának megtörténtét követően az új Vet. 106. § biztosítja azt, hogy a hazai és import kapacitásokhoz diszkriminációmentesen és a versenyt elősegítő módon hozzáférjenek a keresleti oldal szereplői. Ténylegesen ez a szakasz teremti meg a piaci verseny alapjait a HTM-ek utáni időszakra egy értékesítési forma előtérbe állításával. A GVH értelmezésében az nem verseny, amennyiben az inkumbens monopolista egy piaci eszköz (106.§) közbeiktatásával ”biztosít” forrásokat a keresleti oldal szereplőinek.

Túlkeresletes helyzetben, egyetlen ajánlattevő szabad feltételek melletti árverése közgazdasági abszurdum, még fügefalevélnek sem tekinthető a szabadpiac működése szempontjából. Amennyiben a piaci szerkezet nem változik, a monopol árazás lehetőségei szabályozási vagy tulajdonosi beavatkozással szűkíthetők csak.

(Gazdasági Versenyhivatal, 2008a: 9-10)

Szeptemberben jogszabály-módosításra került sor, amelynek eredményeként kiterjesztették az egyetemes szolgáltatásra jogosultak körének felső határát, és közintézményekkel, közfeladatot ellátó szervezetekkel is bővítették a jogosultak sorát. Így beengedték a politika által meghatározott fix árszabályozásos rendszer szárnyai alá a kérdéses fogyasztókat, amely intézkedés hatására az egyetemes szolgáltatásra jogosultak köre 50% közelébe ugrott vissza. 2009-ig várattott magára az első, a kisvállalkozások szabadpiacra való kilépésének feltételeit és tapasztalatait boncolgató cikk.⁵⁶

A szabadpiacra lépés nehézségei vállalati szemszögből

A villamosenergia-piacon általánosan jellemző, hogy majd’ minden fogyasztónak egyedi igényekre szabott áramot kell kapnia – a fogyasztás idejétől, mennyiségétől függően. Ezenfelül előre le kell kötni kapacitásokat, hogy a szolgáltató számolni tudjon a várható igényekkel. Ha a tényleges fogyasztás nagyobb, jöhet a három-négyszeres áron számlázott áram. A szabadpiacra lépők szempontjából tehát – az újságcikkek elemzéséből megvilágított általános értékelésekkel szemben – a piacnyitás sokkal gyakorlatibb eljárás volt. A liberalizáció tényleges hatásainak pozitív vagy negatív megítélése leginkább apróságokon múlt.

A cikkekből és a készített interjúkból látszik, hogy a 2003-ban szabadpiacra kilépő „early bird”-ök szinte kivétel nélkül személyes kapcsolatrendszerükre alapozták bátorságukat. Egy általunk megismert történetben például a tulajdonosnak egy német szállító céggel volt ismeretsége. Több példa is alátámasztotta, hogy ezek a nagyvállalatok 2008 elején megtapasztalták a szabadpiacra lépés áramcsökkentő tendenciáit, még annak ellenére is, hogy a határkeresztező kapacitások szűkössége jelentősen megdrágította az áramot számukra. Ezek szabályozása ráadásul – a sajtóelemzésből is kitűnik – későn készült el, a cégeknek nem hagytak időt megismerni a jogszabályok betartásának következményeit. A kezdeti 50%-os importkorlátozás is sok cég érdekeibe ütközött.

A nagyfogyasztók közül a kivárá taktikusok csoportjára jellemző volt, hogy az ellátás biztonságát hangoztatva a versenytársak szabadpiaci tapasztalatai után döntöttek el, hogy próbálkoznak-e a versennyel. Ugyanakkor ők is egységesen mozdultak el energiafelhasználásuk racionalizálása felé. Úgy tűnik, a liberalizációnak kevésbé kommunikált, de mérhető hatása volt az, hogy a cégek lépéseket kezdtek tenni a hatékonyabb energiafelhasználás érdekében. Általánosan jellemző volt még a nagyfogyasztókra, hogy a villamosenergia- és gázpiac fejleményeit egy kalap alá véve mindkettőről véleményt nyilvánítottak. A megkérdezettek az utóbbit sikeresebbnek ítélték.

A kör kiterjesztése a piacra kilépés gyakorlatába is változásokat hozott. Sikere egyre inkább „technikai” részleteken múlt a személyes kapcsolatrendszer helyett, hiszen a vállalkozók idejét nagymértékben a szolgáltatóváltás megszervezése kötötte le. Ennek intézésére egyébként több gyakorlat is kialakult. Egyrészt volt, akit megkeresett egy konkurens szolgáltató, volt, aki saját munkaidejéből áldozott a lehetőségek felkutatására – főként a világháló segítségével –, és volt, aki közvetítő céget alkalmazott, hogy az keresse meg számukra a legkedvezőbb ajánlatot, és segítkezzen a szerződés megkötésében. Akadt olyan is, aki a teljes villamosenergia-ügyintéztést kiszervezte egy külső cégnek.

„Ezek a vállalatok folyamatos szolgáltatót biztosítanak, és viszonylagosan jól járnak. Általában csomagban vállalják a teendőket, meg lehet tőlük venni a teljes csatorna-, víz-, gázszolgáltatást. Példa erre az egyik legnagyobb magyarországi bank ilyen költségeinek kiszervezése. Persze kommunikálhatjuk úgy, hogy legalább nincs vele több munka, de ezek a szerződések mást jelentenek. Ingyen senki sem hüllye.” Kiss János

Általában az árajánlatkérésig a legtöbb érdeklődést mutató cég eljutott. Ennek papírmunkája is időbe kerül, hiszen az új szolgáltatónak adatokra van szüksége a megfelelő árajánlat bemutatásához. A fogyasztónak adatokat kell szerezni az előző szolgáltatótól, amelybe az interjúk tanulságai szerint nem önként és dalolva egyezett bele, pedig jogszabály kötelezte rá.

Fontos részlet, hogy a szolgáltatóváltásra évente egyszer van lehetőség, amelynek ideje általában a naptári év fordulója, de volt interjúalanyunk, akinek augusztusban küldték meg a szerződésújítás dokumentumait. Több kérdezt is úgy nyilatkozott, hogy első körben azért maradt le a szolgáltatóváltásról, mert nem is hallott a szabadpiacra való kilépés lehetőségéről, és nem volt ideje tájékozódni róla. Ha pedig kaptak ajánlatot, az több esetben is kedvezőtlenebb volt a már meglévőtől – mind árban, mind az elérhető szolgáltatások minőségében.

Ha a másik oldal szemszögéből nézzük, a szolgáltatók a szabadpiaci környezetben szintén új stratégiákat voltak kénytelenek alkalmazni. Egy interjúalanyunkkal korábbi szolgáltatója „egyedi szolgáltatói szerződést” kötött, és személyre szabott engedményekkel tartja sikeresen magánál mint fogyasztót a mai napig. A már megkötött szerződésekre jellemző, hogy a felbontásuk lehetetlen; volt interjúalanyunk, aki bíróságra akarta vinni a szerződésbontás ügyét, de végül elállt ettől. A piacnyitással párhuzamosan a korábbinál nagyobb hangsúly helyeződött a fogyasztókkal való kommunikációra és a szolgáltatás minőségére. Jellemzően előnybe kerültek azok a szolgáltatók, akik a hálózatot is birtokolták; és a fogyasztók nagyobb bizalommal fordultak a helyi ügyfélszolgálatot működte-

tő szolgáltatók felé, az ellátásbiztonságot és üzemzavar esetén a probléma gyors megoldását látták garantálva azzal, hogy a helyi információk sem vesznek el a rendszerben.

Úgy tűnik, hogy a szolgáltatók a fogyasztók megszerzésére és megtartására irányuló érdeklődése egyenesen arányos a szabadpiacra vágyó cég méretével. Minél nagyobb a kérdéses cég, annál valószínűbb, hogy egyedi, a cég energiafogyasztásához illő ajánlatot kap.

„Mi kifizetünk 100 000-et, egy nagy cég 1 milliót. Az már öt ember fizetése. A nagyok váltanak, mert nekik megéri. De igazándiból a szolgáltatók úgyis leosztják egymás közt. Egyik évben ennél olcsóbb, másik évben annál olcsóbb az áram. Váltogathatnánk minden évben, de a végén úgysí az utána járáson meg a papírmunkán bukunk, és ugyanott vagyunk.” Mészáros Tibor

Megfigyelhető volt, hogy minél kisebb egy cég mérete, annál kisebb a váltásra való hajlandóság és a váltást előkészítő bürokratikus feltételek elintézésére az akarat. Az egyik cég vezetője szerint:

„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

Lakossági szinten a fenti különbség még csekélyebb mértékű, ezért nem meglepő, hogy a szabadpiaci váltás lehetőségét a lakosság gyakorlatilag nem is ismeri. Egy szakértőnk ezt az információhiány, a szándékosan elégtelen tájékoztatás eredményének tartja:

„Minden tök ugyanúgy van, mint régen. Vigyáztak, hogy te hülye maradjál.” Takács Ferenc

Egy vállalkozóval közösen megbecsültük az utánajárás időbeni költségeit:

„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

Ha sikerült a szolgáltatóváltás, ha nem, a fogyasztónak ma a rendszer rugalmatlanságával kell szembenéznie. A nagyvállalatok esetén az egyedi menetrendeket viszonylag rugalmasan kezelik – az egyik nagy feldolgozóipari cég például a válság kiszámíthatatlan termelési üteme miatt 2009. szeptember hónapjában 16 menetrendet adott le, átlag kétnapos időközönként. A gyakoribb viszont az, hogy minden fogyasztó egy évre előre megadja a tervezett fogyasztását, leköti azt. Ha a tényleges fogyasztása ennél nagyobb lesz, áramszolgáltatótól függően há-

rom-négyszeres árat fizet a „plusz” elhasznált kapacitásért. Volt olyan interjúalanyunk, akinek a túlfogyasztás kifizetése így is jobban megérte, mintha új kontingenseket kötött volna le, de akadt olyan példa is, aki emiatt több százezer forinttól esett el évente. A pórul jártak legnagyobb problémája ott adódott, ahol a lekötést egy évre előre kellett megadni, és a szolgáltatóban nem volt akkora rugalmasság, hogy negyed- vagy féléves menetrendeket is elfogadjon. Emellett a „zöldenergiát” is szidták sokan, hiszen a KÁT-rendszer aktuális összege nagyon megnehezíti a díjak előzetes becslését. Az egyik interjúalany elmondta, hogy a KÁT-díj összege csak év végén derül ki, így ő is kénytelen a bérlőinek egy olyan energiaárat mondani, amelynek egyik tételéről még nem tudja, mennyibe fog kerülni. Az interjúkból kiderült még az is, hogy a kérdezettek úgy tudják, a KÁT-rendszer kizárólag a megújuló energiát termelők részesednek. A KÁT-rendszer rendezetlen szabályozásáért a megújulókat tették felelőssé. Az egyik interjúalany (egy nagy feldolgozóipari vállalkozás energiabeszerzéseivel foglalkozó vezetője) közel 100 milliós villanyszámlát „csinált” a cégének mindössze annyival, hogy – még a válság előtt bejelentett termelés és áramfogyasztás elmaradása mellett – a várható fogyasztás zöldenergia-részét és az előző évi aukción megvett energiamennyiséget kifizettették velük. A vállalatvezető hiába levelezett a minisztériummal, csak azt az udvarias választ kapta, hogy a szabály, az szabály, nem lehet kivételezni.

Attól függetlenül, hogy egy cég kikerült-e a szabadpiacra, az ésszerűbb áramfogyasztásra való átállást a legtöbb esetben a liberalizáció ösztönözte. Szinte mindegyik interjúalanyunk elmondta, hogy a menetrendeket optimalizálták; amennyiben alkalmas volt, inkább azokban az időszakban termeltek, amikor olcsóbban jutottak áramhoz.

Ennek ellenére a piaci liberalizációról többségében negatív véleményeket hallottunk az interjúk során. Ehhez szerintünk a különböző bürokratikus akadályokon megbukott kilépési kísérletek és a szolgáltatók merev magatartása járult hozzá leginkább:

„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

Volt viszont arra is példa, akik negatív tapasztalatuk ellenére új cselekvési lehetőségeket kerestek. Vannak olyan ágazatok, amelyekben a cégek úgy döntöttek, hogy közös stratégiát felépítve, együtt szeretnének fellépni az áramszolgáltatókkal szemben az olcsóbb áram reményében.

A szolgáltatók kommunikációjában 2009-ben jelent meg a nyitás a kisebb ügyfelek felé, másrészt az árkérdésekről való váltás figyelhető meg: egyre hang-

súlyosabb szerepet tölt be a szolgáltatás minősége. Vagyis ma már inkább a precízebb szolgáltatás, jobb ügyfélmenedzsment, fizetési feltételek ígéréssel próbálják vevőköriüket szélesíteni.

Világosan látható, hogy a piacnyitás jól hangzó elvi tételei és következményei elsikkadni látszanak a szolgáltatók és ügyfelek gyakorlatában, ráadásul a szabadpiaci váltás sikeressége a médiaelemzés során feltárt ár- és megbízhatósági szempontok mellett a gyakorlatban legtöbbször konkrét szabályozási kérdéseken múlt. Sőt, mivel a véleményalkotást is a szolgáltatók és az ügyfelek közötti interakciók és az így felhalmozott fogyasztói tapasztalatok határozták meg elsősorban, a szabályozás tekinthető a liberalizációból való fogyasztói kiábrándulás fő okozójának – ez is aláhúzza, hogy a szabályozási folyamat mélyebb elemzését elengedhetetlen elvégezni.

„Úgy emelik a villanyt, a gázt, a benzint, hogy követni nem lehet. Nincs erre energiám, ki foglalkozik akkor a céggel?” Mészáros Tibor

A villamosenergia-ipari piacnyitás szabályozásának előkészítése

A következőkben a szabályozás gyakorlatának vizsgálata miatt röviden ki kell térnünk a villamosenergia-törvények rövid ismertetésére. A törvényalkotás folyamata során elfogadott törvények, rendelkezések minőségét ugyanis magyarázza az az intézményi- és szabályozási környezet, amelyben elfogadják ezeket. Így tesztelhetjük továbbá az állam foglyul ejtésének a bevezetőben említett teóriáját is.

Az államigazgatási egyeztetés menetének törvényi szabályozását az 1987. évi XI. jogalkotásról szóló törvényben találjuk. Eszerint egy törvény munkaanyagának első verzióját – amelyért ekkor már egyedül a szaktárca felel – megfelelő formátumba hozva szét kell küldeni társadalmi és közigazgatási egyeztetésre. Van olyan álláspont, akik amellettt törnek lándzsát, hogy társadalmi vita csak a közigazgatási egyeztetés után történjen, de egy interjúalanyunk szerint mindkét tábornak voltak hívei 2006-2010 közötti törvényhozásban.

A közigazgatási egyeztetés fordulóit a munkaanyag első lapján jegyzik: itt dokumentálják a részt vevő egyeztető partnereket – standard szereplők, például az Igazságügyi Minisztérium (IM), a Pénzügyminisztérium (PM) és a Miniszterelnöki Hivatal. A közigazgatási egyeztetés általában 3–5 forduló, de ez erősen változó, nem szabályozott. Az ülésekről jegyzőkönyv készül, s a végére írják, hogy maradt-e fenn vitás kérdés. A kormány csak az így jóváhagyott tervezetet nyújthatja be a parlamentnek.

A szakmai szervezetek és a piaci szereplők véleményei a fent ismertetett államigazgatási procedura különböző fórumain keresztül csatornázódnak be az

egyeztetés folyamatába. Interjúalanyainkat – akik között a rendszer minden érdekelte képviselte magát – arról faggattuk, hogy ők hogyan látják ezt az egyeztetési folyamatot.

Ebből kiderült, hogy a villamosenergia-termeléssel és elosztással kapcsolatos törvények szakmai előkészítéséért felelős Magyar Energia Hivatal látóköre többnyire az államigazgatási egyeztetés kapujáig terjed. Miután a szaktárca megkapja a MEH által elkészített szakmai anyagot, a szakértői gárda gyakorlati szerepe megszűnik. Az egyik interjúalanyunkat meghívták ugyan egy parlamenti bizottsági vitára is, de ott megkérték, hogy máskor ne jöjjön ilyen felkészületlenül – legközelebb meg sem hívták.

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

Egyik interjúalanyunk több olyan szakmai megbeszélésről is tud, amelyeken a kancelláriaminiszter, az energiahivatal akkori igazgatója és a Miniszterelnöki Hivatal kabinetfőnöke volt csak jelen. Ezek a megbeszélések a kérdezett szerint zártkörűek. Mivel hasonló véleményt több szakértő is megfogalmazott, feltételezhető, hogy a villamosenergia-piacra vonatkozó döntések nem mindig transzparens módon születtek meg.

A törvényhozó és a járadékvadász

A feldolgozott újságcikkekben mind a 2001-es, mind a 2007-es törvény-előkészítésről megjelent, hogy annak részleteit a szaktárca a piaci szereplőkkel szakmai fórumokon egyezteti. A szakértők mellett tehát a piaci szereplők is aktívan figyelemmel kísérték az államigazgatási eljárást. Ilyen esetben nem feltételezhetjük, hogy az egyeztetési folyamatba bevont piaci szereplő ne lenne önértékvető.

Ezeknek az egyeztetéseknek két fontos jellemzőjére hívjuk fel a figyelmet: a) a kormányzat és a piaci szereplők közötti tárgyalások nem formalizált keretek között, személyes kapcsolatokon, háttér-tárgyalásokon keresztül történnek rendszerint a nyilvánosság kizárásával; b) nem nyilvánosak az egyeztetési folyamat során (esetleg) keletkező dokumentumok, háttér tanulmányok, vitaanyagok. A gazdasági szereplők befolyásolási szándéka a szabályozási folyamatba közismert jelenség a fejlett nyugati demokráciákban is (Olson, 1965; Tullock 1967; Besley, 2006). A lényeges különbség az ottani és a magyar gyakorlat között a dolog az a befolyásolás szabályozottságában és kiszámíthatóságában rejlik. A formális és előre kiszámítható keretekbe terelt egyeztetési folyamat a kormányzat és a piaci szereplők között elfogadott lehet, különösen akkor, ha a szabályozó tudatában van

annak, hogy a szakmai szempontok mellett mi a piaci szereplők tényleges intenciója: az „életidegen” szabályozási tervek opponálásán túl megpróbál számára kedvező megoldásokat kimunkálni az egyeztetési folyamat során.

Mivel a magyar helyzetet még az is jellemzi, hogy a piaci szereplők egy „gyenge kormányzattal” állnak szemben: a kormányzat rendszerint nem fordít kellő időt és pénzt az alternatív szabályozási megoldások kidolgozására, a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételére, és a megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező szakértők munkáját sem képes megfizetni.

A fentieknek megfelelően a piaci szereplők szabályozási döntésekhez kapcsolódó járadékvadász aktivitásukat szinte korlátok nélkül, szabályozatlan mederben fejthetik ki. A villamosenergia-piaci szabályozásban a járadékvadászat így teljesen beépült egyrészt a piaci szereplők magatartásába. Másrészt a szabályozást megalkotók, a kormányzat, illetve a törvényhozók is elvárják ezt a „segítséget”. Ha az egyes szabályozási lehetőségek várható közgazdasági hatásairól és ezek alapján a kínálat és a kereslet szereplőinek várható reakcióiról nincs a kezükben megbízható közgazdasági elemzés, piac-szimuláció, akkor kézenfekvő – és a második legjobb – megoldás, ha a szabályozás részleteit a piac jelentősebb szereplőivel való konzultációk sorozatának eredményeként alakítják ki. Ebben az esetben a törvényelőkészítő számára is kifizetődő, ha helyette valaki – „aki jobban ismeri a szabályozandó terület speciális viszonyait” – megmondja, hogy milyen is lenne a helyes szabályozási megoldás. A törvényhozó pedig az így elfogadott szabályozási megoldásért cserébe esetenként még „ellenszolgáltatást” is kérhet a piaci szereplőtől. Így függ össze szorosan a résztvevők várakozásaiba már beépült járadékvadászat a korrupciós kockázatokkal.

A megkérdezett szakértők egymástól függetlenül szinte ugyanazokkal a forrulatokkal írták le ezt a helyzetet – e tudásuk közös tudás:⁵⁷

„Jó példa erre a VET módosításakor lejátszódott jelenet, hogy egy kormánypárti és egy ellenzéki politikus is szó szerint ugyanazt a módosító indítványt adta be a Q Zrt akkori vezetőjének akaratából.” Takács Ferenc

Ez nem egyedi gyakorlat, amihez az is hozzájárul, hogy a törvényhozók saját szakértői apparátus híján olyan anyagokból dolgoznak, ami rendelkezésükre áll:

„...a parlamenti titkárságokon ott vannak a szakértői anyagok és ebből fölmarkolnak és viszik a saját irodájukba.” Kovács István

„A továbbiakban a csata kétoldalúvá válik. Egyrészt a lobbierők indulnak be – állítólag a nagy gáz- és áramszolgáltatóknak van egy címlistájuk az államigazgatás fontos szereplőiről, jellemzéssel. A kiszemelt ember felé meghívásokkal, apróbb figyelemességekkel fordulnak, és megkezdődik az érdek-

lődés: „hogya is állunk a törvénytervezettel?” típusú kérdésekkel. Emellett az államigazgatásban úgynevezett „hivatali okostojásokkal” is meg kell küzdeni egy törvényhozáskor, akik jellemzően veszélyesen merevek, bürokraták, a józan ész nem hat rájuk. Ez a két érdekcsoport csap össze egy törvény előkészítésének folyamatában. A tárcaközi egyeztetéseknek bár van formális menetrendje, de a gyakorlatot inkább az informális elemek dominálják, ahol a felek győzködik egymást a saját igazukról. Ezek a találkozók általában az Igazságügyi Minisztérium körül csúcsosodnak ki. A gyakorlat pedig azt mutatja, hogy a lobbisták igen hatékonyan be tudnak avatkozni a törvényhozási folyamatba.

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 k...ra igaza van, csak nincs sok értelme az erőfölény miatt.

(...)

A törvényelőkészítés folyamata annyit tesz, hogy a törvényt a piaci szereplők megírják.

(...)

A törvény-előkészítés általában úgy megy, hogy a tárcánál megjelenik az előterjesztés. Ezzel párhuzamosan a piaci szereplők képviselői is, akik aládolgozós módszerrel, szakmai anyagokat juttatnak el a politikus asztalára. Megkezdődnek a szakmai konzultációk is, amelyen a gazdasági élet szereplői különböző megfigyeléseket tesznek a készülő törvény tekintetében.” Papp Júlia

„Minden ceruzát a Q Zrt fog: a minisztereket, az Energia Hivatalét, a parlamenti bizottságokban ülőket.” Takács Ferenc

„A jogszabályírás folyamata a kormányzati oldalon történt, de átalakítására illetve módosítására lobbik alakultak (pl. az X-é, vagy az Y-é). A kezdeti dokumentumot aztán köröztetéssel ágazati egyeztetés sortüze alá helyezték. A szabályozás végeredménye egyfajta kompromisszum lett, de a Q Zrt központi szerepe megmaradt.” Varga Katalin

„A politikai érdekeken túl gazdasági érdekek is szerepet játszanak-e a törvényhozásban. Az árszabályozásban a Q Zrt a hangadó, de egyes szolgáltatókhoz kapcsolódó esetek is vannak (pl. Z Nyrt).” Balogh István

„Törvény-módosításkor a Q Zrt véleményezte a tervezetet, ott ül a közigazgatási egyeztetéseken. Érdekes egy liberalizációt csináltunk.” Juhász Ildikó

2006-ban azon sem akadt meg senkinek a szeme, hogy a Magyar Energia Hivatal munkájával párhuzamosan, azt segítő az X Nyrt megbízásából a ABC Group elkészített egy, a piaci szereplő szája íze szerinti teljes piacnyitás mikéntjéről szóló javaslatot,⁵⁸ ami azt is jelenti, hogy ez a gyakorlat a szereplők részéről elfogadottnak minősül:

„Az iparágban ez rendszeres gyakorlat. Arról van szó, hogy azokat az általános követelményeket, amelyeket az EU szabályozás előír, milyen módon lehet teljesíteni. ... Az ideális persze az lenne, ha a Hivatal [MEH] tudna felkérni egy ABC kvalitású elemző központot erre a feladatra. Az ipari szereplők tudják, hogy ez a rendszer hogyan működik, hogyan lehetne jobban működtetni. Az államigazgatás meg hatástanulmány hiányában nem tudja ezt megalapozni.” Kovács István

Vannak a fentiekkel ellenétes vélemények is, amelyek elismerik a járadékवादász csoportok és törvényhozók közötti együttműködés tényét, de ezt pozitívan állítva be:

„Nem jó, ha a döntések elefántcsont-toronyban születnek, ismerni kell a többi oldal érdekeit is. Ezek az egyeztetések mindig nyilvánosak, de az sem baj, ha informális találkozókon is átbeszéljük a dolgokat. A főnökök általában nem mondanak el mindent a beosztottaik előtt, egy informális vacsora meg például arra is jó, hogy megismerje, mennyire koherens a másik fél gondolkozása. Az információszerezésnek ez egy hatékony módszere. 2007 augusztusától például iparági kerekasztalokat szerveztek, ahová a Q Rt., a GVH, a minisztérium, az erőművek képviselőit és kereskedőket is meghívtak.” Török Ferenc

Személyes kapcsolatok és a mutyizás

A járadékवादász csoportok és a törvényhozók egymásra utaltságának egyszerre feltétele és következménye is az, hogy az egyes szereplők között szoros személyes kapcsolatok alakulnak ki, és nem ritka az, amikor a szereplők időről időre „szerepet cserélnek”:

„Szeretnének hozni egy törvényt, és átküldik ide a Y Nyrt.-hez véleményezésre, ami egy teljesen abszurd helyzet. Az egyik áramszolgáltatónál dolgozott egy ember, akit korrupciós ügyek miatt rúgtak ki, mert rosszul csinált valamit. Szerinted hol dolgozik most? Az YZ Állami Hivatalban. És most állami oldalon osztja az észt. Ennyire vannak összefonódások, és ennyire ül balról jobbra át kb.

1000 ember. Mindenki ismer mindenkit.” Farkas Anna A villamos energia szektorban a megfelelő szaktudás megszerzése egy hosszú tanulási folyamat eredménye, amelyre viszonylag kevesen tesznek szert. Így a ki- és beáramlás a szakmai piacra is korlátozott, éppen ezért a „mindenki ismer mindenkit” gyakorlata lehetővé teszi a szakmának kölcsönös előnyökön és kölcsönös segítségen alapuló kvázi paternális hálózatok kiépítésére. Ezen keresztül működik aztán az egymásnak nyújtott kisebb-nagyobb szívességek rendszere, a mutyizás (*log-rolling*):

„Sokszor nem is direkt a korrupció, hanem urambátyámozás van csak”

Török Ferenc

Ez is része a járadékvadászatnak, mivel magától értetődően nem átlátható módon történik. Azaz a törvényjavaslatok előkészítő anyagai, vitái nem nyilvánosak – mint azt a bevezetőben említett Podolák–Fónagy féle törvénytervezet esetében láthattunk.

Világos politikai célok hiánya

Több interjúalany is kitért arra, hogy a villamos energia nagyon érzékeny terület, mert egy hibás döntéssel a politikus sok szavazatot veszíthet, de egy, a fogyasztóknak kedvező döntéssel nem biztos, hogy ugyanennyit képes nyerni. Ebből következően a legjobb megoldás az lehet, ha nem nagyon csinál semmit, illetve ezerszer meggondol akármilyen szabályozási változtatást. A politikai akarat és a világos politikai célok hiányát leginkább ez magyarázza.

„És ne felejtjük el, hogy az energiaszektor örök választási eszköz. Aki az áramot meg meri emelni, aki azt merné mondani a választási kampányban: – Az én uralkodásom alatt majd a gáz vagy az áram ára növekedni fog – az megbukott. Ezt mindenki tudja.” Farkas Anna

„Ma az energiapolitikában nincs világos cél, a MEH szakmai javaslatait felülíró lobbizás érdekeinek engedelmeskedő politika van.” Balogh István

„A törvényhozás le van bénítva: a képviselők mellett már nincsenek szakértők – míg az EB-ben 12 szakértő van egy politikus mellett. Tudatosan diszkreditálni akarják a törvényhozást ezzel. Az eredmény az, hogy egy jobb képességű menedzser nem fog állami munkahelyen dolgozni. Szerinte az egész politikai establishment reformja lenne szükséges” Papp Júlia

Kiszámíthatatlan szabályozás

A törvények előkészítése és elfogadása is gyakran rohammunkában történik, ami természetes módon ássa alá a szakmai szempontokat, és kódolja előre a kormányzati kudarcok bekövetkezését. A törvényekhez kapcsolódó végrehajtási utasítások – amelyekhez a piaci szereplőknek elvileg idejében fel kellene készülni – nem egyszer csak az utolsó pillanatban születnek meg:

„Jellemzően a lobbisták decemberben még javában dolgoznak. Van olyan végrehajtási rendelet, amelyet december végén hoznak, és január 1-jén lép érvénybe. A piaci szereplőknek a szabályozás bizonytalanságával kell együtt élniük. Azért nem lépnek ki, mert beárazzák a kockázatot. Az köztudott tény, hogy a régióban Magyarországon lehet csinálni a legnagyobb profitot.”
Juhász Ildikó

Járadékvadászat a szabályozás különböző szakaszaiban

A törvényhozási eljárás anomáliái miatt kialakuló korrupciós kockázat az államigazgatási eljárás három pontján nő meg leginkább.

Az első ezek közül az, hogy a szabályozás milyen jogi eszközökkel valósul meg. Arról van szó, hogy a szabályozás milyen mértékben valósul meg törvények segítségével, és mennyi ebben a kormányrendeletek, vagy miniszteri rendeletek szerepe. A jogszabályok beható elemzése arra mutat, hogy a 2000-es évek Magyarországon a villamosenergia-piaci szabályozásban rendkívül nagy a rendeletekkel való szabályozás szerepe (Antal, 2010). A kormányrendeletek, miniszteri rendeletek pedig kézenfekvő és a törvények általi szabályozásnál sokkal egyszerűbb és költségmentesebb, nem utolsósorban kevésbé transzparens és gyorsabb lehetőséget biztosítanak az érdekcsoportok járadékvadászat aktivitása számára. Magától értetődően a személyes kapcsolatok, háttéralkuk, munkamegbeszélések elegendőek egy-egy „jó”, célratörő kormányhatározat elintézéséhez.

Ez fordult elő a 313/2007 XI. 17-én, szombaton (!) meghozott kormányrendelet esetében, amelyben a kormány az MVM 2007. november 19-i aukciója előtt a határkeresztező kapacitások lezárásáról döntött, lehetetlenné téve az ebből az irányból jövő importot.⁵⁹

Ez a döntés egyértelműen az MVM-nek kedvezett, mivel a magyar piacon a hazai termelés (amelynek közvetlenül 40%-át, közvetve 90%-át az MVM tartotta kézben) konkurenciájának számító import beszerzések lehetőségeit is látva-

nyosan csökkentette. A kormányzatot meggyőző érvrendszernek azonban teljesen másnak kellett lennie:

„...egyszerűen az történt, hogy X bement a miniszterelnökhöz, és az ellátásbiztonságra hivatkozva meggyőzte, hogy meg kell védeni a magyar fogyasztókat attól, hogy az olcsó áramot a kereskedők kiexportálják a balkánra, mivel ott a lakótelepi lakások fűtése villanyárammal megoldott és 2007-ben kapacitáshiány lépett fel a nagy aszály miatt, és a vízierőművek csak korlátozott kapacitással tudtak működni. «Így olcsó áramot tudunk adni a magyar fogyasztóknak, különben pedig a külföldi tulajdonú kereskedők elviszik ezt».

(...)

Hosszú távon óriási károkat eredményez az, hogy olyan bizonytalansággal is számolni kell, hogy a kormányzat egyik napról a másikra letilt határkeresztető kapacitásokat, ad hoc módon beavatkozik.” Kis József

Nem tudjuk, hogy mi is történt valójában, talán nem is derül ki soha.

A Magyar Villamosenergia-kereskedők Egyesülete (MVKE) azonnal nyílt levelet írt a Magyar Köztársaság Kormányához, a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumhoz, a Magyar Energia Hivatalhoz, amelyben tiltakozott a határkeresztető kapacitás lezárása ellen:

„A magyar liberalizált villamosenergia-piac kereskedőit tömörítő szervezet, az MVKE megütközéssel és nagyfokú aggodalommal fogadta a kormány november 17-én, szombaton hozott 313/2007 számú rendeletét, amely radikálisan korlátozza a liberalizált piac szereplői számára a villamos energia hazai importjának éves lehetőségét a kiemelten fontos magyar-szlovák határmetszéken. A rendelet tartalma ellentétben áll nemcsak a villamosenergia-piac teljes liberalizációjának elvével, hanem a kormány 2007. március 7-én ugyanebben a tárgyban hozott saját rendeletével is, amely bővítette volna a magyar-szlovák határon a kereskedelmi aukcióra bocsátható villamosenergia-import kapacitást.

A kormányrendelet november 17-i, a MAVIR éves villamos energia aukcióját mindössze 2 (!) munkanappal megelőzően történt meghozatala erősen piackorlátozó, és kapkodásra utal. Az egyesület felhívja minden érintett fél, különösen az energiaszolgáltatók és a közvetlen szakmai szervezetek (Magyar Energia Hivatal, MAVIR) figyelmét, hogy az új piaci szabályozás egyébként is aggasztó hiányosságai mellett a villamos energia importlehetőségeinek szűkítése a nagy energiaszolgáltató vállalatok és a villamosenergia-kereskedők mozgásterének korlátozását eredményezi, és igen magas valószínűség-

gel a hazai szabadpiaci árak emelkedéséhez vezethet. A rendelkezés kapcsán kialakult helyzet kedvezményezettjei jelenleg nem ismertek, ugyanakkor nyilvánvaló vesztese lehet a folyamatosan fejlődő liberalizált villamosenergia-piac, elsősorban az energiafogyasztó magyar vállalkozások.

Az Egyesület várja a címzetten nyílt válaszelevelét, valamint azonnali szakmai konzultációt kezdeményez a GKM, a Magyar Energia Hivatal és a MAVIR részvételével.

Budapest, 2007.11.21.

*A Magyar Villamosenergia-kereskedők Egyesületének Elnöksége*⁶⁰

A Magyar Energia Hivatal ezt a döntést⁶¹ az Európai Bizottságnak szóló éves jelentésében megemlítette, de semmilyen módon nem kommentálta. Ezzel szemben a Gazdasági Versenyhivatal a villamosenergia-piac helyzetét értékelő 2008. évi tanulmányában e döntéssel kapcsolatban komoly aggályainak adott hangot:

„Az importot érintő – korábban hivatkozott – 313/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet, amely a korábbi, az Európai Parlament és az Európai Tanács 1228/2003 rendeletének megfelelő 37/2007 (III. 7.) Korm. rendeletet módosította 2008. december 31-ig hosszabbította meg az MVM Trade kedvezményes határkeresztető kapacitás kiosztását. Ez a lépés szintén hozzájárult ahhoz, hogy csökkenjen a verseny lehetősége a magyar villamosenergia piacon”
(Gazdasági Versenyhivatal, 2008a: 10)

Két hónappal később a fentiekkel megegyező véleményt fejtett ki – csak sokkal részletesebben – a parlamentnek 2008 áprilisában készült beszámolójában:

„558. Különösen aggasztónak tartja a GVH, hogy a törvény elfogadását követő kormányzati jogalkotási lépések az intenzívebb versenyfeltételeinek fejlesztése helyett a domináns piaci pozíció megőrzését, sőt annak jövőbeli kiterjedését tették lehetővé. A piaci verseny egyik fontos motorját ugyanis a részleges piacnyitás után az import lehetősége jelentette, amely bizonyos korlátot állított az MVM dominanciájával szemben. A villamos energia határon keresztül történő szállítására vonatkozó rendeleti szabályok módosítása [A jogszabály 313/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet számon került kiadásra.] korlátozta, csökkentette a szabad határkeresztető kapacitásokat azzal, hogy az MVM villamosenergia-import szerződéseinek teljesítéséhez szükséges határkeresztető átviteli kapacitást kivonta az aukción történő felosztás kötelezettsége alól, és azokat előzetesen lekötött kapacitásnak minősítette. A GVH felhívta a kormányfigyelmét arra, hogy a módosítás nemcsak alkalmas a verseny torzítására (erősíti az erőfölényben levő MVM piaci dominanciáját, beleütközik a diszkriminációmentesség elvébe, illetve nehezíti a verseny-

társak szabad piacra lépésének lehetőségét), hanem európai uniós rendelkezésekbe is ütközhet. Egyrészt sértheti az EU tiltott állami támogatásokra vonatkozó előírásait, másrészt beleütközhet a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről szóló közösségi rendelet szabályaiba, amelynek kapcsán az Európai Bizottság már folytatott egy kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen. A GVH számára elfogadható az a kormányzati igény, hogy bizonyos fogyasztói csoportokat az állam rövidebb ideig védelemben részesít a piaci verseny hatásaitól (bár ennek hosszabb távú negatív összpiaci következményei közismertek, például a magyarországi földgáz piacról). Az állami védelemnek azonban olyan piac konform megoldást kell találnia erre, ami nem veszélyezteti a piaci verseny fejlődését.

(Gazdasági Versenyhivatal, 2008b: 101)

A rendeletek befolyásolásán túl a törvényalkotás első fázisában, még a törvényjavaslat megfogalmazásakor adódik módja az érdekcsoportoknak, hogy befolyást gyakoroljanak a készülő javaslatra. E fázisban a korrupciós kockázatok alapját a köztisztviselők, szakértők érveinek figyelmen kívül hagyása adja, mivel ez automatikusan jelentős diszkrecionális döntési lehetőséget biztosít a politikus számára – ami pedig a korrupció egyik előfeltétele. Az egyik interjúalanyunk képszerűen megfogalmazta a hatásos megfélemlítés folyamatát:

„a politikus bemegy, és aszékét féltő, remegő lábú közszolgavégül is ügyfogszolgáztat, ahogy a politikus megkérte rá. Aki ezt nem csinálja, vagy kirúgják, vagy ha tényleg annyira jó, akkor raportra jár szakminiszterhez vagy pártirodába.”

Török Ferenc

„...ha nem a hivatali vezető határozza meg, hanem valaki más mondja meg, hogy a köztisztviselő mit csináljon, akkor nagy baj van” Kovács István

Ezenkívül a törvényjavaslat társadalmi vitája, illetve az államigazgatás egyeztetési folyamata tág teret ad a kapcsolatépítésre, konzultációra és befolyásolásra. Míg az XYZ Zrt pro forma piaci szereplő, mégis rendszeresen képviseltetni szokta magát az államigazgatási egyeztetések megbeszélésein.

A korrupciós kockázatnövekedés másik pontja a törvényhozás fázisában, a döntések parlament előtti szakaszában érhető tetten. Ilyenkor főként a képviselői módosító indítványok benyújtása adhat lehetőséget korrump viselkedésre. Nyilvánvaló, hogy a törvényhozás szabályait kidolgozók elképzelései szerint a módosító indítványok célja az, hogy a tanácskozások során felszínre kerülő hibák kijavítása megtörténhessen. Mégis, mivel a gyakorlatban nem tudjuk, hogy egy képviselő milyen indíttatásból terjeszti be javaslatát – a parlamenti szakaszban, te-

hát ott, ahol már nem a szakpolitikusok ülnek –, a VET-et módosító javaslatok feltűnően nagy száma megnöveli a valószínűségét, hogy mögöttük egyrészt járadékvadászó lobbik érdekek húzódnak meg, de ilyen helyzetben jelentősen megnövekednek a korrupció lehetőségei is. Képzeljünk el egy fekete dobozt, amely a módosító indítvány okát jelöli. Egyéni képviselői szándékok és járadékvadász érdekcsoportok szándékai egyaránt meghúzódhatnak a háttérben, ezt eldönteni lehetetlen. Mégis, a következő fejezetben bemutatott esetek és a módosító indítványok feltűnően magas száma (2001: 164; 2005: 62, visszavont: 47; 2007: 202, visszavont: 38) azt valószínűsíti, hogy a háttérben nem csupán képviselői buzgalom érvényesül. Keményebb megfogalmazásban ugyan, de szakértők is erről számoltak be.

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

A törvényhozás szintjén a villamosenergia-szabályozáshoz kapcsolódó korrupció nem az általánosabban ismert „pénzért (előnyért) cserébe azonnali szolgáltatást kapok” képlet alapján játszódik le. Az energetikai ágazatot ismerő szakértők korlátozott száma miatt szinte mindenki ismert mindenkit. Nagy a szerepe a személyes kapcsolatoknak, háttéralkuknak, az egymás kölcsönös kisegítésének. A szereplők rotációja a piaci és az államigazgatási vezetői pozíciók között jelentős, így nem meglepő, ha a villamosenergia-piaci szabályozás során a járadékvadász-lobbik gyakran érnek el sikereket. Mivel egy komoly technikai ismereteket is igénylő iparágról van szó, a laikusok álláspontjának lesöprése néhány, számukra átláthatatlan szakmai érvvel könnyen sikerülhet.

„Az ellátásbiztonság ma a legfőbb érv a monopolista érdekek elfedésére. A szélerőenergia ellenzőinek is a legmeggyőzőbb húzása a korlátos befogadóképesség teóriájának elterjesztése volt.” Takács Ferenc

Mivel a korrupció terepei változnak, így a kutató is kénytelen változtatni vizsgálati eszközein, ha a villamosenergia-szektor és a korrupció elemzésébe kíván kezdeni. Azok a cserefolyamatok, amelyek általában a korrupciót jellemzik (Szántó-Tóth, 2008), itt elenyésző számban lehetnek jelen:

„Villamosenergia-ügyekben a korrupció pitiáner terepei – például hogy a közbeszerzéseknél lezsirozzák előre, hogy ki nyer – nem jellemzők. 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

„Ebben a játékban iszonyatos pénzek mozognak; a csúszópénzek millió eurós nagyságrendűek egy-egy üzletben. Elegendő bizonyíték, amellyel egy

büntetőjogi eljárást lehetne indítani, nincs. Ha pedig valaki nagyon makacs-kodik, és a rendőrséghez fordul, egy idő után maga az illetékes hatóság állítja le, mert ők is meg vannak véve kilóra.” Papp Júlia

A sajtóban az energetikával kapcsolatos történetek néhány oknyomozó újságíró áldozatos munkájának eredményeként jelennek meg, de maximum egy-két történet, vagy szereplő vizsgálatát tűzhetik ki célul.⁶² Az általunk lefolytatott interjúk közös tapasztalata is az volt, hogy a megkérdezettek sem látják át a történetek minden szálát, bár több éve a villamosenergia-piac valamely pozíciójában tevékenykednek, és komoly kapcsolati tőkével rendelkeznek, még akkor sem, ha azok egy része velük esett meg. Ezért látjuk második legjobb megoldásnak, hogy konkrét történetek felvillantásával mutassunk rá a jogi szabályozás anomáliáira. Egyik esetben sem a történetek szereplőinek konkrét személye érdekel bennünket, hanem az ő motivációik és azok a helyzetek, valamint intézményi környezet, amelyben tevékenykednek.

Bár a járadékvadászat és a korrupció eltérő jelenségeket takar (Lambsdorff, 2001; Lambsdorff, 2007), sok közös jellemzővel bír, és szorosan összefüggő párost alkot. (Olson, 1987 [1982]; Besley, 2006.) Az elméleti eredmények (Szántó, 2009) arra hívják fel a figyelmet, hogy a) a törvényhozás folyamata átláthatatlan és nehezen kiszámítható; b) a piaci szereplők nyílt bevonása a törvényalkotásba; c) a politikusok széleskörű diszkrecionális lehetőségei elősegítik a korrupciós kockázatok növekedését, növelik a korrupció kínálatát.

Szabályozásgyakorlati kalauz

Két konkrét példa bemutatásával azt kívánjuk szemléltetni, hogy a gyakorlatban hogyan játszódhat le és milyen következményekkel járhat az állam piaci szereplők általi foglyul ejtése.

Amikor a törvényhozók befolyásolják a piaci szereplőket

A 2005-ös VET-módosításokról szóló tervezethez május 23-án érkezett egy képviselői indítvány és a hozzá kapcsolódó módosítás.⁶³ Az eredeti javaslat azt tartalmazta, hogy az áramszolgáltató társaságok ne kapcsolhassák ki a mérőórát a nem fizető háztartásokban. Az egyik indítvány olyan szociális intézkedésre tett javaslatot, amely azt célozta, hogy a nem fizető lakossági fogyasztók a szolgáltatók kontójára akár ingyen is kaphassanak áramot.

„92. § (2) Ha a fogyasztó az esedékes díjfizetési kötelezettségének nem tett eleget - de még nem álltak be az (1) bekezdésben meghatározott feltételek -, a

közüzemi szolgáltató saját költségére kezdeményezheti előre fizető mérő felszerelését és alkalmazását.”

A hozzá tartozó indoklás:

„A törvényjavaslat második pontja a törvényjavaslat szociális villamosenergia-ellátásra vonatkozó szabályokat módosítja annak érdekében, hogy a természetes személy közüzemi fogyasztót a 92. § rendelkezéseivel összhangban ne lehessen kikapcsolni a villamos energia közüzemi ellátásából.”

Az intézkedés alátámasztására a törvényhozók két érvet hoztak fel: egyrészt a szociális ellátás fontosságára, másrészt pedig uniós jogharmonizációs kötelezettségekre hivatkozva vélték keresztülvihetőnek tervüket. Mégis, még aznap az előző parlamenti írományt némileg felülíró módosítást adtak be (ugyanazok, akik az eredeti módosító indítványt is beadták), amelyben állításaiakon finomítani látszanak.⁶⁴ Az eseten elcsodálkozó cikk szerzője annak tulajdonítja a hirtelen változtatást, hogy a képviselők rájöttek: a jogszabály végső soron a fizető háztartások számláját duzzasztaná fel, amely nem hozna nekik⁶⁵ politikai népszerűséget. Egyik interjúalanyunk ezzel kapcsolatban az alábbiakat osztotta meg velünk, amely a történetet más aspektusba helyezi:

„Egyszer csak csörgött a telefon a szolgáltatóknál, a vonal másik végén Q.R. úr, X párti politikus. Ő hívott fel személyesen mindenkit, hogy a paragrafus kivételének ára van, és ezt ide és ide kell befizetni. Az összeg egyik tételét ráadásul az egyik, az X. párthoz közeli vállalkozás számlájára kellett utalni.”
Szabó László

Nem tudjuk, és nem is célunk kideríteni, hogy mi a hiteles történet ebben az esetben. De ez nem is érdekes. Számunkra nem ez az egy eset a fontos, hanem az az összefüggésrendszer, intézményi környezet, amelyet voltaképpen illusztrál, amelyről tudósít. Ezek szerint a korrupciós kockázatokkal számolni kell a magyar törvényhozás szintjén is – akármilyen nagy ellenállásba is ütközik ennek a lehetőségnek az elfogadása. A korrupciós kockázatok okaival és társadalmi, jóléti következményeivel számot kell vetnie annak a kutatásnak, amely a politikai és gazdasági cselekvők motivációit és e motivációknak az intézményrendszer működésével való összefüggéseit állítja vizsgálatának középpontjába.

Bármely demokratikus berendezkedésű európai országban a jogszabályalkotó ilyen típusú beavatkozására csak ritkán, kis valószínűséggel kerülhet sor, már csak az ilyen tranzakciók egyszerűsége és nagy lebukási valószínűsége okán is. Azonban bekövetkezésük nem zárható ki, mivel a korábban elemzett összefüggések értelmében *a priori* inkább mellette, mint ellene szólnak logikai megfontolások – és ez példa értékű a kutató számára. Korábbi kutatásaink (Szántó-Tóth,

2008 és Szántó-Tóth-Varga, 2009) ugyanis azt a hipotézist látszottak igazolni, amelyet egyik korábbi interjúalanyunk fogalmazott meg célratörően a magyarországi korrupcióról: „*finomodik a kín*”. Azaz a korrupció résztvevői egyre kifinomultabb technikákat, utakat választanak a korrupció elleplezésére. Eddigi kutatásaink eredményei arról szólnak, hogy az egyszeri, *diadikus* kapcsolatokkal leírható korrupciós tranzakciók helyébe az utóbbi években a sokszereplős, hálózatos rendszereket mozgató tranzakciók léptek (Szántó-Tóth-Varga, 2009). A fenti példa azonban éppen nem erre, hanem a durvább és az egyszerűbb megoldások létére utal. Ha a történet e verziója lenne igaz, akkor ez részben cáfolja eddigi kutatásaink eredményeit, mivel azt is jelentené, hogy a korrupció még kialakulatlan gyakorlat mellett valósulhatott meg, azaz még nem juthatott el az intézményesülés szintjére.

Amikor a piaci szereplők befolyásolják a törvényhozókat

Az interjúk alapján rekonstruáltuk a VET 2007-es módosításának folyamatát. Az energiahivatalban a szakmai anyagot mintegy 8-10 ember készítette elő, a szakminisztériumban viszont már csak 6 fő dolgozott a törvénytervezeten. A szakminisztériumban dolgozó interjúalanyunk arról számolt be, hogy mindössze 11 órájuk volt arra, hogy a több száz módosító indítványról egyenként kialakítsanak egy egységes szakmai álláspontot. Ugyanis június 4-én 22 óráig lehetett módosító indítványokat beadni, és a következő napon 9 órára a parlamenti gazdasági bizottságban az államtitkárnak már ismertetnie kellett a kormányálláspontot.

„Rögtönzött módszerünk az volt, hogy két kupacba válogattuk a módosítókat aszerint, hogy lehet-e támogatni vagy sem. Nézem az egyiket, mutatom a többieknek is, olyan ismerősnek tűnt. Visszakeresem a korábbi anyagokban, hát tényleg: egy kormánypárti képviselő módosítója szó szerint megegyezik ezzel az ellenzékiével, még a vesszőhiba is ugyanott volt. Akkoriban ezen nagyon sokat neveltünk a kollégákkal.” Török Ferenc

A fenti történetből kutatóként három fontosabb momentumra szeretnénk felhívni a figyelmet, amelyek véleményünk szerint kardinális jelentőségre tesznek szert egy szabályozás sikere, illetve kudarca szempontjából. Egyrészt a törvényelőkészítésen dolgozó szakemberek száma (említettük: 6 fő) nagyon kevésnek tűnik. Másrészt, bár kiváló szakpolitikusokról van szó, energiapolitikai kérdésekkel nem hosszú ideje foglalkoztak. A harmadik tényező a felelős szakmai döntéshozatalra kapott idő volt. A szakmai döntés-előkészítésben részt vett szereplő így emlékszik vissza az okokra:

„Ez egy játék volt, hogy hogyan tudnak minket kinullázni. Mivel nem fértek oda hozzánk közvetlenül, ez volt az egyetlen esély, hogy a politika kiüsse a minisztériumot.” Török Ferenc

A szakmai döntés aláaknázását célzó kísérlet – akár tudatos volt, akár a szükség hozta így – mindenesetre megkérdőjelezi a hosszú távú, megalapozott döntést előkészítő folyamat sikerét. További elemzésre méltó az ugyanazon módosító indítványt benyújtó politikusok esete. Ez egy tipikus példa az állam foglyul ejtésére, amennyiben elfogadjuk azt a logikus és több forrás által is hangoztatott véleményt, hogy a két módosító indítvány szövege ugyanazon piaci szereplőtől származik.

„Nemcsak szóbeszéd, hogy a vezérigazgató sok mindenkivel jóban volt, ellenzéki és kormánypárti politikusokkal is. Ez szerintem nem annyira különös, tekintve, hogy a nagy pártok rendkívül heterogének.” Varga Katalin

Általánosságban már említettük azt a problémát, amelyet a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványok háttérének homályossága, tényleges indító okaik ismeretlensége okoz. E konkrét példa esetében ugyanez a helyzet: bár a piaci szereplő konkrét beavatkozásának tényét nem állíthatjuk – és nem is ez a célunk –, mindenesetre kutatóként azt kell mondanunk, hogy maga a szabályozási környezet hiányossága az, hogy nincs eszközünk megtudni az indítványok keletkezési körülményeit. Az a tény, hogy a két módosító indítvány szövege teljes mértékben megegyezik, mintegy „rossz elszólásként” árulkodik arról, hogy az indítványt beadók ugyanazon lobbierőkei szerint cselekedtek.

2.3. Járadékbecslés: a 2007. októberi MVM-nagyaukción

Magyarországon a 2003 óta tartó liberalizációs folyamat a villamosenergia-szektorban számos kérdést vetett fel a versenyzői piac létezéséről. A liberalizáció támogatói által leggyakrabban hangoztatott érv, hogy a versenyzői piacon alacsonyabb árak, átláthatóbb működés, jobb technológia alakul ki, mint a monopol vagy koncentrált piacszerkezeteken. A liberalizáció eddig legszembetűnőbb eredménye viszont a 2007. évi aukció okozta áramár-emelkedés volt. Ezt sokan – főleg a vállalati szféra – a Balkánon kialakult magas árakkal magyarázták, amelyek állítólag megemelték a magyar áramárat. Kaderják és szerzőtársai komplex egyensúlyi modellben ábrázolták a térség villamosenergia-piacát. Ennek tanúsága szerint a balkáni importkereslet nem befolyásolja a magyar áremelkedést; a magas ár oka sokkal inkább az inkumbens vállalat visszaélése piaci erőfölényével (Kaderják, Kiss, Mezösi, & Szolnoki, 2008). Habár a liberalizáció értékelése túlmutat tanulmányunk keretein, kísérletet teszünk az árampiaci helyzet visszasszágainak érzékeltetésére az MVM 2007. október 25-dikei nagyaukción keresztül.

A villamosenergia-szolgáltató vállalatok és a nagyfogyasztók alapvetően vagy magyar erőművektől, vagy a térség más erőműveitől, határkeresztező kapacitásokon keresztül vásárolnak áramot. A határkeresztező kapacitásokat a MAVIR éves aukción árverezi el. 2008-ban a piaci szereplők a kapacitások legalább 15 és legfeljebb 51 százalékát vásárolhatták meg. A szlovák határkeresztező kapacitásokat a 317/2007 (XI. 17.) kormányrendelet értelmében az MAVIR nem árverezte el, hanem ingyenesen átadta tulajdonosának, az MVM-nek (REKK, 2008:13-14). Szűkültek az importkapacitások, így tovább növekedett az MVM erőfölényes pozíciója. A piaci szereplőknek tehát nem volt tényleges opció keresletük határkeresztező kapacitásokkal való kielégítése.

Az MVM huzamos piacvezető szerepét a vertikális integrációt felváltó hosszú távú megállapodások (HTM) biztosítják. A HTM-ek több évre kötött, fix áras kétoldalú szerződések az erőmű és a vállalat között. Mivel a megállapodás két fél közt jött létre, a kialakult ár és a mennyiség nem volt transzparens. A HTM létezése bebetonozta az MVM pozícióját, a helyzeten csak az uniós bizottsági nyomásra 2008 nyarán bevezetett energiahivatali rendeletek változtattak. A határozatok voltak hivatottak kezelni az MVM erőfölényét (Kaderják, 2009:7-10).

Ekkor a Magyar Energia Hivatal vizsgálatot folytatott. A jelentős piaci erőfölény miatt három JPE-határozatot hozott. A 739/2008 (2008. június 30.) MEH-határozat előírta, hogy az MVM köteles 40 százalék alá csökkenteni piaci részesedését. A 40 százalék feletti villamos energiát árverésen kell értékesítenie, az árverésen nem kaphat 25 százalék feletti részesedést egy tulajdonosi kör. Továbbá az árverésen kialakuló árat szabályozták, az EEX határidős termékeinek fél évvel késleltetett áraihoz kötötték (MEH, 2008:2).⁶⁶

Hogyan kerül a képbe a kapacitásaukción, és hogyan képes egy vállalat erőfölényével visszaélni árveréseken? Az árveréseknek kiforrott elmélete létezik, amely szerint a bizonyos feltételeknek eleget tevő árveréseken minden vállalat a számára legmagasabb megengedhető árat mondja be, azaz végső soron piaci ár alakul ki. Az alábbiakban bemutatjuk a nagyaukción érvényes szabályokat, és intuitív módon megpróbáljuk végiggondolni, hogy ezek mit eredményeznek az árverés kimenetele szempontjából.

Az MVM 2007. évi árverése kis mértékben különbözik a tiszta elméleti aukciós példától. Az MVM adott lépésközökkel léptette az árat egyre feljebb, az árverési körökben pedig a résztvevők mennyiségekre licitáltak. Az árverési szabályzat megkülönböztet aluljegyzéses, túljegyzéses és pontos jegyzéses állapotokat. Pontos jegyzés esetén az árverés résztvevői a rendelkezésre álló teljes mennyiséget megvásárolják. Aluljegyzéskor nem kelt el az összes mennyiség. Túljegyzéskor mindenki az igényelt mennyiség arányában részesül a teljes kapacitásból az ajánlati áron.

Milyen viselkedésre sarkallhatta a szereplőket az árverési szabályzat? Pontos jegyzés és aluljegyzés esetén mindenki értelemszerűen azt a mennyiséget mondja be, amennyire szüksége van, mert adott ajánlati ár mellett nincs igénye nagyobb kapacitásokra. Probléma azért merül fel, mert senki nem tudja, hogy túljegyzés lesz-e. Akkor ugyanis nem az alapján osztják fel a kapacitásokat, hogy ki mennyire értékeli őket, hanem a bement ajánlatokra alapoznak. Ha a licitálónak szüksége van bizonyos mennyiségű áramra, de sejtí, hogy túljegyzés lesz, akkor nem azt fogja bementani, hanem megsaccolja, hogy rajta kívül az összes többi szereplő mekkora igénytel léphet fel, és ehhez igazítja saját licitjét. Mivel mindenki így fog tenni, a szabályzat önmagában kódolja a túljegyzés jelenségét.

Az aukció kimenetelét befolyásolhatta még a nyári Szivárvány aukción kialakuló magas ár, amely hatással lehetett a szereplők várakozásaira a többi szereplő viselkedésével kapcsolatban. Az MVM-csoportot a 2007. évi LXXXVI. törvény („új VET”) 106. § kötelezte a kapacitásaukción kiírására. A jogszabály október 15-én lépett hatályba, de az MVM meg akarta előzni a hivatalos, a jogszabály célkitűzése szerint átlátható aukciót: július 20-án 23 ajánlattevő közt elárverezett 115 MW zsinór- és 45 MW csúcstermék. Éves szinten ez 1 TWh energiát jelent: a 40 TWh-nyi magyar villamosenergia-fogyasztás töredékét. Mivel az árversen részt vevő vállalatoknak nem volt egyértelmű, hogy lesz-e még aukció, vagy összességében ennyi a 2008. évi megvásárolható kapacitás, az árverésen magas árak alakultak ki. A GVH megállapításai szerint a térségben mérvadó lipcei EEX energiatőzsde 2008 évre vonatkozó határidős árainál a zsinórtermék 27 százalékkal, a csúcstermék 24 százalékkal volt magasabb. Az MVM így megalapozta az októberi nagytender árait. Az árampiaci szereplőknek is azt az üzenetet közvetítették, hogy ennél alacsonyabb áron nem juthatnak villamos energiához (MEH, 2008). A Szivárvány tenderen a kihirdetett termék szűkössége miatt alakulhatott ki a magas ár. Az MVM így a kismértékű aukciójával előkészítette a terepet a nagyaukciónak.

2007 októberében a meghirdetett „nagytenderen” már jóval nagyobb kapacitásokat árvereztek el. A 24 kereskedő és 5 nagyfogyasztó részvételével lezajlott árverésen öt kategóriában hozzávetőlegesen 9000 TWh áram cserélt gazdát: a hazai fogyasztás durván egynegyede, 160 milliárd Forint értékben. A kapacitások megoszlását a 2.3.1. táblázat szemlélteti.

2.3.1. táblázat – A kapacitások megoszlása a 2008. év októberi „nagy tenderen”

Termék	Termék jellemzője	Értékesített mennyiség (MW)	Értékesített mennyiség (TWh)	Tény induló ár Ft/MWh	Tény végső ár Ft/MWh	Árból számolt termékár Ft/MWh	(A)/(B)
Zsinórtermék I	H–V: 0–24h	920	8 059,2	14 200	16 550	13 934	19%
Zsinórtermék II	Munkanap: 0–24h	100	624	15 500	20 400	15 111	35%
Csúcstermék I	Munkanap: 6–22h	45	187,2	19 100	25 980	17 172	51%
Csúcstermék II	Munkaszüneti nap: 6–22h	20	33,28	11 000	11 000	10 990	0%
Csúcstermék III.	Munkanap: 8–20h	50	156	19 250	26 250	18 317	43%
Átlag***				14 675	17 593	14 307	23%

Forrás: Magyar Energia Hivatal, 2007

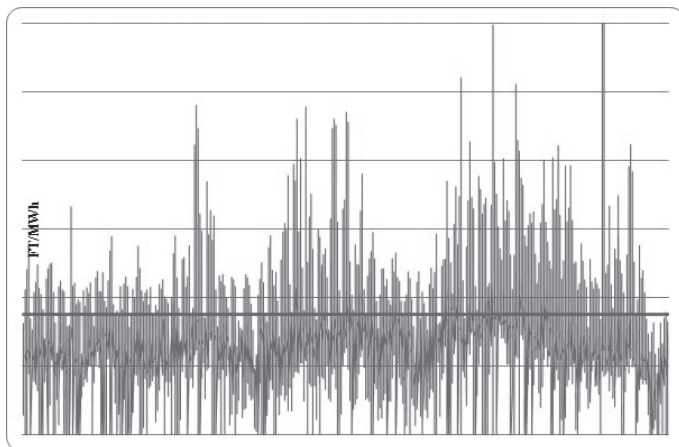
** A kapacitáshasználati jog terméktípus nélkül*

*** A jelenleg érvényes közüzemi nagykereskedelmi árak zónaidős díjtételeinek alapján számolva*

**** Az értékesített mennyiségekkel súlyozva*

A nagy tenderen kialakult ár szintén meghaladta az EEX határidős tőzsdei árait. A 2007. októberi határidős árak 57–60 euró/MW körül mozogtak (Kaderják & Mezösi, 2008: 3), míg a magyar aukciós ár 70 euró/MW volt (MEH, 2008). Hogy megbecsüljük az MVM profitját az aukción, ismernünk kellene termelési szerkezetét, erőműveinek állapotát, a szállítórendszer adatait, amelyek bizalmas információk. Ismerjük viszont az értékesített mennyiséget és az EEX spot árait 2008-ra, óras bontásban.

2.3.1. ábra – EEX tőzsdei árak (2008. január–december)
és a magyar aukciós ár összehasonlítása



EEX tőzsdei árak forrása: <http://www.eex.com/>

Az EEX átlag spot árát felhasználva megbecsüljük, hogy a kereskedők éves szinten mennyivel fizetnek többet a német piaci árnál a magyar piacon. A német tőzsdei ár tekinthető piactisztító szintnek Közép-Európában. Spot árakra kétféle becslést végzünk, az első esetben minden órára kiszámoljuk az értékesített kapacitásokat, majd beszorozzuk a német tőzsdei ár és az aukciós ár különbségével. Az ünnepnapok hatásával korrigáltuk a napi kapacitásokat. 2008-ban összesen hat ünnepnap esett munkanapra: január elseje, május elseje, augusztus huszadika, október huszonharmadika, december huszonötödike és huszonhatodika. Második esetben a teljes elérhető kapacitásmennyiséget szorozzuk be az átlag aukciós ár és a német piaci ár különbségével.

A profit az első becslés szerint 25,5 milliárd Ft, a második esetben 37,5 milliárd Ft. Az első esetben azért lett alacsonyabb, mert az átlag nem simítja ki az órák ingadozásokat. Hozzávetőlegesen, az MVM-csoport 2007. évi adózatlan eredménye 41,9 milliárd Ft (Ernst & Young, 2008:6).

Az eredmény abban az esetben érvényes, ha feltételezzük, hogy az MVM a spot áramtőzsdén vásárolja meg azt az árammennyiséget, amit továbbértékesít a fogyasztóknak. Megvizsgáltuk, hogy mekkora lenne a profit akkor, ha a kapacitásokat a határidős piacokon szerzi be. A zsinór- és csúcstermékre az EEX egy-egy árát közöl, ezért az MVM aukciós áradataiból éves csúcs és zsinór órás kapacitásokkal súlyozva képeztünk egy zsinór- és egy csúcсарát. A zsinórár 16.820,74, a csúcсар 24.667,79 Ft/MWh lett. Ezt követően két esetet különítettünk el: az éves és negyedéves határidős piacokat.

Éves határidős piacok mellett megnéztük, hogy a kapacitásaukciót megelőző kereskedelmi héten – október 22–26. – mekkora volt a 2008. januári szállítású zsinór- és csúcstermék átlagára. A zsinórtermék 15.161,40, a csúcstermék 20.392,24 Ft/MWh áron került eladásra. Az éves többlet profit (vagy járadék) összegét úgy kaptuk meg, hogy az aukciós árból levontuk a tőzsdei árat, majd beszoroztuk a teljes éves kapacitásokkal kategóriánként mind a zsinór-, mind a csúcstermék esetén, végül összegeztünk. Az éves többlet profit értéke így 29,5 milliárd forint.

Negyedéves határidős piacokon szintén az október 22–26-i kereskedési hét árait vettük alapul. A számítás menete annyiban tért el, hogy a kapacitásokat és árakat negyedéves szinten is kiszámoltuk. A többlet profit így csupán 16,6 milliárd forint lett. Ennek oka az első negyedéves, rendkívül magas zsinór- és csúcsár.

Az eredmények alapján elmondhatjuk, hogy a 2007. októberi nagytenderen előtérbe hozott mennyiség éves szinten 25,5–37,5 milliárd forint járadékot jelenthetett az MVM-nek. A többlet profithoz vezető magas árszintet az MVM erőfölényes, az importot korlátozó lépései eredményezték, illetve a piaci szereplők várakozásait befolyásoló Szivárvány aukció.

3. A SZÉLERŐMŰVEK ÉPÍTÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA

3.1 Bevezetés

A XXI. század energetikai kihívásának tekinthető a megújuló energiaforrások által termelt villamos energiának a hálózatba való integrálása és a zöldenergia arányának növelése a hagyományos energiahordozókkal szemben. Ez a kihívás természetesen Magyarországra is érvényes, a külföldről való jelentős magyar energiafüggőség okán hatványozottan is. Ezt a felismerést – az alternatív energiaforrással termelő erőművek fontosságát – már a 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról (a továbbiakban VET) is hangsúlyozza.⁶⁷

A megújuló energia termelését célzó projektek indításának kormányzati támogatása alapvetően két okból szükséges. Egyrészt a hagyományos energiatermelésből származó energiaárak nem tartalmazzák azokat az úgynevezett externális költségeket, amelyek például a környezetszennyező technológiák miatt a környezeti károk helyreállításában testesülnek meg. Így a mai helyzetben a környezetbarát technológiák melletti energiatermelés a jelenlegi piaci áraknál nagyobb energiaárai eleve megakadályozná az e technológiákat alkalmazó vállalkozások piacra lépését. Másrészt e technológiák viszonylag magas kezdeti beruházási költségekkel járnak, amelyek eleve szűkítik azon vállalkozások körét, amelyek a megújulóenergia-termelés piacára be tudnak lépni.

A fentiek miatt fontos, hogy a kormányzatok, illetve az EU olyan szabályozási környezetet teremtsenek, amelyek elősegítik a piaci szegmens fejlődését, illetve támogatást nyújtsanak a piacra lépést fontolgató vállalkozások számára.

Az Európai Unió 2001/77/EC rendeletében írta elő a tagállamoknak, hogy 2012-re energiatermelésük 12 százalékát megújuló forrásból fedezzék. A 2007 januárjában kiadott kommunikében a célt 20 százalékra módosították, amelyet 2020-ig kell a tagoknak teljesíteniük, Magyarország esetén ez a szám 13 százalékos. Az unió a megvalósításban szabad kezet adott a tagállamoknak, de javasolta az intézményi belépési korlátok csökkentését, a megújuló energiaforrások előnyben részesítését a rendszerirányító részéről.

A megújulóenergia-termelést célzó vállalkozások piacra lépési korlátainak felszámolására, illetve a magas egyszeri beruházási költségek miatti pénzügyi erőforrások biztosítására a kormányzatok számos szabályozási módszert dolgoztak ki.

Az alábbiakban ezek fontosabb jellemzőit ismertetjük anélkül, hogy részletesen elemeznénk ezek feltételeit, közgazdasági hatásait, illetve a szabályozók és a piaci szereplők magatartására gyakorolt hatásait. Nem térünk ki arra – a témánk szempontjából egyébként fontos – kérdésre sem, hogy az egyes módszerek milyen kockázatokat jelentenek a járadékvadászat, illetve az engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó korrupció tekintetében. E kérdések elemzése kívül esik jelen tanulmányunk vizsgálódási körén.

3.1.1. táblázat – A megújuló erőforrások bevezetését támogató szabályozói eszközök

Direkt		Indirekt	
Ár	Mennyiség		
Beruházás ösztönző	Beruházás támogatása	Pályázattal beruházási segélyért	Környezetterhelési adó
	Adójóváírás		Az engedélyeztetés meg- könnyítése zöldenergiára
	Alacsony kamatozású hitel		
Termelés ösztönző	Fix betáplálási tarifák	Pályázattal hosszú távú szerződésekért	Csatlakozási költség csökkentése
	Fix prémiumrendszer	Forgalmazható zöldbi- zonyítvány	

Forrás: Auer, Resch, Haas, Held, & Ragwitz, 2009

A szabályozási technikákon belül megkülönböztethetünk direkt vagy indirekt beruházást, illetve termelést ösztönző szabályokat, továbbá a direkt ösztön-

zőkön belül ár- és mennyiségen keresztül ható mechanizmusokat (lásd a 3.1.1. táblázatot).

Az ármechanizmuson keresztül működő termelési ösztönzőket akkor vezetik be, ha az új technológia még nem terjedt el. A beruházásösztönző ártámogatások a kiépült kapacitások után kedvező hitelt folyósítanak, adókedvezményeket és támogatásokat biztosítanak. A betáplálási tarifák esetén az erőmű a piacon kialakuló áramárnál általában magasabb szabályozott áron értékesítheti a megtermelt villamos energia minden egységét. Az ártámogatás lineáris, azaz minden egyes megtermelt kWh azonos nagyságú támogatást élvez. A fix prémiumrendszer alatt a piaci áramárhoz egy előre meghatározott prémiumot adnak, a megtermelt áramot pedig ezen az áron veszik át a kereskedők. A fix betáplálási tarifák kedvezőbbek az erőművek számára, mint a prémiumrendszer, mivel az utóbbit befolyásolja az áramárak ingadozása, amely nehezen jelezhető előre.

A mennyiségen keresztül érvényesülő ösztönzők körében gyakori a pályázatás: a tenderen a legalacsonyabb árajánlatot benyújtó vállalat beruházási támogatást kap a projekt megvalósításához, vagy hosszú távú átvételi megállapodást nyer – az adott időszakban garantált áron értékesítheti a megtermelt áramot. Érdekesebb megoldást kínálnak a forgalmazható zöldbizonyítványok: a szabályozó előírhatja, hogy a villamosenergia-termelők kötelesek termelésük adott részét megújuló forrásokból fedezni. A megújuló energiát termelő erőművek termelésük mértékéig zöldbizonyítványokat kapnak, amelyeknek ára a megújuló energia létrehozására ösztönöz.

A mennyiségi ösztönzők mindig egy adott kapacitás kiépítését segítik elő (a kiosztott zöldbizonyítványok mértéke, az átvételi megállapodás feltételei stb.), fenntartásuk olcsó, elméletben a már érettebb energiaszektorral rendelkező államokban kerülnek bevezetésre. Az ármechanizmuson keresztül ható ösztönzők fenntartása drága, de a kapacitás és a termelés gyors bővülését biztosítják.

A direkt ösztönzők mellett indirekt módszerek is gyakoriak: a zöldenergiát nem fogyasztó végfelhasználók vagy szolgáltatók környezetterhelési adót fizethetnek, amelyet a megújuló energiaforrások támogatására fordítanak. Az intézményi korlátok csökkentése nagyban elősegíti az új technológia bevezetését. Az energiatermelésnél továbbá költségként merül fel a csatlakozási díj mértéke, amelyet a rendszerirányító határoz meg. A zöldenergia alacsony vagy nulla csatlakozási költségével támogatható a zöldenergia-termelés elterjedése (Auer, Resch, Haas, Held, & Ragwitz, 2009: 7–9). Ezek után vizsgáljuk meg röviden néhány EU-tagállam zöldenergia-termelést támogató szabályozását!

Az Egyesült Királyság az 1990-es években a mennyiségi és indirekt ösztönzőkkel kísérletezett: pályázatokat írtak ki szélenergia-kapacitások létesítésére.

1500 MW nagyságú kapacitás kiépítését irányozták elő 2000-ig. A tender költségeit környezetterhelési adóból finanszírozták. Öt tendert folytattak le, amelyek során a legalacsonyabb kWh-árat bemondó vállalat nyert. A vállalatok, hogy biztosítsák kedvező helyzetüket az eljárás során, túlságosan alacsony árakat ígértek. A tenderek ezért – habár papíron sikeresnek bizonyultak – kevés tényleges kapacitás kiépüléséhez vezettek (Haas és mtsai., 2007: 22). A szabályozás kudarcát látva újabb módszert alkalmaztak: forgalmazható zöldbizonyítványok bevezetésével bővítették a piacot. A szolgáltatókat kötelezték, hogy a szolgáltatott villamos energia egyre növekvő részét fedezze megújuló forrásokból; 2006-ban még csak 7, 2020-ra már az energia 15 százalékát. A zöldenergiát nem vagy elégtelenül használók klímaváltozási adót (*Climate Change Levy*) kötelesek fizetni, amelyből a megújulókat erőműi beruházásait támogatják. A hálózathoz való hozzáférés tekintetében a megújuló energia nem élvez prioritást.

Hollandia kezdetben a betáplálási tarifákkal növelte a szélenergia részarányát az áramtermelésben. 2006-ban azonban a kormány túlságosan költségesnek ítélte a rendszer fenntartását, ezért felváltották az olcsóbb fix prémiumrendszerre (Haas és mtsai., 2007: 12). A megújuló energiát termelő erőművek és az azt vásárló fogyasztók mentesülnek a környezetterhelési adó (Ecotax) alól. A szabályozás támogatja az új erőművek építését és a megújuló energia integrálását a hálózatba. A hálózatra való csatlakozásnál a rendszerirányító minden erőművet kötelez bekapcsolni, nem részesíti előnyben a zöldenergiát. A hálózathasználat sem történik kedvezőbb feltételekkel.

Dánia úttörő volt a szélenergia alkalmazásában: már 1979-ben léteztek támogatási rendszerek. A kormány az 1990-es években bőkezű betáplálási tarifákat alkalmazott, és a 2000-es években már a jóval alacsonyabb árakkal operáló prémiumrendszer lépett életbe. Az offshore (tengeren telepített) szélerőművek létesítésének engedélyezését tenderekkel szabályozzák. Teljes egészében a dán ipar végzi a szélerőművek gyártását (ebben a dán Vestas cég a világpiac 28 százalékát birtokolja). Habár a csatlakozást a dánok sem támogatják, a megújuló energia prioritást élvez a hálózat használatában.

Spanyolországban 1994-ben vezették be a betáplálási tarifákat. A magas tarifák miatt 2006-ban a szélenergia éves szinten 27,5 TWh áramot adott a hálózatba. 2008-ban a spanyol kapacitások meghaladták a 16.740 MW-ot, ezzel Spanyolország a világ harmadik legnagyobb termelője (Roberts, 2009). A jelenlegi szabályozás mellett a betáplálási tarifán felül még prémiumban is részesülnek a termelők. A megújuló energiát termelőket a rendszerirányító előnyben részesíti mind a hálózathoz való csatlakozásnál, mind az energia átvételénél.

3.1.2. táblázat – Szabályozási környezet és szélenergia

	Szélenergia-termelés a villamosenergia-termelés arányában, 2007	Éves szélenergia-termelés, 2007 (GWh)	Éves villamosenergia-termelés, 2007 (GWh)	A termelés támogatása	A csatlakozás támogatása
Magyarország	0,3%	110	39 959	Betáplálási tarifa, KÁT	Elsőbbség a csatlakozásnál és a rendszerhasználatnál, csatlakozást a rendszerirányító állja.
Hollandia	1,3%	3 438	103 241	Prémium (korábban betáplálási), környezet-terhelési adó	Nincs
Ausztria	3,2%	2 015	63 430	Betáplálási tarifa	Nincs
Egyesült Királyság	3,3%	5 274	396 143	Zöldbizonyítvány, környezet-terhelési adó	Nincs
Németország	6,2%	39 713	637 101	Betáplálási tarifa	Elsőbbség a csatlakozásnál, nincs rendszerhasználati díj.
Spanyolország	9,1%	27 509	303 293	Betáplálási tarifa, prémium	Elsőbbség a csatlakozásnál és a rendszerhasználatnál
Dánia	18,3%	7 173	39 154	Prémium (korábban betáplálási)	A hálózathasználat támogatott

Forrás: Eurostat (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2009)

Németországban is a betáplálási tarifaszervezet érvényes. A szélre vonatkoztatott tarifák az erőmű tulajdonságainak függvényében differenciáltak (szélerősség, építés éve stb.). Az erőművek differenciálása a hatékonyabb technológiák támogatása érdekében került be a törvénybe, ugyanis a kilencvenes években bevezetett tarifák miatt olyan erőművek is megépültek, amelyek már akkor is elavult technológiát alkalmaztak. Az erőművek a hálózathoz elsőbbséggel csatlakozhatnak, és nem kötelesek rendszerhasználati díjat fizetni.

Ausztria is betáplálási tarifákat alkalmaz, a 2003-as Ökostromgesetz szabályozza az egyes megújulókat átvételi árát. A hálózathoz való csatlakozásban nem élveznek előnyt, de a hálózat használatban igen, tehát a megújuló forrásból származó energia mindig átvételre kerül.⁶⁸

A tárgyalat néhány állam szabályozását és a szélerő energia elterjedtségét taglalja a 3.1.2. táblázat.

Habár messzemenő következtetéseket nem vonhatunk le ebből a szűk összehasonlításból, annyit elmondhatunk, hogy a kiterjedtebb támogatási rendszerrel bíró, betáplálási tarifát alkalmazó (vagy régebben azt alkalmazó) országokban magas a szélerő aránya a villamosenergia-termelés egészében. E tapasztalatok fényében meglepő, hogy a sok helyütt jól bevált ösztönzési eszközök Magyarországon nem eredményezték a kapacitások gyors bővülését. Ennek oka a megvalósított szabályozás részleteiben, a kialakított szabályozási környezetben keresendő: a szabályozó olyan fékeket épített be, amelyek alapvetően korlátozták a szélerő arányának növekedését.

A jogi háttér szükséges, de nem elégséges intézményi feltételeket teremt a zöldenergia elterjedéséhez. A jogszabályok mellett az engedélyeztetést szavatoló intézményi környezet is szűk keresztmetszetet jelenthet a megújuló kapacitások kiépülése számára. A 2008-ban lezárult PROGRESS-felmérés az uniós tagállamaiban a megújuló erőművek engedélyeztetési eljárásának menetét vizsgálta, amelyet a piaci szereplők, energiaipari szakemberek által kitöltött kérdőívek alapján folytattak le (Ragwitz & Held, 2008). Felmérték többek közt az engedélyt kiadó hatóságok számát, az eljárás transzparenciáját, illetve az eljárás átlagidejét. A következőkben a tanulmány számunkra fontos megállapításait foglaljuk össze röviden, különös tekintettel Magyarországra és az uniós átlag viszonyára.

A megújuló erőművek építési engedélyeiért a tagállamokban átlagosan 10 hatóságot kell felkeresni – hazánkban ez a szám a felmérés adatai szerint 40 körül mozog.

Ez a szám azonban túlzó Magyarország esetében. A szabályozás bizonytalanságaira és az engedélyek megszerzésével kapcsolatos információk esetlegességére vet fényt azonban az, hogy nemcsak az idézett empirikus felmérés eredményei,

hanem az általunk megkérdezett és szélérőműprojekteken dolgozó vállalkozók is 40 körüli hatóság megkeresését, illetve engedély megszerzését említették. Pontos számot azonban egy kivétellel senki sem tudott mondani, illetve nem tudta tételesen felsorolni a szükséges engedélyeket.

Valójában 12 hatóság felkeresése szükséges a szélérőművek üzembe helyezéséhez (lásd a 12. mellékletet). Ezt a listát az egyik interjúalanyunk bocsátotta rendelkezésünkre, illetve egy szélérőművek problémájával foglalkozó előadás is lényegében ezeket az engedélyeket tartalmazza). E tizenkét engedély megszerzése elméletileg nem jelentene sok munkát és utánajárást a szélérőműprojekten gondolkodó vállalkozók számára, de az ügyintézés tényleges módja megköveteli a vállalkozó aktív részvételét a folyamatban: interjúalanyaink elmondták, hogy „ráségítés nélkül” a procedúra eltarthat legalább két évig is. Ezt csökkentendő ildomos, ha a befektető személyesen jár el a legtöbb engedélyező hatóságnál. A személyes közreműködése sikerességének, az engedélyezési eljárás során beadott dokumentumok minőségének, hibáinak függvényében a két év akár 6-8 hónapra is lerövidíthető.

Az adminisztrációs terhek illetően eltúlzása, illetve a szükséges engedélyezési eljárás bizonytalanságai azonban közvetetten fontos információt hoz a felszínre. Minden piacra lépés adminisztratív költségekkel jár a belépni szándékozó vállalat számára. Ezeket a költségeket a piacra lépés költségeinek tekinthetjük. Ebben az esetben a kormányzat úgy is segíthet, és tehet lépéseket egy részpiac növekedése érdekében, hogy csökkenti a piacra lépés költségeit, azaz a lehető legegyszerűbben határozza meg a piacra lépés adminisztratív feltételeit. Ezt a lépést soroltuk korábban az „indirekt támogató eszközök” közé (a), vagy ha ezt nem teheti, legalább pontosan és teljeskörűen informálja a piacra lépni kívánó vállalkozót az adminisztratív feltételekről és ezek teljesítésének módjáról, mintegy útmutatót adva; ezzel csökkentve a vállalkozások adminisztratív költségeit (b) – és csökkentve egyben a korrupciós kockázatokat is.

A piacra lépés intézményi környezete és általában az intézményi környezet egyszerűsége és kiszámíthatósága szoros pozitív kapcsolatban áll egy részpiac és szélesebb értelemben egy gazdaság növekedési ütemével. Az intézményi környezet hatással van a gazdasági teljesítményre. Ez a megállapítás nemcsak North munkáinak áll a középpontjában (North, 1992), hanem ezen összefüggés érvényességét meglehetősen gazdag empirikus adatbázisokat felhasználó elemzések is alátámasztják (lásd például Kaufmann-Mastruzzi, 2005).

Ebből a szempontból egyáltalán nem lényegtelen kérdés, hogy a szélérőmű-beruházások támogatásában a kormányzat felismeri-e a piacra lépés adminisztratív költségei csökkentésének szükségességét, vagy sem. A szélérőmű-

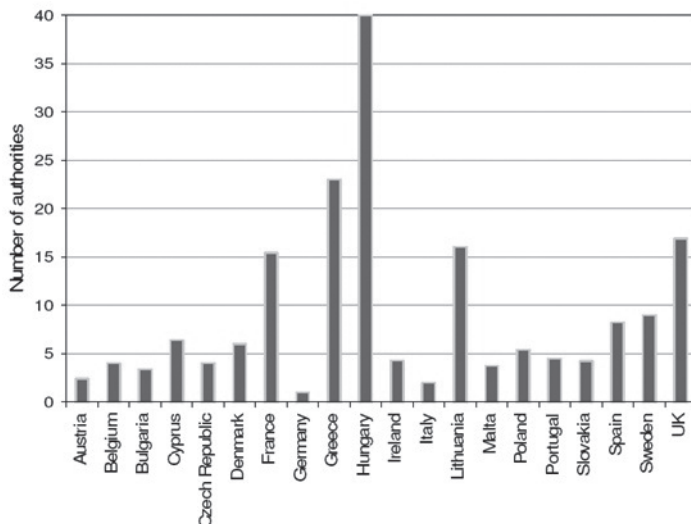
beruházások eddigi magyarországi története azonban azt bizonyítja, hogy a kormányzat, illetve a kormányzati intézmények nincsenek tudatában e tényező fontosságának, illetve nem vesznek tudomást erről az összefüggésről.

A korrupciós kockázatok megjelenéséhez köthető az a másik szempont, amely az engedélyek tekintélyes mennyiségével, valamint azzal kapcsolatos, hogy megszerzésük feltételei az engedélyezési eljárások során nem minden esetben világosak, illetve az önmagukban kizáró okokat jelentő feltételek ismerete sem az. Az engedélyezési eljárások sora a korrupció magyarországi megjelenésének egyik forrása – a korrupciós kockázatot eljárásonként adottnak véve: több engedély erősebb korrupciós jelenlétet jelent. Ez a jelenlét elsősorban a korrupciós kereslet növekedésében ölt testet (a vonzó befektetési lehetőséget jelentő szélერőmű-beruházásokért a vállalkozó képes áldozatot hozni, és az engedély megszerzéséért, vagy gyorsabb megszerzéséért korrupciós felárat fizet az engedély kiadójának. Másrészt ebben az esetben a kínálati oldal sem marad tétlen – az engedélyeket kiadó hatóság ellenérdekelt, az engedélyek kiadását vagy megtagadását lehetővé tevő feltételek előzetes és világos közlésében, illetve az engedélykiadási procedura lassításában (Rose-Ackermann, 1978 és Rose-Ackermann, 1999).

A legtöbb engedélyt Görögországban, az Egyesült Királyságban, Litvániában és Franciaországban írják elő. Bizonyos egyéb intézkedések néhány helyen tompítják az intézmények korlátozó szerepét: Görögországban például az engedélyeztetési eljárás maximált határideje hat hónap, a hatóságoknak ez idő alatt kell elfogadniuk vagy elutasítaniuk a kérelmet. Sok tagállamban viszont nincs hasonló szabályozás, így a benyújtott kérelmek bármeddig keringhetnek az adminisztrációban (Ragwitz & Held, 2008:67).

Unió szinten a piaci szereplők 61 százaléka tartotta egyértelműnek és jól átgondoltnak az eljárás menetét – Magyarországon ez az arány 50 százalék körül mozgott. Az engedélyeztetés átlagideje az uniós tagállamok többségében meghaladta a két évet, nem voltak ritkák a három- három és félévnyi értékek sem. Magyarországon az eljárás átlagideje két év körülire tehető (Ragwitz & Held, 2008:72).

3.1.1. ábra. – A megújuló energiát termelő erőművek engedélyeztetésében érdekelt hivatalok száma, 2007



Forrás: Ragwitz & Held, 2008:67

Az engedélyeztetésen túl a hálózatra való csatlakozás tényleges körülményeire is érdemes kitérnünk. Habár ennek feltételeit és módját Magyarországon jogszabály és rendelet is támogatja (2007. évi LXXXVI. törvény [VET], 170 paragrafus 2. pont és 117/2007. [XII. 29.] GKM rendelet),⁶⁹ a technológiai feltételek nem minden esetben adottak a kapacitások csatlakoztatására. Az EU-ban az esetek 40 százalékában a szélenergiát kapacitáshiány miatt nem kapcsolják be a hálózatba (Ragwitz & Held, 2008:76–77).

Az egyes országok intézményi környezete meglehetősen heterogén képet mutat a megújuló és ezen belül a szélenergia szabályozására. Magyarország az utóbbi tíz évben a lehetőségeihez képest keveset tett a nemzetközi viszonylatban egyre inkább stratégiai jellegű ágazat meghonosítására. Véleményünk szerint ez az elmaradás elsősorban szabályozási okokra vezethető vissza, ebben a technológiai és a szakismeret miatti elmaradás csak marginális szerepet játszik. Az erőforrások (szél, geotermikus energia, biomassa stb.) Magyarországon is rendelkezésre állnak ugyanúgy, mint a szaktudás és a technikai feltételek.

Olyan, a kormányzat által készített vagy megrendelt elemzésnek, amely a szélerőmű-projektek elősegítését célzó szabályozási módszerek előnyeit és hátrányait elemezte volna, nem bukkantunk a nyomára.⁷⁰

A szabályozási lehetőségekkel foglalkozó és ezek lehetséges magyarországi adaptációját áttekintő elemzések hiánya már önmagában is jelzésértékű, és előre-
vetíti egy kormányzati kudarc bekövetkezésének esélyét.

3.2. Rövid szabályozástörténet és kvótakiosztás

A szélenergiával foglalkozó magyar vállalkozók közös tapasztalata, hogy kezdetben, amikor belefogtak vállalkozásaikba, nagy reményeket fűztek a gyors fejlődéshez, és kiváló üzletnek is tűnt a szélerőművek létrehozása. A szabályozás kiszámíthatatlansága és az engedélyezési procedúra költséges és hosszú folyamata azonban igen hamar visszavetette ezt a kezdeti lelkesedést, bár jellemzően nem tántorította el a vállalkozókat eredeti céljaiktól.

A szabályozás negatív hatásai mellett az utóbbi időben bizonyos szélenergia-ellenesség is kibontakozni látszik a magyar közvéleményben, amely szerint az áram árának emelkedéséért a megújuló energiákat teszik meg bűnbaknak, és amelyet a média furcsa módon éppúgy táplál, mint a médiának nyilatkozó politikusok. A *„megújuló energia, közöttük a szélenergia hasznosítása felelős a magas áramárért, illetve a villamos energia árának emelkedéséért, mivel az ilyen áramot a piaci ár felett és kötelezően át kell vennie a rendszerirányítónak”* – sugallják e híradások. Eközben például 2009 első félévében a kötelező átvételi tarifa (KÁT)⁷¹ alá tartozó energiatermelés, az úgynevezett „KÁT-rendszer” – ami miatt a piaci folyamatokkal nem indokolható áremelés megtörténhet – mindössze 4 százalékat tette ki a szélerőművek által termelt villamos áram. A Magyar Energia Hivatal is hivatkozik a szolgáltatók áremelési igényeinek engedélyezésére kor a KÁT-rendszerre és a megújuló energiaforrások átvételének magas árára.⁷²

„Szidatják az emberekkel a megújulókat – foglalta össze tömören az egyik kérdezett vállalkozó.” Tóth Zoltán

„A KÁT-kasszáról annyit mond, hogy a kapcsoltak bekerülése annyiban indokolt lehet, és támogatandó, mert tényleg gazdaságosabb és környezetkímélőbb, mint a hagyományos forma. Viszont ha a kapcsoltak nem lennének benne a kötelező átvétel alatt, és szétválasztanák a megújulókat és a kapcsoltakat „árdrágítását”, akkor kijönne, hogy ami a propagandában 2,5-ös drágulás/büntetés a villanyszámlán a „megújulókat miatt”, annak 72%-a a kapcsoltaké, és csak 28 százalékból (60 fillért) drágít a megújuló.” Kovács Mária

A magyar törvények között elsőként a 2001. évi CX. törvény (VET) a villamos energiáról tartalmazza a megújuló energiaforrások definícióját és az ilyen energiahordozókra épülő erőművek támogatási keretfeltételeit. A VET 95/A. §

(1)-(3) bekezdései meghatározták a megújuló forrásokból származó energia átvételi árát:

VET 95/A. § (1) Az átvételi kötelezettség alá eső megújuló energiaforrásból előállított villamos energia induló átvételi ára $k \times 23 \text{ Ft/kWh}$.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott „k” tényező értéke 2005. december 31. napjáig 1. Ezt követő naptári években a „k” értéke minden év első napjától a tárgyév január 1-jét megelőzően a Központi Statisztikai Hivatal által utoljára közzétett, az előző év azonos időszakához viszonyított aktuális (utolsó) éves fogyasztói árindex értékének és a „k” tárgyévet megelőző évi értékének szorzata.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott ár az általános forgalmi adót nem tartalmazza.

Továbbá a VET 45. § (5) bekezdése kötelezte a szolgáltatót a területén megtermelt megújuló energia átvételére.

A törvény feljogosította a gazdasági minisztert, hogy meghatározza a megújuló forrásokból származó energia átvételi szabályait, amely az 56/2002. (XII. 29.) GKM rendeletben meg is történt.⁷³ A VET végrehajtási rendeletének 41/A. § (2) bekezdése szabályozza, hogy a Magyar Energia Hivatalnak (MEH) milyen szempontokat kell figyelembe vennie az egyes erőművek engedélyezésekor. A legfontosabbak között szerepel Magyarország elkötelezettsége a megújuló villamosenergia-termelésre és a megújuló energiaforrásból előállított villamos energia versenyképessége.

A törvény tartalmazott még egy jogszabályt, miszerint az 50 MW alatti teljesítménnyel rendelkező szélerőművek összevont kiserőműi engedélyt kaphatnak, amelynek megszerzése az általános engedélyezési eljáráshoz képest viszonylag egyszerű volt:

VET 52/A. § „A 0,5 MW és az ezt meghaladó teljesítményű kiserőmű esetén, az 51. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott esetekben egyszerűsített engedélyezési eljárást kell lefolytatni. A Hivatal a kiserőmű elsődleges energiaforrásának megválasztására, a létesítésére és a villamosenergia-termelésére vonatkozó engedélyt egy eljárásban, összevontan adja ki.”

A KÁT-rendszer és bővülése

A VET-et a 2005. évi LXXIX törvény módosította, amely megkülönbözteti az időjárástól függő és az időjárástól nem függő megújuló energiahordozókat. 2005-

ben először egy képviselői módosító indítvány nyomán került be a VET-be (5. § 11.b) a kötelező átvételi árról (KÁT) szóló paragrafus, amelynek értelmében a gazdasági miniszteré a megállapítás joga a megújuló, a hulladékból nyert energiával kapcsolatosan – illetve a jogszabályban meghatározott egyéb módon – termelt villamos energia kötelező átvételének szabályaira, valamint a pénzügyminiszterrel egyetértésben az így termelt villamos energia támogatásának rendjére.

„Az utolsó pillanatban, módosító indítvány formájában előterjesztett javaslat elfogadását a civil szféra is saját győzelmeként értékelte” Molnár Éva

„...itt a KÁT-módosítások esete (2005), ahol az országgyűlési vitában egy javaslat alapján tették be a megújulókra vonatkozó kötelező 23 Ft + a mindenkori infláció kitételt. A MEH erről nem is értesült, csak miután elfogadták a módosítást. A javaslat még nem is volt elfogadva, de az első kérelem már ott volt az asztalon – az X Zrt-jé...” Kiss János

A törvény a kötelező átvételi árat 23Ft/kWh-ban állapította meg [VET 95/A. § (1)], amelyet évente az előző évi infláció mértékével korrigálnak. A kötelező átvétel időtartamát és mennyiségét a MEH állapítja meg. Az időjárástól nem függő megújuló energiahordozóval termelt áram átvételi ára a csúcs, a völgy és mélyvölgy időszakoktól függően változik.

Amint azt nemzetközi példák is bizonyítják, egy kormányzat a megvalósított szabályozáson – a kötelező átvétel és a piaci árnál magasabb kötelező átvételi ár által nyújtott támogatáson – kívül más szabályozási módok segítségével is elősegítheti a megújuló energiatermelés és ezen belül a szélerőművek térnyerését egy országban.

A magyar szabályozás úgy alakult át, hogy az eredetileg KÁP-ba⁷⁴ kerülők körét 2003-ban a megújuló energia mellett a kisebb teljesítményű úgynevezett kogenerációs egységekre⁷⁵ is kiterjesztették⁷⁶. A rendelkezések alapján így azok a kapcsolatos termelő erőművek kaphattak támogatást, amelyek maximum 50 MW alatti beépített teljesítménnyel bírtak, a 6 MW alatti erőművek pedig kiemelt kedvezményeket. A jogosultak köre az évek során többször is változott a kormányrendeleteknek köszönhetően. A 2005-től létező KÁT-kör lényeges kiszélesítése 2007-től indult meg. A 389/2007. (XII.23.) Kormányrendelettel bizonyos feltételek fennállása esetén az 50 és 100 MW-os erőművek,⁷⁷ majd később a 287/2008. (XI. 28.) Kormányrendelettel a távhő-szolgáltatási célú erőművek esetén a 100–190 MW-os erőművek is bekerülhettek a KÁT-körbe.⁷⁸

A piaci szereplők támogatásának fedezete a KÁP-kassza esetében még a rendszerhasználati díjon keresztül történt, a KÁT-mérlegkör kiegyenlítése viszont közvetlenül az áramárban valósul meg.

A termelők részére a MAVIR egyenlíti ki a számlát, míg a lakosságot és vállalkozásokat ellátó szolgáltatók az általuk értékesített villamosenergia-mennyiség arányában kötelesek a KÁT-kasszát feltölteni. A MAVIR a 2008. január 1. után életbe lépett 389/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet alapján kapta meg a jogot a KÁT-mérlegkör létrehozására.

Az átvétel pontosabb szabályozására a 2007. évi LXXXVI. törvény (új VET) adott lehetőséget. Arra kötelezték a belföldi felhasználókat és kereskedőket, hogy a KÁT-átvevők – az átviteli rendszerirányítóval kötött szerződés alapján – átvegyék a külön mérlegkörben elszámolt villamos energiát (Tóth és Csikós, 2008; MEH, 2008d). A 389/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletben foglaltaknak megfelelően mindez a felhasználó részére értékesített villamos energia arányában történik.

A 287/2008. (XI. 28) Kormányrendelet a szélerőműveknek kedvezőbb átvételi árat biztosít a többi zöldáramot termelő erőműnél. A 20 MW-nál nagyobb, de legfeljebb 50 MW-os szélerőműben termelt áram 2008. január 1. és 2008. november 30. között a többi megújuló energiával termelő erőművel egy átvételi árba esett. [A 2009. október 1-jétől érvényes árak (+ Áfa): 24,90 Ft, 22,29 Ft és 9,09 Ft – MEH, 2008d.] A 20 MW-nál nagyobb, de legfeljebb 50 MW-os szélerőművek 2008. nov. 30-ától átkerültek egy másik kötelező átvételi kategóriába. A 2009. október 1-jétől érvényes árak (+ Áfa): 31,13 Ft, 27,86 Ft és 11,37 Ft.(MEH, 2009a). Lásd a 3.2.1. táblázatot!

3.2.1. táblázat – A kötelező átvételű villamos energia átvételi árai kapcsolt energiaforrásból 2009. október 1-jétől (ÁFA nélkül), HUF/kWh

			Csúcs	Völgy	Mély-völgy
Megújuló energiaforrásból nyert energiával termelt villamos energia	A MEH 2008. 01. 01. előtt (vagy az addig benyújtott kérelemre) hozott határozata alapján termelt (kivéve az 5 MW-nál nagyobb vízerőmű)	Nap- és szélérőműben termelt	28,13	28,13	28,13
	A MEH 2008. 01. 01. után hozott határozata alapján termelt (kivéve: 5 MW-nál nagyobb vízerőmű, 50 MW-nál nagyobb egyéb erőmű)	20 MW vagy annál kisebb erőműben (kivéve: naperőmű) termelt	31,13	27,86	11,37
		20 MW-nál nagyobb, de legfeljebb 50 MW-os erőműben termelt (kivéve: szélérőmű 2008. nov. 30-tól, naperőmű)	24,90	22,29	9,09
		20 MW-nál nagyobb, de legfeljebb 50 MW-os szélérőműben 2008. nov. 30-tól termelt	31,13	27,86	11,37

* Forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200909/honlapra_kot_atv_arak2009_10_2.xls

A leírásból látszik, hogy jelenleg a szélérőművek esetében két típusú kötelező átvételi ár van párhuzamosan érvényben. Aki 2008. január 1. előtt szerezte be az engedélyét, annak minden időszakban egységes (a 2009. október 1-jétől érvényben lévő) 28,13 Ft-os (+ Áfa) árat biztosít a MEH (MEH, 2009a), a később jövőkre viszont differenciált árszabás vonatkozik.

A KÁT-rendszer összege 2009 első felében 43 milliárd forintot tett ki.⁷⁹ A számos módosító rendelet után 2009 első felében a MEH hivatalos adatai szerint, az első fél év összes KÁT-támogatásának⁸⁰ mintegy 72%-a, azaz 30,9 milliárd forint a földgáz felhasználásával kapcsoltan termelt villamos és hőenergiához kötődik.⁸¹ (Tóth és Csikós, 2008; MEH, 2009a; Zöldtech, 2009.)

Látható tehát, hogy a kötelező átvétel kettős biztonságot ad a termelőknek. Hiszen ő egyfelől adott áron, a szabadpiaci ár változásaitól függetlenül és meszsze a szabadpiaci ár felett adhat túl a villamos energián, másrészt a szabályozás kiköti, hogy felvevőpiacot kell biztosítani a „zöldáramnak”. Ez a két előny nagyon vonzó az energiatermelő cégek – és nem csak a kifejezetten megújuló energiát termelők számára.

A kogeneráció melletti kisebb energiatermelő egységek beemelése a KÁP-kasszába megteremtette annak elvi lehetőségét, hogy ezek után kardinális szabályozási változtatások nélkül lehessen nyitni a nagyobb kapacitású és ugyancsak kogenerációs technológiákat alkalmazó úgynevezett „kapcsolt erőművek” felé is, beemelve őket a KÁT-körbe.

Ezzel a kormányzat szinte tálcán kínálta fel a megszerezhető járadékot, és a vállalkozások természetesen éltek is ezzel a lehetőséggel. Aztán idővel mások is kedvet kaptak rá, és igyekeztek bekerülni a járadékszerzők közé:

„... [A KÁT-rendszer] jó lehetőség arra, hogy könnyedén iszonyatos pénzeket keressél. Azt mondd valamilyen erőműre, hogy megújuló energiaforrásból termel, és például vedd át tőlem ezt a bizonyos energiát xy Ft/KW/h-ért. Ennek következtében a kötelező átvételűek aránya 30–35%-ra ment fel. A teljes energiatermelés 20 százaléka megújuló energiaforrásnak van minősítve⁸². Ez szépen viszi felfelé az árakat, és a korrupciónak remek lehetőséget ad, hogy gyakorlatilag bármilyen erőművet Kötelező Átvételűvé minősítsd.” Farkas Anna

„A baj ott kezdődött, hogy megtetszett ez az út és a megszerezhető járadék a nagyoknak is.

(...)

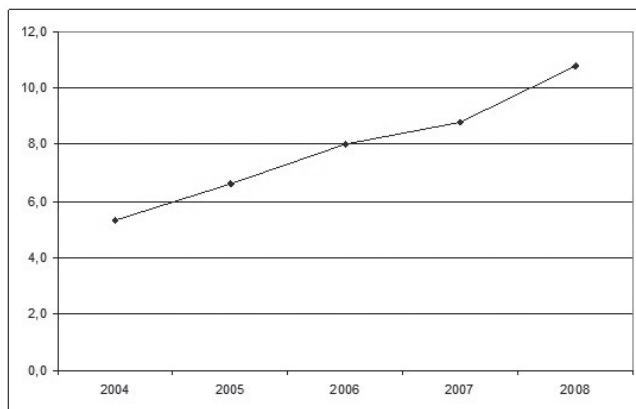
A nagyobb erőművek aztán folyamatosan estek be. Elsőként az XY Zrt balagott be a miniszterelnökhöz, aminek hatására miniszteri rendelet született. Így került be az XY X-i és z-i erőműve a KÁT-os körbe. A legnagyobb dobás az 500 MW-os w-i Erőmű bekerülése volt, amelyiknek egyébként francia a tulajdonosa. 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

„Konkrétan a törvénynél a KÁT-szabályozáson kívül nem volt lobbista ráhatás. Szakmai oldalról van pár megkérdőjelezhető döntés, például hogy a szabadpiaci rész kicsi, a közszféra nagy, és nincs igazi verseny.” Török Ferenc

A lobbik erősödő aktivitásának tulajdonítható, hogy a KÁT-rendszerbe kerülők körének változtatása a kapcsolt erőművek aránytalan bekerülését hozta magával. Míg ezek részesedése az összes magyar villamosenergia-termelésben 2005-ben 6,6% körüli volt, addig 2008-ra megkétszereződött, és közel 11%-ra nőtt (lásd a 3.3.1. ábrát).

Ennek megfelelően a szabályozás változásai, amelyek jellemzően rendeleteken keresztül történtek, főleg a kapcsolt erőműveket üzemeltető cégek érdekeit szolgálták úgy, hogy a KÁT-rendszer eredeti célja, a megújuló energiatermelés támogatása marginális fontosságúra csökkent.

3.2.1. ábra – A kötelező átvételen belül az ún. kapcsolt erőművek részesedése az összes magyar villamosenergia-termelésből, 2004–2008, %



Forrás: MEH

„Ezek a cégek a biztos piac mellett ráadásul masszív ártámogatásban is részesültek, azaz termékeiket kiemelt áron kellett megvenni. Az egészben az a legérdekesebb, hogy nemcsak a megújuló energiaforrásokat használó cégek kerültek ebbe a körbe, hanem földgázalapú cégek is (úgynevezett kapcsolt villamosenergia-termelők, amelyek olyan eljárással működnek, hogy a hőt és az áramot egy termelési folyamatban termelik, éppen ezért jó hatékonysággal).” Varga Katalin

„...felemásan sikerült e szempontból a szabályozás, van is a kapcsoltakkal gondja a MAVIR-nak. Ugyanis nem egyszer megtörtént, hogy ezek a kapcsolt földgázalapú energiatermelők a keletkező hőt és gőzt simán kieresztették, a „kapcsolt” jelző tehát nem állt. Ez azért is történhetett meg, mert az energiahivatalnak nem volt apparátusa az ellenőrzésre.

(...)

Valóban, a magyar szabályozási rendszerről elmondható, hogy jellemzően az elavult, volt szénes erőműveket és a kapcsoltakat támogatja.” Molnár Éva

Ezzel a KÁT-kassza szabályozása végső soron a járadékvadászat és a kormányzati kudarc tipikus példájává, az eredeti elképzelés inverzét létrehozó döntési folyamatná vált. Ezenfelül a KÁT-rendszer bővítése a kormányzat egy másik manifeszt céljával, a piacnyitás elvével is ellentétbe került. A villamosenergia-piac szempontjából ugyanis a KÁT-rendszer bővülése azt jelentette, hogy a részleges piacnyítással („liberalizációval”) ellentétes folyamatként a szabadpiaci értékesítés rovására megnőtt a kasszából részesülők, azaz a nem szabadpiaci, hanem a rögzített áron eladók köre.⁸³

Úgy néz ki, hogy ma Magyarországon adott a lehetőség, hogy gyakorlatilag bármilyen erőművet kötelező átvételűvé lehet minősíteni.” Farkas Anna

Az „ellátásbiztonság”

A széleenergetika speciális és sokoldalú tudást igénylő iparág. Magyarországon kevesen értenek hozzá, az iparágon belül mindenki ismer mindenkit, hiszen többnyire ugyanazokat a szakmai lépcsőfokokat járták végig. Gyakoriak az „átülések” az állami és a piaci vezetői székek között. Az energetikához kapcsolódó tudás könnyen kisajátítható, és a közvélemény a szakmai érvek mentén könnyen félrevezethető. Ez hatványozottan igaz a széleenergiával kapcsolatos szakmai vitákra is:

„Az ellátásbiztonság ma a legfőbb érv a monopolista érdekek elfedésére. A széleenergia ellenzőinek is a legmeggyőzőbb húzása a korlátos befogadóképesség teóriájának elterjesztése volt.

(...)

A változásban érdekelték és azok harca ez, akik azt akarják, hogy ne legyen lényegi változás, hanem csak a saját monopolhelyzetük szabadsága.” Takács Ferenc

Az energiapiac működése iránt érdeklődők számára nehezen eldönthető, hogy mennyire igazak a fent idézett állítások, és mennyire befolyásolják a megújuló energia terjedését a hazai energiapiac elitjének status quo-hoz ragaszkodó szemlélete és pozíciójának megőrzési vágya.

A kollektív cselekvés elméleti hátteréből jól ismert, hogy a döntési alternatívákhoz kapcsolódó érvrendszerek elbűjtatása a csak kevesek által érthető szakmai nyelv mögé nem más, mint a járadékszerző érdekcsoportok stratégiájának integráns része. (Olson, 1987.) Ez növeli e csoportok érdekérvényesítő képességét – mivel az elosztási koalíciók elemi érdeke, hogy a csoporton kívüliek, akiknek a

kárára az elosztás módosítása meg fog történni, ne értsék, hogy mire is megy ki a játék. Ezt az elvet sejtjük visszaköszönni a gyakran hangoztatott „ellátásbiztonság” mindent elsöprő érve mögött is.

A következőkben röviden bemutatjuk azokat a technikai feltételeket, amelyek szabályozói és piaci oldalról nélkülözhetetlenek a szélerőművek sikeres telepítéséhez.

A probléma a szabályozó szemszögéből

A szélerőművek által előállított áram egyik problémája, hogy az energiatermelést viszonylag nehéz előre jelezni, ezért e technológiánál a megtermelt áram tárolása egy lehetséges megoldásként vetődik fel. A tárolást közgazdasági szempontok és természeti, környezetvédelmi tényezők együttes figyelembevételével érdemes vizsgálni. Ausztriában például – a nagy szintkülönbségek adta lehetőségeket kihasználva – úgynevezett szivattyús technológiával oldják meg a kiegyenlítést (Szakértő-3). A vízerőművek főként Tirolban, Salzburg környékén, valamint a Dunán vannak. A szélerőművek viszont hagyományosan északabbra, Burgenland környékén, ezért vezetéki összeköttetést kell használniuk. Az átviteli kapacitásban jelentkező korlátok ellenére Ausztriában a szélenergia felhasználása már így is számottevő, és 1000 MW-os szinten áll.

„Két technológiával tudjuk az így nyert áramot tárolni: A Vértesi Erőmű (Oroszlányi Erőmű) vizes felnyomó technológiája segítségével, illetve egy úgynevezett hidrogéncellás bontással” Farkas Anna

A vízszivattyús energiátárolással 100–1000 MW energiát lehet tárolni, míg egy másik levegősűrítéssel energiátárolással 50–100 MW tárolása oldható meg (Pál, 2007).

Magyarországon 2004-ben 3,5 MW-nyi áramot előállító szélerőmű működött.⁸⁴ Ekkor már számos szélerőmű-telepítési programról lehetett olvasni a sajtóban, és a pár éven belül prognosztizált termelési mennyiséget 100–150 MW-ra becsülték. 2005-ben az országban működő szélerőművek összteljesítménye egy év alatt 6-ról 17 megawatt-ra nőtt.⁸⁵ 2006-ban Magyarországon 26 szélerőmű működött, összesen 36,46 megawatt kapacitással.⁸⁶ A megújuló források felhasználása szempontjából 2006-ban 54,8 PJ termelés volt, ennek 0,3%-át állították elő szélerőművek segítségével (Ströbl, 2009) és 2007-re ezen erőművek száma 40-re nőtt, összesen 61,675 megawatt kapacitással. (VGO, [2007. június 13.]) 2008-ban a Magyar Szélenergia Társaság adatai szerint az országban 63 szélerőmű termelt áramot, összesen 112 megawatt teljesítménnyel. Ez a hazai energiafelhasználás egy százalékát sem érte el. (NOL, [2008. szeptember 21.]) 2008 végére 127 me-

gawattra nőtt a magyarországi szél erőművek kapacitása (FN, [2009. január 27.]), 2009 szeptemberére pedig elérte a jelenlegi 177,125 kW-os teljesítményt, amelyet 96 erőmű állít elő szerte az országban.

Az adatok jól illusztrálják, hogy 2004 óta folyamatosan nő a hazai szél erőművek száma, miközben az általuk előállított áram mennyisége 2009-ig minden évben megduplázódott. Az európai unós irányelvek szerint 2010-re Magyarországnak el kell érnie azt, hogy az áramtermelés 3,6 százaléka megújuló energiaforrásból történjen, ami a jelenlegi 5,1%-os aránnyal már teljesült is (MNO, 2004. március 11.).

Az energia tárolása mellett magának a szélerőenergia-potenciálnak a felmérése, a hatékonyan beépíthető és működtethető kapacitásmennyiség megállapítása is a szabályozás feladata. A megkérdezett szakértők szerint a jelenlegi kapacitások Magyarország szélerőenergia-potenciáljának csak a töredékét érik el. A szél erőművek területi megoszlását bemutató térképről⁸⁷ is leolvasható, hogy például Szeged környékének szél erőmű-építési potenciálja még távolról sincs kihasználva.⁸⁸

A szél erőművek biztonságos üzemeltetéséhez és az előre számítható termeléshez elengedhetetlen, hogy az időjárásról pontos adatok álljanak rendelkezésre. A jelenleg működő OMSZ-rendszer 1 nappal előre képes adatot szolgáltatni a napi menetrend kiadásához, valamint minden egész órára pillanatnyi szélességértéket (pl. 9:00:00 á 4 m/s) határoz meg (Csákány, 2008). Jelenleg viszont sem az OMSZ, sem más szakszervezetek nem tudnak egy vagy több napra előre olyan szél adatokat szolgáltatni, amelyek alkalmasak lennének a termelés-előrejelzés 15 perces időintervallumú meghatározására.

A tárolás és a szélerőenergia-potenciál felmérésénél, továbbá a megfelelő időjárás-előrejelzés technikai feltételeinél is nagyobb fajsúlyú probléma a szél erőművek biztonságos üzemeltetéséhez szükséges rendszerszintű technikai feltételek biztosítása. Ez jelenleg a MAVIR hatásköre.

Összefoglalva elmondható, hogy a szabályozó oldaláról az energiatermelő potenciál felmérése, a várható energiatermelés előrejelzése és esetlegesen a korszerű tárolási módszerek kialakítása jelentik azokat a feladatokat, amelyeket a szabályozó hatóságnak át kell gondolni ahhoz, hogy a szél erőművek hatékony, jól tervezhető és biztonságos működését biztosítsák.

A probléma a piaci szereplők szemszögéből

A piaci szereplők szemszögéből nézve az előzetes felmérések és az engedélyek beszerzése a szél erőművek telepítésének leginkább idő- és pénzrabló elemei. A technikai megvalósítás csak ezután következhet.

Egy szélérőmű felállítása során számos tényezőt kell figyelembe venni: az évi szeles órák száma, a felállítás költségei, a hálózatra csatlakozás díja, a fenntartás költségei, a turbina élettartama és természetesen a termelt áram mennyisége. (VGO, [2005. január 26.]) Egy szélérőmű telepítési költsége másfél milliárd forint körül van egy 110 méter magas torony esetében. A szélérőmű költségeinek 80%-át az úgynevezett *ex works* rész teszi ki; azaz maga a technológia, a turbina, a rotorlapátok és a torony. Ezért is szorgalmazza számos szakember a szélérőművek alkatrészeinek gyártását Magyarországon.

A hálózatra kapcsolódás 2–9%-át teszi ki a teljes költségvetésnek, míg az engedélyezési eljárás rengeteg időt igényel. Ezenkívül már csak kisebb költséggel járó, de legalább olyan fontos tényezőkkel kell számolni, mint például az infrastruktúra kiépítése és a földterület bérleti díja. (VG, [2004. október 26.]) Sajtóhírként többször is megjelent, hogy lakossági panaszok érkeztek a befektetőkhez, de a megkérdezett interjúalanyok szerint a helyiek inkább büszkéek voltak ezekre az építkezésekre (MNO, [2004. július 10.]).

A szélérőművek beruházási szempontból – jól működő szabályozási környezetben – rendkívül jó befektetésnek bizonyulnak, hiszen az építési költségek 8–10 év alatt megtérülhetnek a KÁT-rendszer biztosította kedvező feltételek esetén, és egy szélérőmű várható élettartama 20–25 év.

A szélérőművek építéséhez európai uniós pályázat is kapcsolódik.⁸⁹ A legfrissebb, 2009. szeptember 1-jén kiírt magyarországi lehetőség a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP).⁹⁰ A jelenleg érvényben lévő regionális szintű támogatási rendszer, a TÁMOP EU-s költségvetésből lehívható összegeket jelent, amelyet elsősorban intézményfejlesztésre lehet felhasználni.

A pályázatírás költséges procedúra, az interjúalanyok szerint minimum 500 ezer forintba kerül a beadás, és ezenfelül a pályázatíró cég jutalékát is ki kell fizetni. Egy szélérőművek pályázatírásával foglalkozó interjúalany tud arról, hogy vannak úgynevezett „mindig nyerő” pályázatíró cégek, azaz vélhetően valamilyen korrupciós tranzakció növeli a nyereséyleit:

„Volt már olyan cég, amelyik úgy jött hozzánk, hogy mindenben segítsük őket, de a pályázatot mással íratják meg, mert a másik cégnél biztosan siker lesz a pályázat.” Molnár Éva

A személyes ismeretségek nagy szerepet játszanak a pályáztatásnál vagy akár már a feltételek kiírásánál is:

A sikeres pályázat feltétele ma Magyarországon, hogy legyen előre jól értesült az ember. A kért példák a mostani szabályozás részleteiről már a megjelenés előtt 30 nappal értesült. Mindig vannak munkapéldányok, amelyek, hogy-hogy nem, kikerülnek a részt vevő cégekhez is. Szabó Ilona

Volt olyan a megkérdezett szakértők között, aki szerint az engedélyvásárlásnál az is előfordulhat, hogy fosszilis energiahordozókkal foglalkozó üzleti körök szállnak ringbe, amellyel eleve az volt a céljuk, hogy megakadályozzák a szélerőmű-beruházások megvalósítását.

Az egyik megkérdezett szakértő szerint számos „megalapozott” oka lehet annak, hogy ki nyer meg egy szélerőmű-telepítési pályázatot:

„Ha ott vagyunk decemberben, és el kell osztani az X millió forintot, egyrészt időtakarékosságból, másrészt lustaságból is célszerű a jól bejáratott pályázókhoz nyúlni.” Molnár Éva

A 246/2005 (XI. 10.) Kormányrendelet előtt a projektfejlesztők háromlépcsős engedélyezési eljárásban szerezhették meg a beruházások megvalósításához szükséges engedélyeket. A kormányrendelet négy lépcsőssé hosszabbította az eljárást, előírva a MEH kiserőműi összevont engedély megszerzésének szükségességét, a korábbi három nagyobb volumenű engedély – a környezetvédelmi (1), az építési (2), illetve a hálózatra csatlakozási szerződés (3) engedélyezése – mellett. Az utóbbi három megszerzéséhez seregnyi kisebb beleegyezést kell kijárni, amelyek alaposan meghosszabbítják a folyamatot.⁹¹ Az építési engedélyt a Területi Műszaki Biztonsági Felügyelettől (TMBF) kell megkapni, amely maximum 60 + 30 nap alatt érkezik meg (elbírálási idő + szakhatósági engedélykiadás átfutásának ideje). A környezetvédelmi engedély megszerzése legfeljebb fél évet jelent.

A 2005–2006-os kötelezően előírt MEH-engedélyeztetési eljárás és a kvótakiosztás

A kötelező átvétel, a könnyített engedélyeztetési eljárás és a megújuló energia népszerűsége miatt az erőművek 2006 márciusában nagy kapacitások kiépítésére, 1130 MW-ra kértek engedélyt. A Magyar Energia Hivatal azonban 2006-ban a rendszer biztonságára hivatkozva csak 330 MW kapacitást engedélyezett. A kvóta felállításával az volt a célja, hogy csökkentsék a vállalatok belépését, és egy bizonyos optimális korlát mellett állandó szinten állítsák azt be.

A 330 MW indoklása a következő volt (MEH, 2006a). A villamosenergia-rendszer 5 percenként legfeljebb 90 MW ingadozást bír elviselni az üzembiztonság veszélyeztetése és további költségek felmerülése nélkül. Meg kell találni azt a szélerőmű-kapacitási korlátot, ami legfeljebb 90 MW ingadozást hoz létre a hálózatban. A korlát megbecslésére a következő egyenletlenséget írták fel:

$$p_{Max} \cdot 0,24 + p_{Max} \cdot 0,24 \cdot 0,1 \leq 90 MW \quad (1),$$

ahol P_{Max} a kapacitáskorlátot jelenti. Az egyenlet megoldásaként P_{Max} ismeretlenre 330 MW-ot kaptak.⁹² A 24 százalékos szorzó a beérkezett engedélykérelmekből számított átlagos éves rendelkezésre állás arányát adja $\left(\frac{2174}{365 \cdot 24}\right)$.

A 0,1 szorzó a szélenergia előre jelezhetőségi pontossága miatt került be az egyenletbe, azaz szerintük ennyire becsülhető meg pontosan a szélerőművekben termelt áram mennyisége. A paraméter értékének megválasztása azonban bármilyen pontosabb forrásmegjelölés híján önkényesnek tűnik.

„Németországi tapasztalatok alapján mondható, hogy a 24 órás előrejelzési pontosság egy – historikus adatokat is figyelembe vevő – neurális hálózato-kat használó becslési eljárás alapján ~10%.” (MEH, 2006a)

A korlát megállapítását követően a hiánytalanul beérkezett 550 MW nagyságú kérelem között felosztották a kapacitásokat. A nagyobbat kérelmezők nem kapták meg a teljes kvótát, hanem 0,51588 szorzóval kaptak engedélyt. Egységnyi szorzóval csak a 2 MW alatti erőműveket súlyozták.

A kvóta 54 százalékát a Kaptár, Kaptár B, Vento és Mistral cégek szerezték meg, amelyek csoportos kérelmet nyújtottak be a MEH-nek, azaz egy közös cégcsoportot képviseltek. A kiadott engedélyek majdnem 80 százalékát az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. (ÉDÁSZ) területén található erőművek kapták.

3.2.2. táblázat – A 2006 során engedélyezett szélerőművek

Beruházó	Projekt	Kérelmezett MW	Szorzó	Allokált MW	Csatlakozási szerződés keletkezte	MEH kérelem érkezett
B-S Energia	Levél	49,9	0,51588	25	2005.04.19	2005.07.18
CLEAN ENERGY Kft.	Acs	1,5	1	1,5	2005.08.29	2006.01.20
CLEAN ENERGY Kft.	Hegveshalom	0,85	1	0,85	2005.08.29	2006.01.20
CLEAN ENERGY Kft.	Pápakövács	1,8	1	1,8	2005.08.28	2006.01.20
Euro Green Energy	Zirc-Olaszfalu	49,9	0,51588	25	2005.10.07	2005.12.21
e-Wind Kft.	Csész	0,8	1	0,8	2005.10.30	2005.09.27
e-Wind Kft.	Felpéc	0,8	1	0,8	2005.10.30	2005.09.27
e-Wind Kft.	Dáka	0,8	1	0,8	2005.10.30	2005.09.27
Hungarowind	Sopronköved-	45	0,51588	23	2005.04.19	2005.10.29
Kaptár	Kisigmánd II.	4,6	0,51588	2	2005.08.30	2005.10.19
Kaptár	Ikenvár I.	48	0,51588	24	2005.04.15	2005.07.15
Kaptár	Kisigmánd I.	48	0,51588	24	2005.04.15	2005.07.15
Kaptár	Tét I. park	46	0,51588	23	2005.05.20	2005.07.26
Kaptár B	Károlyháza II.	20	0,51588	10	2005.10.24	2005.11.24
Kaptár B	Károlyháza I.	4,6	0,51588	2	2005.08.30	2005.10.19
Mistral	Nagyigmánd	36	0,51588	18	2005.10.30	2005.07.15
Mistral	Ikenvár II.	32	0,51588	16	2005.10.30	2005.07.29
MOV-R H1 Szélérőmű Kft.	Mosonszolnok-Levél	48	0,51588	24	2005.01.14	2006.02.02
Pannon Szélérőmű Kft.	Bábolna	30	0,51588	15	2005.04.19	2006.02.09
Preciz Építőipari és Kereskedelmi Kft.	Csetény 2	2	1	2	2005.03.30	2006.02.02
Preciz Építőipari és Kereskedelmi Kft.	Bakonycsemve	1,8	1	1,8	2005.03.30	2006.02.02
Preciz Építőipari és Kereskedelmi Kft.	Csetény 1	1,8	1	1,8	2005.03.30	2005.12.23
Renerwind Kft.	Kapuvár	4	0,51588	2	2005.06.01	2006.02.15
Renerwind Kft.	Jánossomorja J4 J5	4	0,51588	2	2005.06.01	2006.02.03
Renerwind Kft.	Kemenessömjen	4	0,51588	2	2005.08.29	2006.02.15
Renerwind Kft.	Jánossomorja J2 J3	4	0,51588	2	2005.05.17	2006.02.03
Renerwind Kft.	Jánossomorja J6	2	1	2	2005.04.30	2006.02.03
Triton Kft.	Vönerck 064/25 hrsz.	0,85	1	0,85	2005.07.26	2006.02.03
Vento Kft.	Acs	38	0,51588	19	2005.10.30	2005.07.26
Vento Kft.	Tét II. park	46	0,51588	23	2005.10.30	2005.07.26
VILL-KÖRR Energiatermelő és Befektetési Kft.	Mosonszolnok	0,8	1	0,8	2005.06.30	2006.02.10
VILL-KÖRR Energiatermelő és Befektetési Kft.	Csorna	0,8	1	0,8	2005.07.30	2006.02.10
VILL-KÖRR Energiatermelő és Befektetési Kft.	Veszékény	1,6	0,51588	0	2005.06.30	2006.02.10
Windpower	Östfáasszonyfa	0,6	1	0,6	2005.08.30	2005.11.24
WPSS	Jánossomorja J1	1,8	1	1,8	2005.04.30	2006.02.03

Forrás: (MEH, 2006b)

A hivatalos indoklással szemben már akkoriban is több ellenvélemény fogalmazódott meg. A bírálatok többsége az átgondolatlan és a nem kellően indokolt limit megállapítását rótta fel a MEH-nek:

„A 300 MW-os kvótakiosztásról szólva: 2006-ban az Energia Klub már a kezdetektől felhívta a figyelmet, hogy ez a szabályozás egyértelműen korrupcióra nyújt lehetőséget. Senki sem tudta meggyőzően bebizonyítani, hogy a 330 MW hogy jött ki. A MEH és a MAVIR próbálkozása nem volt igazából komolyan vehető.” Molnár Éva

„A 330 MW története igen egyszerű. XY azt mondta, hogy semennyit, a MEH pedig csinált egy tanulmányt 500 MW-ról. Így lett a 330. Ezután a Műegyetemmel utólag készítették egy képletet, amelyből kijött a 330. Ezt csak jóval később láttam, és egyáltalán nem releváns. Előbb volt a döntés, és utána csapták hozzá a szakmainak tűnő tartalmat.

(...)

Emberi szempontból magyarázható a régi szakemberek ellenkezése. A nagy öregek számára ugyanis az előre nem tervezhető szélenergia egyszerűen badarságnak tűnik, nem tudnak a gondolkodásmódjukon ekkorát változtatni. És bár a korábbi riogatások egyike sem bizonyult igaznak, azt mindenesetre elérte a lobb, hogy jó 10 évig semmi sem történt a szélenergia terén.” Kiss János

„Az akkor rendelkezésre álló adatok alapján 1-2 hónapos számítások után húzta meg a 330-as határt a MEH. Később a Műegyetemen készült egy tanulmány, amely ezt alátámasztotta.” Balogh István

„2006-ban eredetileg a MAVIR 600 MW-ot engedélyezett volna, de az erről szóló tanulmány az asztalfiókba került. A 330 MW-os döntést szakmailag semmi sem indokolta. A mostani szabályozással még 410 MW-ot rá akarnak ereszteni a rendszerre, pedig azóta romlott a villamosenergia-rendszer helyzete. Az interjúalany szerint egyébként a most kialakuló 740 az akkori realitás. Azt is elmondja, hogy a 410-et indokoló X tanulmány utolsó bekezdésében (27 oldalon 'bizonyítja' a mostani emelés létjogosultságát) ott van, hogy egyébként GKM-utasításra lett ennyi.” Kovács Mária

...tudtuk, hogy mikor fog kijönni a kvótaosztásról szóló rendelet. Csak viszszaszámoltak jövő májustól 8 hónapot. Mert mi is van akkor? Választás...” Kovács Mária

„2006-ban még nem volt szabályozva, hogy az építési engedélyeket hol és hogyan kell beszerezni. Egyrészt lehetett a TBMF-nél, amiből 8 van az országban, másrészt a helyi hatóságtól. Az előbbi maximum 60 + 30 (elbírálási idő + szakhatósági engedélykiadás átfutásának ideje) nap alatt jött meg, míg ha a helyi önkormányzathoz folyamodott az ember kérelemért, maximum 30 + 30 nap alatt megúsza. A TBMF-nél ráadásul több is volt az elutasítás, mert ők tényleg felhívták az összes helyet (környezetvédők, légvédelem stb.), míg helyi szinten a pecsétnyomás inkább baráti alapon történt, nem volt ellenkezés. Aki ügyes volt, és ismerte ezt a kiskaput, az megtakarított minimum egy hónapot és sok utánajárást.” Szabó Ilona*

** TBMF: Területi Műszaki Biztonsági Felügyelet*

A 330 MW-os kvótalimit egyértelműen járadékot teremtett, mivel a beadott pályázatok négyszer annyi erőforrás telepítését célozták. Másik probléma a már említett MAVIR-engedélyek köre. A hálózatra csatlakozási szerződés feltételeként előírt hivatalos iratot ugyanis november után már nem bocsátott ki a hivatal. Így végső soron az engedélyek beszerzésének lehetetlenné tételével sikerült elérni, hogy a projekteket a MEH-engedélykérelemre a pályázók egy része nem adhatta le. Ráadásul nyilvánvaló szabálytalanságok is előfordulhattak a kvótakiosztás kapcsán:

„Ugyanakkor voltak olyan cégek, akik érvényes környezetvédelmi engedély nélkül vagy csatlakozási szerződés birtokában ugyan, de érvényes építési engedély nélkül nyertek kvótát.

(...)

A MEH ugyanis lehetőséget biztosított hiánypótlásra. A MEH ugyanis csak azt nézte, hogy van-e érvényes csatlakozási szerződés. A piaci szereplők egy része a MEH, MAVIR kikötését tudta előre, és tudott lépni ez ügyben, így előnyhöz jutott. Mivel tudta a meghozandó szabályt, ehhez gyártotta le a papírendszerét.” Nagy László

Egy interjúalany említett olyan céget, amelyik még nem volt bejegyezve, de már érvényes csatlakozási szerződés birtokolt.

A befektetők másik lehetősége ebben az esetben olyan projekt megvásárlása volt, amelynek irányítói belső információkkal rendelkeztek, és jó előre beszereztek minden engedélyt:

„Tehát egy olyan projektet vettek, amelyen minden volt, az összes engedély, minden. Májusban, a döntés meghozatalakor az internetes honlapon közzölt pályázati eredményben olvasták, hogy végül is nyert a pályázatuk,

addig nem tudtak semmit. Még májusban volt egy Hungexpo kiállítás, ahová elmentek. Ez a kiállítás veszekedésbe és ordibálásba fulladt, majdnem az történt, hogy az elégedetlen vesztesek a nyerteseket kezdték el vádolni.”

Tóth Zoltán

Az X cégcsoport 150 MW-nyi megnyert kapacitással a legbefolyásosabb szél-energetikai befektető lett, de kvótáit teljes egészében értékesítette a másodlagos piacon. Egy interjúalany szerint ezzel jelentős haszonra tett szert:

„1 MW-nyi szélergia 80–100 millió forintot ér, így az X 12–15 milliárd forintért dobhatta piacra ezeket a kvótákat.” Tóth Zoltán

2009 végére a kiosztott kvótákból mintegy 177 MW kapacitást építettek meg, de egy éven belül még mintegy 70 megawatté fejeződik be: 50 MW Mocsai térségében, 16 MW pedig egy többcéges konzorcium építésében. Azaz 250 MW rendszerbe állítása várható a kvótakiosztás után három évvel. A 330 MW-ból jelenleg 15 MW szabad – több interjúalany 2009 végén úgy tudta, hogy ezt a kapacitást az MVM veszi meg. A 2006-os engedélyeztetési eljárás eddig a kvótakiosztás szabályozása felől közelítve értékelhető negatívan. Azonban a megépült projektek arányát figyelembe véve is hasonló az előjel.

3.3. Három szabályozási lépés

A következőkben három példát mutatunk be, hogy felvillantsuk a szélerőművekkel kapcsolatos szabályozási gyakorlat egy-egy esetét annak illusztrálására, hogy a kiszámíthatatlan jogszabályi környezet alapjaiban határozhatja meg a piaci szereplők viselkedését.

Első: a MAVIR és a kormányzat

2005-ig egy szélerőmű projekt elindítójának a rendszerirányítástól még semmilyen engedélyre nem volt szüksége. A kapacitások iránti megnövekedett érdeklődés miatt 2005-ben az energiahivataltól kapott engedély előfeltételeként MAVIR-engedély beszerzését is előírták egy beruházási projekt elindításához.

„Mindenféle rémhírek terjedtek előzően, mire 2005 őszén (vagy decemberben?) kijött a határozat, hogy a MAVIR jóváhagyása kell, hogy az áramszolgáltatással a csatlakozási szerződést meg lehessen kötni.” Nagy László

Csak hogy a MAVIR ekkor már nem adott ki egy ilyen hatósági engedélyt sem, ezzel lehetetlenné téve a pályázók egy részének a MEH-engedély beszerzését, kérelmüket ugyanis ennek az engedélynek a hiányában érvénytelennek tekintették.

„2006 januárjában tájékoztatóban adták ki a végzést a 330-as limitről. Ez azt is tartalmazta, hogy november 10-től kezdve a MAVIR-nak nyilatkozni kell a használatba vételről, tehát aki addig nem fejezte be az engedélyeztetési procedúrát, annak egy olyan hatósági engedélyt kellett megszereznie, amelyet a MAVIR már nem állított ki. Így a korábban készen lévő pályázatok nyertek. A megszerezhetetlen MAVIR-engedély volt tehát a csatlakozási szerződés előfeltétele. (Bár a VET-ben elvileg benne van, hogy a MAVIR nem tagadhat meg engedélykiadást, csak nagyon indokolt esetben. Az elutasításról mégis mindenkinek ugyan azt a standard levelet küldte ki...)” Nagy László

Tehát a már korábban elindított projektek szállhattak csak ringbe a 2006-ban meghirdetett kvótákért.

Az érdekes ebben a történetben, hogy a MAVIR saját céljait követve és az „elátásbiztonság” mindent felülíró követelménye mögé bújva képes arra, hogy kifejezett és kinyilvánított kormányzati szándékok (a megújuló energiatermelés ösztönzése) ellenében lépjen fel, és ez a fellépése sikeres is volt.

Második: drákói MAVIR és elnéző MEH

Előfordult az is, hogy a szabályozás a piaci szereplők által betarthatatlan követelményeket írt elő, mivel azok betartása az energiatermelés létét veszélyeztette volna. Ebben az esetben maga a MEH sietett a vállalkozók segítségére azzal, hogy nem kérte számon a szabályozás előírta feltétel betartását.

Jelenleg is alkotmánybíróági vizsgálat folyik a 2007. december 27-én hozott pótdíjrendelet (389/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet)⁹³ miatt. A határozatot – amely 15 perces, 3-4 nappal előre szóló menetrendkészítési-kötelezettséget írt elő – eredetileg január 1-jével kellett volna alkalmaznia a termelőknek:

„(4) Az engedélyes Értékesítő köteles a Befogadó részére a külön jogszabályban, a kereskedelmi szabályzatban és a mérlegköri szerződésében foglaltak szerint havonta menetrendet adni. Ha az Értékesítő a havi menetrendet nem, nem megfelelően vagy késedelmesen adja meg, a Befogadó részére benyújtott számlája szerinti villamos energia minden kWh-ja után 7 Ft szabályozási pótdíjat köteles fizetni.

(...)

(7) Ha szélerőmű, naperőmű vagy 5 MW-nál kisebb névleges teljesítőképességű vízerőmű esetében a menetrendadásra kötelezett Értékesítő által az adott napon ténylegesen értékesített villamos energia mennyisége +/-50%-nál nagyobb mértékben tér el az utolsó érvényes menetrend alapján az adott

napra összesített villamosenergia-mennyiségtől, akkor az Értékesítő az 50%-os korlát feletti eltérés minden kWh-jára 5 Ft szabályozási pótdíjat köteles fizetni az adott hónapra a Befogadónak.”

A rendeletet a MAVIR sajátos módon értelmezte:

„A Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító (MAVIR) Zrt. ráadásul úgy értelmezi a rendeletet, hogy előző nap, negyedórás intervallumokra kell megadni a másnapi termelési tervet, és naponta kell kiszámítani az eltérést is. Így januárban máris voltak olyan napok, amikor a szélerőmű tulajdonosa több pótdíjat fizetett, mint amennyit az áramért kapott. (Ez úgy lehetséges, ha az OMSZ-től kapott széladatok alapján a szélerőmű üzemeltető jóval több áramtermelést ad meg a termelési menetrendben, mint ami a valóságban bekövetkezik. Így az aznap megtermelt egy kilowattórára vetített pótdíj mértéke az 5 forint/kilowattórának a többszöröse is lehet.)

Az Országos Meteorológiai Szolgálat nem tud olyan pontos előrejelzést adni, amelyből akár csak órás átlagokat lehetne számolni. Az előrejelzés abból áll, hogy minden óra első percében az adott helyen várhatóan mekkora lesz a szélesebség. Ebből kellene negyedórás energiatermelési tervet készíteni. Nyugat-Európában ezt úgy intézik, hogy a villamos rendszerirányító 3 órás előrejelzést kap a meteorológusoktól, ami már nagyon pontos, és így elegendő a szabályozáshoz.” (Zöldtech, 2008)

Erről az adott helyzetben irreális feltételről egy szakértő úgy nyilatkozott, hogy a MEH szemérmesen eltekintő magatartása itt sokkal hatásosabb volt, mint ha az erőmű-tulajdonosokkal megpróbálták volna betartatni a MAVIR által szorgalmazott követelményeket.

A fentiekhez hasonló esetekben az eltérő jogértelmezési lehetőségekből fakadó betarthatatlan követelmények és emellett a felügyelő hatóság elnéző magatartása hosszú távon fenntarthatatlan, és korrupciós kockázatokat növelő állapotot eredményez, mivel növeli a kliensek (vállalkozások) felől érkező korrupciós keresletet.

Harmadik: „Ha biztosan nyerni akarsz, nem kérsz az általam biztosított előnyökből”

A tanulmány írása közben futó kapacitáspályázat – amelyet a 33/2009. (VI. 30) KHEM rendelet⁹⁴ szabályoz – tartalmazza a jövőbeni szélerőmű-kapacitás létesítésének lehetőségeit és a 2009. évi pályázati feltételeket. A piaci szereplők ezzel kapcsolatos várakozásait a múlt kedvezőtlen tapasztalatai befolyásolják:

„Ugyanaz fog történni, mint 2 éve. A cél most csak kicsit változott: lerabolni mindent, amit még le lehet.” Kovács Mária

Az új kvótakiosztás szabályozása a szerint állítja sorba a pályázókat, hogy mennyit hajlandók feladni a KÁT-körös támogatásból:

15. § (1) A minősítő szakaszban megfelelt pályázókat a Hivatal felhívja, hogy 8 munkanapon belül - a jogszabályban meghatározottnál nem magasabb - kötelező átvételi ár, az igényelt kötelező átvétel időtartama, illetve a kötelező átvétel keretében átvételre kerülő villamos energia éves mennyisége vonatkozásában tegyenek ajánlatot.

(2) Az (1) bekezdés szerinti határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolásnak.

(3) Az e rendelet alapján kiírt pályázat értékelése során a Hivatal a pályázó által igényelt - a jogszabályban meghatározottnál nem magasabb - kötelező átvételi árat (zónaidőnkénti bontásban), az általa igényelt kötelező átvétel időtartamát, illetve a kötelező átvétel keretében átvételre kerülő villamos energia éves mennyiségét veszi figyelembe.

(33/2009. (VI. 30.) KHEM rendelet)

Ez azt is jelenti, hogy annál nagyobbak lesznek a pályázók nyerési esélyei, minél nagyobb mértékben licitálnak alá a kormányzat által számukra korábban biztosított kötelező átvételi árak. Akik teljesen lemondanak erről, azok biztosan megkapják a kért kvótamennyiséget.

„...ez kigazdálkodhatatlan. Nem lennének meglepve, ha egy egyszerű rendeltet módosítással később átalakítanák, és visszahoznák a KÁT-körbe a kiváltóságokat (...) és ismét nem került bele semmilyen kitétel a megépítési kötelezettségre.” Nagy László

A fenti szabályozási kezdeményezés nehezen indokolható. A kormányzat ösztönözni kívánja a megújulóenergia-termelés elterjedését, és ezért a piaci árnál jóval magasabb kötelező átvételi árat biztosít az ilyen erőműprojektek kivitelezői és működtetői számára – majd látva azt, hogy a vállalkozók szemében talán túlságosan is vonzó az így biztosított járadék, azoknak, akik a vártnál több projekt építésére adnak be kérelmet, *ad hoc* módon adminisztratív korlátozásokat vezet be. A befektetők érdeklődése azonban nem lankad, és az EU-ajánlások szerint a megújuló energiák, közöttük a szélerőművek arányát is növelni kellene az energiatermelésen belül, ezért újabb pályázatot ír ki. E pályázatban pedig azokat a projekteket részesíti előnyben, amelyek minél kevesebbet kérnek a nekik egyébként járó, a kormányzat által más csatornán keresztül számukra biztosított járadékból (kötelező átvételi tarifa).

Mindezt azzal együtt teszi, hogy évről évre növeli a KÁT-rendszerből járadékot húzó, kifejezetten nem megújulóenergia-termelő technológiát alkalmazó, úgynevezett kapcsolt erőművek részesedését, amelyek így például 2009-ben mintegy 44 milliárd forint járadékra tettek szert,⁹⁵ amit a MEH becslése szerint 2009-es árakon 2015-ig további 76 milliárd forint egészít majd ki. Ez nem „szél hozta pénz”, nem EU-s támogatás, hanem a járadékvadászat kárvallottjainak – a fogyasztók különböző csoportjainak – többletterhe, vesztesége is.

Talány, hogy ezzel a szabályozással mi is a kormányzat célja.

4. ÁLTALÁNOS TANULSÁGOK

„A közügyek korlátozott ismerete magyarázza végül a lobbizás eredményességét. Ha valamennyi állampolgár megszerezné és összegezné az összes érdemleges információt, akkor nem ingathatná meg őket a reklám és más befolyásoló eszköz. Tökéletesen tájékozott polgárok esetén a választott tisztségviselőknek nem kellene elszenvedniük a kijárók hízelkedését, mivel a választók később megtudnák, hogy érdekeik csorbát szenvedtek, s a megbízhatatlan képviselőt a következő választáson megbuktatnák. Miként a kijárók kollektív javakat nyújtanak a különérdekek köré felsorakozó érdekcsoportnak, hasonlóképp, a lobbizás eredményességét az állampolgárok nem tökéletes ismeretei magyarázzák. Mindez nagyrészt abból a tényből fakad, hogy a kollektív javakkal kapcsolatos számítások és információk szintén kollektív jószágot alkotnak.”

Mancur Olson (1987 [1982]): 57)

1. Miért elengedhetetlen a kormányzati beavatkozás?

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

Az állami szabályozás fokozott jelenléte pedig triviálisan azt eredményezi, hogy más piacokhoz képest – amelyeknél az állami szabályozás kevésbé szükséges – itt nagyobb valószínűséggel következhetnek be kormányzati kudarcok.

Mindez nem magyar sajátosság, hanem általában jellemzi egyes országok energiapiacait.

2. Miért kínálkozik kedvező terep a járadékvadászat és a korrupció számára?

A villamosenergia-piac – éppen sajátosságaiból adódóan – kitűnő terepe a járadékvadászatnak és a korrupciónak. Az alábbi tényezők növelik a járadékvadászat bekövetkezésének valószínűségét. (Olson, 1987; Besley, 2006.)

a) Kevés az eladó

Ezáltal az eladói oldalon a járadékvadászat egy szereplő számára már akkor is kifizetődő, ha két-három stratégiai szereplő tartja kezében az energiatermelés döntő részét, és csak ez az egy kezd járadékvadászatba, a többi nem. Az eladói oldalon tehát nincs szükség koalícióra egy sikeres járadékvadász-stratégia kivitelezéséhez. De, még ha fontos is lenne az ilyen koalíció létrehozása, ez a szereplők kis száma miatt viszonylag könnyű, kis tranzakciós költségek mellett lehetséges.

b) Sok a vevő

Az eladói oldallal szemben a vevői oldalon sok a szereplő: közületi fogyasztók, vállalkozások, lakosság. Ez önmagában két dolgot eredményez: az eladói oldalon megnyilvánuló járadékvadászat miatti veszteségek (a magasabb ár) sok szereplő között oszlanak meg, akik ezt a járadékvadászattól bekövetkező többletterhet alig érzékelik (b1); másrészt sok szereplő esetében nehezen szervezhető meg olyan ellenlobbi, amely hatékonyan tudna fellépni a járadékvadász magatartással szemben (b2).

b1) Az egy vevőre jutó átlagos veszteség minimális

A járadékvadászat miatti áremelkedés többletterhe eloszlik a sok fogyasztó (vevő) között, akik ezt a tényt nem vagy csak alig érzékelik. De így vannak ezzel a döntéshozók is, akik végső soron teret adnak a járadékvadász magatartásnak:

„Józsikám, hiszen csak néhány fillérről van szó, ezzel a döntéssel csak néhány fillérrel emelkedik meg a villamos energia ára.”

Természetesen az árakba beépülő „néhány fillér” a másik (az eladói) oldalon már tetemes többletbevételeket eredményez, ami évente tíz vagy akár százmilliárd forintos nagyságrendet is elérhet.

b2) Az ellenlobbi-szervezés magas tranzakciós költségei

A másik tényező az ellenlobbi megszerveződésének nehézsége. Egy ilyen csoport képes lenne arra, hogy fellépjen a járadékvadászattal szemben és kikényszerítse, hogy a versengők között a javak elosztása a társadalmi jóléti optimum szerint történjen. Egy ilyen érdekvédő csoport megszervezése azonban a szereplők nagy száma miatt rendkívül költséges, és – sikeres fellépés esetén – szinte mindig felülmúlják a szervezők által kapható előnyöket. (Besley, 2006.) Ráadásul ez egy tipikus kollektív cselekvési probléma, amely Olson klasszikus érve szerint eleve kudarcra van ítélve (Olson, 1965), ezáltal a potenciális ellenlobbi-szervezők akkor járnak el racionálisan, ha eleve lemondanak a szervezésről. Természetesen ebben az esetben is lehetséges, hogy néhány altruista ellenlobbit szervez, de az ilyen fellépés várható anyagi előnyeinek túl más politikai, illetve etikai tényezők is szerepet játszanak a döntésükben.

c) Információs aszimmetria

Bár a villamos energia homogén termék, az energiatermelés technológiája és elosztása bonyolult folyamatokat takar. Ráadásul a villamos energia nem vagy csak drága technológiák árán tárolható.⁹⁶ A mindenkori kínálatnak alapvetően meg kell egyeznie a mindenkori kereslettel – ami a rendszer fenntartása szempontjából is bonyolult eljárásokat tesz szükségessé, fontos technikai paraméterek betartását teszi elengedhetetlenné, és elsőrendű követelmény a mindenkori egyensúly fenntartása. Ezek a bonyolult feltételek és eljárások a szokásosnál is nagyobb információs aszimmetriát eredményeznek a villamosenergia-termelők, a villamosenergia-rendszert fenntartók, üzemeltetők, valamint a villamosenergia-termelésről, a rendszer fejlesztéséről döntők, és az e döntésekben végső soron érintett fogyasztók között.

Mivel az információs aszimmetria létrehozása és fenntartása minden járadékvadász-lobbi elemi érdeke (Olson, 1987; Olson, 1997), ezért a villamosenergia-piac, ahol az információs aszimmetria a piac technikai feltételeiből közvetlenül adódik, különösen kedvező a járadékvadászat szempontjából. Minél kevésbé tájékozottak a fogyasztók a lobbik tevékenységéről, illetve a villamos energia előállításának paramétereiről, az árba épített különböző díjak és költségek valóságos

természetéről, alternatív beszerzési piacokról, stb. annál inkább megfelelő helyzet ez az iparág képviselői számára. A iparágban természetes módon jelen lévő érdek az, hogy a fogyasztók ne legyenek tájékozottak. A tájékozott (informált) fogyasztók ugyanis fel tudják mérni az őket ért jóléti veszteségeket és ennek megfelelően könnyebben tudnak fellépni ez ellen.

Ebben a tekintetben a járadékvadászat természetét és a korrupciós kockázatok elemző kutatók érdeke közös az egyébként megrövidített fogyasztói csoportokéval. Míg az előbbiek érdeke, hogy minél pontosabban fel tudják táni egy társadalmi jelenség (esetünkben a járadékvadászat) intézményi feltételeit, működési mechanizmusát, addig az utóbbiak elemi érdeke az, hogy csökkentsék az iparág-ra jellemző információs aszimmetriát és ezzel csökkentsék az őket érő jóléti veszteségeket is. Ezzel szemben az iparág járadékvadász magatartásának célpontjai, a szabályozást megalkotó politikusok közvetlenül ellenérdekeltek e törekvéseknek – mivel a fogyasztók informálódásának korlátozása teszi számukra lehetővé, hogy az általuk hozott, az iparág számára kedvező törvények jóléti hatása rejtve maradjon, és így ne befolyásolhassa szavazatmaximalizáló törekvéseiket.

3. Korrupció esetén alacsony a lebukás kockázata, magas a korrupciós jutalék, és alacsonyak a tranzakciós költségek

Kézenfekvő tény, hogy a korrupció többnyire rejtve marad. Mivel a korrupciós tranzakciók költséges és/vagy kockázatos előkészítő folyamat eredményei, ezért a korrump hivatalnok vagy politikus akkor jár el ésszerűen, ha – a korrupció létrehozásának tranzakciós költségeit konstansnak feltételezve – olyan tranzakciók mellett kínál korrupciós előnyöket, amelyeknél magas a cserébe várható korrupciós jutalék összege, azaz a korrupciós tranzakció várható hozama maximális. Ekkor az eredeti tranzakció néhány ezrelékét kitevő korrupciós jutalék is tíz vagy akár százmillió forintba rúghat. Másrészt a korrump tisztviselő vagy politikus olyan korrupciós tranzakciókban érdekelt, amelyeknél a korrupció felderítésének kockázata, illetve a korrupció tranzakciós költsége minimálisra szorítható.

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

„Korrupció ott van inkább, ahol nagy pénzek mozognak.” (Szántó-Tóth, 2008)

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

Először is a járadékvadász-lobbik létezése és a jövőben várható nyilvánvaló aktivitása biztosíték arra, hogy ezek mint a korrupcióban érintett másik fél, a korrupciós szolgáltatás vevőjeként nem „dobják fel” az ügyet – azaz kisebb kockázattal kínálható itt korrupciós szolgáltatás, mint olyan esetekben, amikor a korrupciós tranzakció az eladó és a vevő egyszeri találkozását valószínűsíti. Azaz az érintettek várhatóan csak a korrupciós tranzakció során találkozhatnak, sem előtte, sem utána.

Ez a tény a felderítés valószínűségének mérséklése mellett közvetlenül csökkenti a korrupció tranzakciós költségeit is: ha a korrupcióban érintett felek egyébként is rendszeresen találkoznak, szoros, gyakran személyes kapcsolatokat építenek ki, akkor a tranzakció előkészítésének költsége minimális.

Másodszor, ahogy azt a járadékvadászatnál korábban láttuk, az erős információs aszimmetria szinte tálcán kínálja a kis lebukási kockázat, és így az „olcsó” korrupció lehetőségét. Ezen a piacon a korrupciós tranzakció felderítését, illetve egy döntés mögött meghúzódó korrupció gyanújának vizsgálatát rendkívül megnehezíti, ha az eredeti tranzakció vagy döntés, ahol a korrupció valószínűsíthető, olyan bonyolult folyamatokkal kapcsolatos, amelyek megértése speciális ismereteket, technikai tudást követel. Csak kevesen birtokolják a döntések értelmezéséhez szükséges tudást, és akik értenek is ehhez, azok jobbra vagy maguk a korrupciós döntéshozók, vagy maguk a lobbik szakértői. Egy független szakértő számára a speciális ismeretek megszerzése viszonylag nagy befektetés – ezért kevesen vállalkoznak erre a feladatra azért, hogy ezen ismeretek birtokában a villamosenergia-piacon történt döntések, illetve tranzakciók feltételeit és várható hatásait az esetleges korrupció szempontjából is vizsgálják. A kör ezzel bezárult.

4. A világos kormányzati szándékok hiánya

Magyarországon 2003–2009 között a villamosenergia-piaccal kapcsolatos szabályozást a világos és konzisztens kormányzati stratégia hiánya jellemezte. Nem mintha nem léteztek volna szakértők széles köre által kidolgozott, megvitatott, az energiapolitikai stratégiát megalapozó háttérelmzések, kidolgozott energiapolitikai stratégia – de később ezek elveivel ellentétes döntések születtek. Az egymást követő kormányok döntései vagy más-más stratégiai koncepcióba voltak illeszthetők – akár a világos, szakmailag megalapozott energiapiaci stratégiák megfogalmazása és elfogadása nélkül –, vagy az egyes döntések mögött nem ismerhető fel pontosan, hogy milyen stratégiába is illeszkednek. A kutatás eredményei sze-

rint ez a megfigyelés a piaci szereplők általános tapasztalata, közös tudása. Ha pedig ez a helyzet, akkor ez két közvetlen következménnyel is jár: bizonytalanságot szül a piacra lépni kívánó befektetők körében (a), és felerősíti mind a járadékvadászat, mind a korrupció kockázatait, mivel megnehezíti az egyes kormányzati döntések elemzését e szempontokból (b).

a) Bizonytalanság a piacra lépést fontolgatók számára

A kormányzati koncepció hiánya, illetve az egyes döntések mögött feltételezhető koncepciók ellentmondásossága meglehetősen nagy bizonytalanságot eredményez a villamosenergia-piacra belépni kívánó, ezen belül is a megújulóenergia-termelésben gondolkozó befektetők számára. A befektetések kockázatait elemezve kézenfekvő, hogy számot vetnek a kormányzati oldalról jövő bizonytalansággal, és ezt „beárazzák” jövőbeni befektetéseik költségei közé. Ezáltal a bizonytalan intézményi-szabályozási környezet közvetlenül csökkenti a társadalmi jólétet azzal, hogy elriasztja a potenciális befektetők egy részét, és drágítja a villamosenergia-piaci beruházásokat.

Mindezekon túl a szabályozás átláthatatlansága gyakran találgatásokat indít el, és a piaci szereplők körében olyan véleményeket erősít meg, illetve tart fenn, amelyeknek nincs reális alapjuk. Egyik interjúalanyunk említette a következő esetet:

„Ma az energiapolitikában nincs világos cél, a MEH szakmai javaslatait felülíró lobbierdekeknek engedelmessé politikát van. Példa erre a KÁT-rendelet módosítása: a Közlönyben megjelent tételket a következő számban „nyomdai hibára” hivatkozva a lobbierdekek nyomására megváltoztatták. Ez a sajtóhiba úgy 60 milliárdot jelentett.” Balogh István

Bár tüzetesen átnéztük a 2001–2009 közötti villamosenergia-piacra vonatkozó szabályozást (törvényeket, rendeleteket), a szóban forgó rendeletnek és az említett „nyomdahibára való hivatkozásnak” nem jutottunk nyomára.

b) Megnehezíti az egyes szabályozási döntések elemzését

Egy világos és manifeszt kormányzati koncepció esetén viszonylag könnyen ki-deríthető, ha ebbe egy döntés valamilyen szempontból nem illik bele. Ebben az esetben egy ilyen kirívó „outlier” döntés egyből felvetné annak a kérdését, hogy milyen megfontolások, érdekcsoportok térítették el a kormányzatot az eredeti, nyilvánosságra hozott és eddig érvényben lévő koncepciójától. Azaz a járadékvadászat ténye világos, és a kormányzat által konzekvensen követett koncepció

mellett egyből felszínre kerülne. Akkor is így van ez, ha maga a nyilvánosságra hozott kormányzati koncepció bizonyos lobbik járadékvadász tevékenységének eredménye. Ekkor maga a koncepció lenne az árulkodó.

Ha nincs kormányzati koncepció, illetve a kormányzat rendre a manifeszt és általa elfogadott koncepciót figyelmen kívül hagyva jár el, az kifejezetten kedvező a járadékvadászat és a korrupciós tranzakciók számára. Ekkor *a priori* nem megítélhető, hogy egy-egy döntés háttérében milyen megfontolások állhatnak, illetve hogy érdekcsoportok befolyásolhatták-e a döntést vagy sem – mivel minden döntés mögött több koncepció, illetve az egyes döntések mögött más-más koncepció is feltételezhető. A világos kormányzati szándékok és a konzekvens kormányzati cselekvés hiánya tehát növeli a járadékvadászat és a korrupció lehetőségét. Az elsőt azáltal, hogy megnehezíti a járadékvadászat feltárását, és az esetleges ellenlobbik szerveződését. A másodikat pedig azáltal, hogy csökkenti a korrupció feltárásának valószínűségét, és így a lebukás kockázatát.

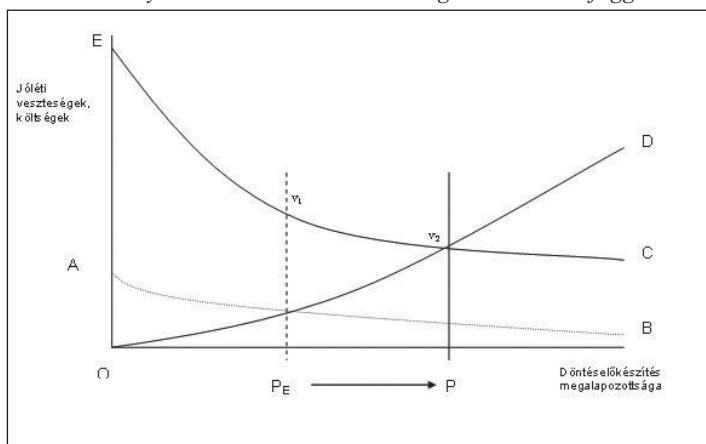
5. Közcélú adatok, információk elérésének megnehezítése, titkolózás

A járadékvadászat és a korrupció elleni fellépés egyik feltétele, hogy a kormányzati döntések megalapozását szolgáló elemzések, számítások nyilvánosságra kerüljenek (ha egyáltalán vannak ilyenek), illetve, hogy a kormányzati döntések hatásaira és következményeire vonatkozó adatok elérhetők és elemezhetők legyenek. Mindkét információforrás közpénzből finanszírozott és közjóság, mivel olyan döntések megalapozását segítik elő, amelyek az adott országban megváltoztatják a javak elosztását az adófizetők csoportjai között, illetve hatással vannak az adófizetők csoportjainak jólétére. Közjavak abban az értelemben is, hogy hozzáférésükből senki nem zárható ki, és ha bárki használja őket, ezzel nem zár ki más a használatukból, illetve nem csökkenti a mások általi felhasználás lehetőségét.

Kézenfekvő, hogy az egyes szabályozási döntések előkészítését, megalapozását szolgáló erőforrások nagysága és a döntések okozta jóléti veszteségek között fordított összefüggés áll fent: a jobban, körülményesebben előkészített döntések kisebb valószínűséggel járnak nem várt hatásokkal, és kevésbé okoznak jóléti veszteségeket. De nem mindegy, hogy egy szabályozási döntés kapcsán a választók milyen görbe mentén képzelik el a döntés-előkészítéssel kiküszöbölhető jóléti veszteségek szintjét. Ezeket az összefüggéseket ábrázoltuk a 4.1. ábrán. A döntés-előkészítés növekvő költségeit az *OD* görbe mutatja. A tájékozatlan választók természetes módon lebecsülik a szabályozás előkészítésének szintje által meghatározott várható veszteségeket (*AB* görbe). Ebből pedig az adódik, hogy a

döntés előkészítésre, megelőző vizsgálatokra sokkal kevésbé hajlandók költeni, mint tájékozott társaik. A tájékozatlan választók számára P_E pont ad optimális megoldást, de a tényleges jóléti veszteségek (v_1) ennél sokkal magasabbak – ezeket EC görbe határozza meg. A tájékozott választók éppen e görbe mentén, azaz jóval magasabban látják döntés-előkészítéstől függő, lehetséges jóléti veszteségeket. Mivel informáltak, ezért tisztában vannak azzal, hogy valójában mekkora összegek forognak kockán. Ezáltal hajlandók többet is áldozni a szabályozási döntéseket előkészítő vizsgálatokra, hatástanulmányokra, alternatív forgatókönyvek kidolgozására és számukra már P pont nyújt kielégítő megoldást. A választók informáltságának növelése lehetővé teszi tehát azt, hogy a választók elfogadják (sőt igényeljék) a döntések körültekintőbb előkészítését, jobb megalapozását (P_E helyett P -t) és ezzel csökkentsék a társadalmi veszteségeket v_1 veszteség szintről v_2 szintre.

4.1. ábra – A jóléti veszteségek, a választók informáltsága és a szabályozási döntések előkészítettsége közötti összefüggések



A kutatás feltárta, hogy Magyarországon a villamosenergia-piaci szabályozás esetében több esetben sérült a triviálisan közjósággként meghatározható adatok és háttérelmzések nyilvánosságának követelménye.⁹⁷ E téren a villamosenergia-szabályozás nemigen tér el a Magyarországon általánosan érvényesülő gyakorlattól. Nemcsak a kormányzat egyes döntéseit megalapozó hatásvizsgálatok nem kerültek nyilvánosságra, de a kormányzat döntéseinek következményeire vonatkozóak sem. A kormányzat nem fordított kellő figyelmet arra, hogy olyan adatokat gyűjtsön, amelyekkel felmérhető lenne egy-egy döntésének a piaci szereplők különböző csoportjaira gyakorolt várható vagy tényleges hatása, illetve – ha rendelkezik ilyen adatokkal – akkor ezek nyilvánosságra kerülése esetleges.

A közcélú adatok nyilvánossága kétféle módon biztosítható.⁹⁸ Az érdeklődő vagy külön kérésre megkaphatja ezeket az illetékes kormányhivatalnoktól vagy intézménytől (passzív információszabadság), vagy az adott intézmény minden előzetes kérés nélkül nyilvánosságra hozza ezeket, és így bárki hozzáférhet (aktív információszabadság). (Sólyom, 1988; TASZ, é. n.; Schiffer, 2009.) Az első esetben főszabályként az információkat – bár ezek előzetesen is léteznek – nem hozzák nyilvánosságra, de kérésre ezek bárki számára elérhetők. Azaz a főszabálytól csak az érdeklődők kérésére térnek el. A másik esetben az adatok nyilvánosságának biztosítása a főszabály, ez külön kérés nélkül érvényesül. A két módszer között témánk szempontjából még egy fontos eltérésre kell felhívunk a figyelmet. Az első esetben az érdeklődőnek viszonylag nagy tranzakciós költségeket kell vállalnia ahhoz, hogy hozzáférjen a közcélú információkhoz. (Meg kell tudnia, hogy egyáltalán léteznek-e az általa keresett információk; meg kell tudnia, hogy kitől kérheti el őket; és hogyan; el kell indítania az információkérés procedúráját, stb.) A második esetben minimálisak az adatelérés tranzakciós költségei.

A villamosenergia-piaccal összefüggő és a közcélú adatok nyilvánosságára vonatkozó magyar kormányzati magatartás középpontjában az első módszer, a passzív információszabadság biztosítása áll. Csupán kivételként és néhány esetben lehetett megfigyelni az aktív információszabadság biztosítására irányuló konzekvens magatartást (lásd például a Gazdasági Versenyhivatal információ-közlési gyakorlatát).

Az így kialakult helyzet ugyancsak nehezíti a döntések megalapozására szolgáló információk és elemzések, illetve a döntések következményeire vonatkozó információk elérhetőségét és az ezekre vonatkozó elemzések elvégzését, és ezzel is hozzájárul a járadékvadász magatartás sikerességéhez, valamint a korrupciós kockázatok növekedéséhez a felderítés valószínűségének csökkentése által.

6. A jogalkotás, a döntés-előkészítés menete nem világosan szabályozott, illetve az ehhez kapcsolódó szokásjog is többször sérül

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

A törvény- és szabályalkotás folyamata során a döntések előkészítői az állandó időzavarral küzdenek és emiatt gyakran *ad hoc* megoldásokat alkalmaznak. A szakértői vélemények csak a döntés-előkészítés első fázisában kapnak szerepet, utána az egyes politikusok által szorgalmazott megoldások, módosító javaslatok véleményezésében már alig. Nem egy esetben a törvényhozó már a szakmai megvalapozottság látszatának megőrzésére sem törekszik és gyakorlatilag nem ad módot a szakmai vélemények kifejtésére, komolytalanná téve e folyamatot és a benne résztvevőket (például több mint 200 módosító javaslat várható közgazdasági hatásainak szakértői véleményezése egyetlen éjszaka alatt).

A jogalkotási folyamat szabályozatlansága komoly lehetőséget biztosít a járadékvadász-lobbiknak arra, hogy a törvény- és szabályozási javaslatok kormányzati (minisztériumi) egyeztetése során érvényesíteni tudják érdekeiket, másrészt – ha ez nem lenne sikeres – a törvényjavaslatok parlamenti beterjesztése után a gyakorlatilag szakmailag nem kontrollált képviselői módosító indítványokon keresztül tudnak érvényt szerezni elképzeléseiknek.

A korrupciós kockázatok is nőnek akkor, ha a jogalkotás folyamata a benne szereplők számára nem előre látható, illetve ha a szakmai egyeztetés megvalósításával kapcsolatos bizonytalanság eleve beépül a szabályozás előkészítésének folyamatába. A törvény- és szabályozás-előkészítési munkálatok közepette megjelenő bizonytalanság ugyanis változatosabb korrupciós szolgáltatások nyújtására ad lehetőséget. Ha a törvényalkotás folyamatának bizonytalanságai és átláthatatlansága miatt elodázható egy döntés, akkor ezért lehet korrupciós jutalékot kérni, ha „kézi vezérléssel” felgyorsítható, akkor meg ezért.

7. A korrupciós kockázatok figyelembevételének hiánya

A kormányzatok tevékenysége együtt jár korrupciós kockázatokkal akkor is, ha az adott kormányzat erről nem hajlandó tudomást venni. („*Nálunk nincs korrupció!*”) A kormányzat tevékenysége során beruházási programokat indít, közbeszerzéseket ír ki, törvényeket készít elő és terjeszt be a parlament elé, ellenőrző hatóságokat tart fenn, illetve felügyel, stb. E tevékenységek mindegyikénél különböző mértékben és az egyes országokban is különböző mértékben ugyan, de léteznek korrupciós kockázatok. Adott szabályozási és intézményi feltételek azonban elősegíthetik, illetve gátolhatják e korrupciós tranzakciók létrejöttét. De csak a legkritikább esetben tudják ezeket teljesen kiküszöbölni.

A fentiek ismeretében érdekes, hogy az általunk elemzett időszakban a vilamosenergia-piac szabályozásakor egyszer sem vetődött fel az egyes döntési alternatívákhoz kapcsolódó korrupciós kockázatok felmérésének, vagy akár figye-

lembevételének igénye.⁹⁹ Mintha ilyen kockázatok Magyarországon nem is léteznének. E kockázatok felmérésének elmulasztása – bár ez általánosan igaz a rendszerváltás utáni magyar kormányzatok korrupcióval kapcsolatos magatartására – a többi piacnál erősebben képes hatást gyakorolni a villamosenergia-piacon, ahol a korrupciós kockázatok is eleve magasabbak.

8. Korrupciós kockázatok megjelenése a törvényhozás szintjén is

A korrupció különféle formáinak magyarországi empirikus kutatása szerint (Szántó-Tóth, 2008 és Szántó-Tóth-Varga, 2009) az utóbbi években Magyarországon az alábbi területeken jelennek meg legerősebben korrupciós kockázatok: közbeszerzések (a); engedélyek kiadása (b); ellenőrzések hátrányos következményeinek semmissé tétele (c); állami támogatások, EU-s pályázatok (d). A kutatások azt is megállapították, hogy a 2000-es évek során erősödtek a korrupció intézményszerűsítésére utaló jelek: a kétszereplős, egyszeri korrupciós tranzakciókkal szemben gyakoribbá váltak a többszereplős, láncba szerveződő és azonos szereplők mellett ismétlődő korrupciós tranzakciók. Másrészt a rendőrség és az önkormányzatok mellett a minisztériumoknál, országos hatáskörű államigazgatási szervezeteknél is megjelentek és nyilvánosságra kerültek korrupciógyanús ügyletek.

Jelen kutatás egyik eredménye szerint *korrupciós kockázatokkal a törvényhozás szintjén is számolni kell*. Nem feladatunk a konkrét és lehetséges esetek vizsgálata – mindössze az, hogy felhívjuk a figyelmet: bizonyos intézményi és szabályozási feltételek meghatározott magatartást szülnek, mind a piaci szereplők, mind a törvényhozók oldaláról, és ezek a viszonyok elősegítik korrupciós tranzakciók létrejöttét. Nem hagyatkozhatunk ebből a szempontból a *benevolens*, a köz érdekeit önmagától szem előtt tartó törvényhozó naiv hipotézisére. A törvényhozókról, ugyanúgy, mint a gazdasági cselekvőkről, célszerű feltételezni, hogy haszonmaximálók (Downs, 1957). Esetükben is érvényesülhet az erkölcsi kockázat: megválasztásuk után másképp kezdenek viselkedni, mint a választás előtt. Ha várakozásaik szerint a feltárt korrupt viselkedés nem befolyásolja újraválasztási esélyeiket, akkor kifizetődő számukra korruptnak lenni.

A villamosenergia-piac általános sajátosságai, a magyar piac termelőoldalának nagyfokú koncentrációja, a magyar szabályozás és kormányzati magatartás által teremtett bizonytalanság és az alkalmazott törvényhozási módszerek mind-mind arra mutatnak, hogy egyfelől a lobbik, elosztási koalíciók komoly szerepet tudnak játszani a rájuk vonatkozó törvények, szabályok és eljárások meghatározásában, másrészt ez az aktivitásuk találkozik a törvényhozók egy részének elvárásaival is.

Magyarországon a törvényhozás szintjén megnyilvánuló korrupciós kockázatokat ugyanis egy, a villamosenergia-piaci szabályozáson túli szabályozási kudarc hívja életre. A magyarországi párt- és kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályok és törvények elavultsága, a jogkövető magatartás és a pártok tényleges tevékenységének finanszírozása között feszülő ellentmondásnak a jogkövető magatartással ellentétes feloldása állhat a törvényhozási szinten jelentkező korrupciós kockázatok hátterében. Végso soron ez teremt jelentős korrupciós kínálatot más piacokon.

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

A törvényhozás szintjén jelentkező korrupciós kockázatok tehát annál inkább jelentkeznek, minél inkább széttzilálódik a törvényhozás folyamata, nagy teret engedve a politikusok egyéni kezdeményezéseinek; minél kevésbé számít az újráválasztásért való küzdelem során a korrup t viselkedés, mint esélyrontó tényező; és minél inkább járadékvadász-lobbik foglyává válik a törvényhozás folyamata. Ugyanerre az összefüggésre hívja fel a figyelmet Szántó Zoltán, miközben hangsúlyozza, hogy a politikusok esetében a korrupció önmagát erősítő folyamatként is hat: ha egy politikus korrup ttá válik, akkor később inkább lesz újra korrup t, mint tisztességes; és minél több időt tölt a hatalomban, annál nagyobb kísértést érez a korrupcióra (Szántó, 2009).¹⁰⁰

9. A kormányzati kudarcok bekövetkezése előre kódolt

A vizsgált időszak (2003–2009) alatt, és a még jelenleg is érvényben lévő jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény a jogalkotásról)¹⁰¹ teljességgel alkalmatlan arra, hogy – mint szabályozási keret – hozzájáruljon a racionális, a társadalmi jólétet növelő gazdasági kormányzáshoz. Nemcsak jogi és alkotmányos értelemben elavult, hanem a hatékony kormányzás szempontjából is. Többek között azért, mert nem írja elő a kormányzati döntések, gazdasági törvények hatásainak előzetes és utólagos közgazdasági vizsgálatát, valamint e hatásvizsgálatok nyilvánosságra hozatalát a döntés-előkészítési folyamat során (lásd: 1987. évi XI. tv. 18. §.(1); 44. §. és 45. §.),¹⁰² így ilyen vizsgálatokra rendszerint nem is kerül sor, illetve ha igen, akkor ezek eredményeit a kormányzat rendszerint nem hozza nyilvánosságra.

Nem lehetett a nyomára bukkanni – néhány kivételtől eltekintve – a villamosenergia-piac szabályozására vonatkozó, *a kormányzat által végzett vagy megrendelt* előzetes, illetve a szabályozás után a gazdasági szereplők tényleges reakcióit és a szabályozás közgazdasági következményeit elemző hatásvizsgálatoknak. Az államigazgatási szervek, minisztériumok között egyedüli kivételnek a Gazdasági Versenyhivatal villamosenergia-piaci ágazati vizsgálatát tekinthetjük (GVH, 2006). A kormányzaton kívüli kutatóműhelyek több idevágó elemzést is közzétettek, de csak néhány készült kormányzati megrendelésre. Ezek közül különösen a BCE Regionális Kutatóközpontja (REKK) elemzései, valamint a Kopint-Tárki és az MTA KTI egy-egy vizsgálata foglalkozik az egyes szabályozási alternatívák várható és tényleges hatásainak közgazdasági elemzésével.¹⁰³

Ezzel a magyar kormányzat nemcsak a járadékvadászat és a korrupció lehetőségét növelte meg a fent már elmondottak miatt, hanem ezen tényezőktől függetlenül is elősegítette, szabályozási döntéseibe szinte előre bekódolta a kormányzati kudarcok bekövetkezését.

A járadékvadászat és a korrupció már önmagában is inkább valószínűsíti a kormányzati kudarcok bekövetkezését, mint elkerülését. Mindkét jelenséget a kormányzati kudarcok kiváltó okaiként tarthatjuk számon (Besley, 2006). Nehéz ugyanis olyan altruista járadékvadászt, illetve olyan – egy törvényhozót, vagy egy kormányzati hivatalnokot korrumpáló – magánszemélyt, vállalkozót elképzelni, aki a járadékvadászat, vagy egy korrupciós tranzakció során a társadalom jólétének maximalizálását tartja szem előtt, ennek teljesülésére törekszik; illetve akinek járadékvadász vagy korrupciós aktivitása akaratlanul is a társadalom jólétének növelését eredményezi.

IRODALOM

- ABCD 1995: Európa és a globális információs társadalom. Az Európai Unió Tanácsának készült Bangemann-jelentés. A korfu-i európai csúcsértekezlet határozata. A bled-i közép-európai miniszteri tanácskozás dokumentumai, 1994. június-július, ABCD CD-ROM II. évf. 3. szám (1995. szeptember), forrás: <http://www.mek.iif.hu/porta/szint/muszaki/szamtech/wan/hatasok/bangemn.hun>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Acemoglu, D. 2008: Oligarchic versus Democratic Societies, Journal of the European Economic Association March 2008 6(1):1–44. forrás: <http://econ-www.mit.edu/files/4480>, Letöltés időpontja: 2009. december 1. Magyarul: Oligarchikus és demokratikus társadalmak, *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 2008. július–au-

- gusztus(622–659.o.). Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00150/pdf/01.pdf>
Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Antal A. (szerk.) 2010: *Diszfunkciók az állami energetika és energiaajog területein*. Energia Klub, Budapest
- Auer, H., – Resch, G., – Haas, R., – Held, A., – Ragwitz, M. 2009: Regulatory instruments to deliver the full potential of renewable energy sources efficiently. In: W. D'haeseleer, *European Review of Energy Markets*, Leuven: Claeys & Casteels, p. 91-124
- Balogh L. 2009: A megújuló alkalmazásának hazai kérdőjelei, *Ma és holnap (M&H)*, IX. évfolyam, 2. sz., p. 2-3. 2009. április 28. Forrás: Magyar Megújuló Energia Szövetség. http://www.mmesz.hu/anyagok/a_ma_es_holnap_folyoiratban_megjelent_dr_balogh_laszlonak.pdf
Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Berendi, Z., – Horváth, A. 2004: *A háztartások lakásfenntartási kiadásai*. Budapest, KSH.
- Besley, T. 2006: *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, New York.
- Bod P. Á. 2008: A gazdasági élet hatékony kormányzásáról – Trendek, elméletek, fejlemények. In: Bod P. Á. – Báger G. (szerk.): *Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében*, Aula, Budapest. p. 15-37
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (2009): Legal Sources on Renewable Energy. Letöltés dátuma: 2009. szeptember 20.
forrás: <http://res-legal.eu/en/search-for-countries.html>
Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Brázai M. – Lengyel A. 2009: Változó szelek a piacon. A 740 MW pluszkapacitás sem segíti érdemben a 2020-as célok elérését, *Világgazdaság*, 2009. szeptember. 29., 15. oldal.
- Cullis, J. – Ph. Jones 2003 [1998]: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest. [Public Finance and Public Choice. Oxford University Press, New York, 2nd ed.]
- Cseres-Gergely Zs.-Csorba G. 2006: Műkincs vagy működő tőke? Gondolatok a kutatási célú adatok hozzáférhetőségéről. 2006. szeptember, MT-DP 2006/13, MTA KTI, Budapest, 27 oldal. Forrás: <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0613.pdf>
- Csákány G. 2008: A hazai szélenergetika változó szabályozási környezetben, NRG Systems Kft. előadás, 2008.10. 28. forrás: <http://www.mszt.hu/index.php?p=downloads&parent=95/>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.

- Csontos L. 1999: *Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás*. Osiris Kiadó, Budapest
- Dal Bó, E., – Rossi, M. A. 2007: Corruption and Inefficiency: Theory and Evidence from Electric Utilities. *Journal of Public Economics*, 91: 939-962
- Dobi I. 2009: Szélergia-hasznosítás. In: Juhász A. et. al. (é.n.): Megújuló energiák. Sprinter Kiadói Csoport, Budapest, p. 103-120
- Downs, A. 1957: *An Economic Theory of Democracy*. Harper, New York.
- Elek P. – Kézdi G. 2003: A háztartási villamos energia iránti kereslet ár- és jövedelemrugalmassága kérdőíves felmérés alapján. Budapest: Társi.
- Ernst & Young 2008: MVM Pénzügyi Jelentés 2007, április 9.
forrás: http://mvm.hu/resource.aspx?ResourceID=penzugyi_jelentes_mvm_hu_2007, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Estache, A. – Goicoechea, A. – Trujillo, L. 2009: Utilities reforms and corruption in developing countries. *Utilities Policy*, (17): 191-202
- Európa Tanács 2005: Európai Parlament és Európa Tanács Határozata a versenyképességi innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról, Előterjesztő: a Bizottság, Brüsszel, 6.4.2005COM(2005) 121 végleges 2005/0050 (COD)
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2007: Magyarország Energiapolitikája 2007-2020. A biztonságos, versenyképes és fenntartható energiaellátás stratégiai keretei (Tervezet. A kormány álláspontját nem tükrözi), 2007. június, 44. oldal. Forrás: <http://www.khem.gov.hu/feladataink/energetika/strategia/energiapolitika/energiapol.html>
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2007: Energiapolitikai tanulmányok. Forrás: <http://www.khem.gov.hu/feladataink/energetika/strategia/energiapolitika/energipol.html>
- Gazdasági Versenyhivatal 2006: A gazdasági versenyhivatal jelentése a magyar villamosenergia-piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról, forrás: http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print_4332_h.pdf, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Gazdasági Versenyhivatal 2008a: A villamosenergia-szektor piaci helyzete, különös tekintettel a hatásos verseny és az áralakulás szempontjaira, 2008. február 20. Forrás: http://www.kormanysovivo.hu/page/mvm_hatter?lang=hu/ Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Gazdasági Versenyhivatal 2008b: Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2007. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. J/5632. Forrás: <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/440759AD2F27E4EF.pdf>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.

- Gém E. – Matheika Z. – Nagy Á. – Nagy K. – Pácsi E. – Palócz É. 2007: A villamosenergia-piac liberalizálásának néhány összefüggése. Kopint-Tárki Zrt., Budapest, kézirat, forrás: <http://www.kopint-tarki.hu/>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Goerten, J. – Ganea, D. 2009: European electricity market indicators 2007. *Eurostat Data in Focus* 12/2009
- Guasch, L. J. – Straub, S. 2009: Corruption and concession renegotiations. Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, (17):185-190
- Haas, R. – Meyer, N. I. – Held, A. – Finon, D. – Lorenzoni, A. – Wiser, R., et al. 2007: Promoting electricity from renewable energy sources – lessons learned from the EU, U.S. and Japan.
- Hajnal Gy. 2008: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSZK ROP. 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest
- Hegedűs M. – Pellényi G. – Halász A. 2005: Az állam szerepe a villamosenergia-szektorban, Energiapolitikai Füzetek, 1. szám., GKI Energiakutató és tanácsadó Kft., Budapest 2005. január
- Horváth K. – Tóth T. 2009: A szélerőmű kapacitás pályázat általános elemei, Magyar Energia Hivatal, előadás, 2009. augusztus 14. forrás: Magyar Szélerenergia Társaság <http://www.mszt.hu/index.php?p=downloads&parent=174/>, Letöltés időpontja: 2009. szeptember 25.
- Hunt, S. 2002: *Making Competition Work in Electricity*. New York: ohn Wiley & Sons, Inc.
- Johnston, M. 2005: *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Joskow, P. L. 2008: Lessons Learned From Electricity Market Liberalization. *The Energy Journal*, Special Issue. The Future of Electricity: Papers in Honor of David Newbery. p. 9–42
- Kaderják P. 2007: A villamosenergia-piac teljes megnyitása elé. [portfolio.hu](http://www.portfolio.hu), 2007.03.31. Forrás: <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=80968&sp=1&p=1>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kaderják P. 2008a: A 2008. évi árampiaci modellváltás rövid értékelése. Műhelytanulmány 2008-1, REKK, Budapest, forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-1.pdf>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kaderják P. 2008b: Energiapolitika – a 2008. év fejleményei. Műhelytanulmány 2008/ 5. REKK, Budapest, forrás: <http://rekk.bkae.hu/images/stories/letoltheto/wp2009-5.pdf?14c7e2e>

e2520855d5ac98ec049c29945=5f1a702f3be2773fef90db4ac86d41aa
 Letöltés időpontja: 2009.12.01.

- Kaderják P. 2009: Energiapolitika – a 2008. év fejleményei, Műhelytanulmány 2009/5., REKK, Budapest, forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2009-5.pdf>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kaderják P. – Paizs L. 2008: Nagykereskedelmi villamosenergia-ár prognózis – 2009. 2008. augusztus, REKK Műhelytanulmányok 2008/7, REKK, Budapest, 32 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-7.pdf>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kaderják P. – Mezősi A. 2008: Áramaukció kérdőjelekkel, *Világgazdaság*, 2008. október, 26. Forrás: <http://www.vilaggazdasag.hu/velemen/aramaukcio-kerdojelekkel-193692>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kaderják P. – Kiss A. – Mezősi A. – Szolnoki P. 2008: Összefüggések Magyarország és a balkáni régió villamosenergia-piacai között, Műhelytanulmány 2008/3., REKK, Budapest, Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-3.pdf>, Letöltés időpontja: 2009.12.01.
- Kauffmann, D. – M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3630. World Bank, Washington, D.C.
- Kerényi A. Ö. 2001: A magyar villamosenergia-törvények történeti háttere. *A Magyar Villamos Művek Közleményei*, 2001/3, 38-39.o. Forrás: www.mvm.hu/resource.aspx?ResourceID=mvmkozl_2001_3_05, Letöltés időpontja: 2010.04.15.
- Kiss A. 2008: A regionális árampiaci integráció hatása az erőművek piaci erőfölényére. In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2007*. MTA Közgazdságtudományi Intézet, Budapest, 140–155. oldal. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_06_KissA_integracio.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Kiss A. – Mezősi A. – Pál G. – Szolnoki P. – Tóth A. 2008: A szivattyús energiatárolás kérdésének közgazdasági elemzése. 2008. május, REKK Műhelytanulmányok 2008/8, REKK, Budapest, 51 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-8.pdf>
- Kopint-Tárki 2007: A villamosenergia-piac liberalizálásának néhány összefüggése, Budapest, 42. oldal. forrás: www.kopint-tarki.hu/aktualishirek/Wenergia_2007-Jni15_P.doc, Letöltés időpontja: 2009.12.01.

- van Koten, S., – Ortmann, A. 2008: The unbundling regime for electricity utilities in the EU: A case of legislative and regulatory capture? *Energy Economics* , (30): 3128–3140
- Környezetstatisztika évkönyv – 2003 2005: Környezetstatisztikai osztály KSH, Budapest
- Laffont, J.-J., – Martimort, D. 1999: Separation of Regulators against Collusive Behavior. *The RAND Journal of Economics* , 30 (2):232-262.
- Laffont, J.-J., – Tirole, J. 1998: *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 3rd edition.
- Laky T. 1979: Vállalatok alkupozícióban. *Gazdaság*, (1):74-91
- Lambsdorff, J. G. 2002: Corruption and rent-seeking, *Public Choice*, (113):97-125.
- Lambsdorff, J. G. 2007: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidences and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Leaver, C. 2009: Bureaucratic Minimal Squawk Behavior: Theory and Evidence from Regulatory Agencies. *American Economic Review*, 99 (3):572–607
- Le Grand, J. 1999: A kormányzati kudarcok elmélete. In: Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest, p. 146–164
- Lőrincz, L. 2007: A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, közpénzügyek, szabályozás*, II. évf (1):105-125
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2009: Környezet és Energia Operatív Program (KEOP 2009) – Megújuló energia alapú villamosenergia-, kapcsolt hő- és villamosenergia-, valamint biometán-termelés című pályázati konstrukció. KEOP-2009-4.4.0 Forrás: <http://www.nfu.hu/doc/1476/> Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Magyar Energia Hivatal 2003: Tájékoztató a MEH 2002. évi tevékenységéről, Magyar Energia Hivatal, Budapest, május, forrás: <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200308/ki2002m.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. november 2.
- Magyar Energia Hivatal 2006a: A szélenergiából villamos energiát termelő erőművek engedélyezése. MEH, 2006. január 16. forrás: <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200601/vefoszlermvekengedelyezse20060119.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. szeptember 30.
- Magyar Energia Hivatal 2006b: Tájékoztató a szélerőmű-projektek engedélyezési eljárásairól. április 3., forrás: <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200604/iitjkoztat.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. november 20.
- Magyar Energia Hivatal 2007: Közlemény az MVM VK Zrt. által 2007. október 25-én lebonyolított villamos energia árverésről és annak a fogyasztói árak-

- ra gyakorolt hatásáról. Október 30, <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200710/kzlemnyrversutn.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Magyar Energia Hivatal 2008a: 739/2008. A villamos energia nagykereskedelmi piacokon lefolytatott piacelemzés alapján jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított engedélyes számára kötelezettségek kiszabása. Forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200807/kt_nagyker_hatterv_20080702_vegleges_.pdf, Letöltés időpontja: 2009. szeptember 4.
- Magyar Energia Hivatal 2008b: Összefoglaló a kereskedelmi engedélyesekkel és a felhasználók képviselőivel folytatott megbeszéléseken elhangzottakról és az azokból levonható következtetésekről, ill. teendőkről. forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200803/microsoftwordhonlapra_sszeffoglal_kereskedkkel folyt_beszlg_vegso.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Magyar Energia Hivatal 2008c: A villamosenergia-ellátás helyzetének értékelése 2008. elején. forrás: http://www.kormanszovivo.hu/page/mvm_hatter?lang=hu/, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Magyar Energia Hivatal 2008d: A megújuló energiával és a kapcsoltan termelt, kötelező átvételű villamos energia átvételi árai, (Ft/kWh) 2003. február 1-től – 2007 február 1-ig., Magyar Energia Hivatal, 2008. február, forrás: <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200802/akteleztvtelrai200307.xls>, Letöltés időpontja: 2009. október 17.
- Magyar Energia Hivatal 2009a: A kötelező átvételű villamos energia árváltozásai 2009. október 1-től. , 2009. szeptember, forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200909/honlapra_kot_atv_arak2009_10_2.xls, Letöltés időpontja: 2009. október 17.
- Magyar Energia Hivatal 2009b: MEH pályázati kiírási dokumentáció a „Szélerőművi kapacitás-létesítési jogosultságra”, 2009. szeptember 28., Forrás: <http://www.eh.gov.hu/home/html/szelmain.asp>, Letöltés időpontja: 2009. szeptember 29.
- Magyari P. 2006: Áramember. Kocsis István, Manager magazin, 2006 / 11. Forrás: <http://www.managermagazin.hu/magazin.php?page=article&id=648>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Magyar Villamos Művek 2006a: Magyarország energiapolitikai tézise 2006-2030 (bizottsági anyag), Magyar Villamos Művek, XLIII. Évfolyam, 2006. november. 68. oldal. Forrás: http://www.mvm.hu/engine.aspx?page=kozlemenyek_2006, Letöltés időpontja: 2009. december 2.
- Magyar Villamos Művek 2006b: Az MVM helyzete és jövőképe. Magyar Villamos Művek, pdf bemutató. Forrás: www.mvm.hu/resource.aspx?ResourceID=mvm_szerepe.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 2.

- Mas-Colell, A., Greene, J. R., – Whinston, M. D. 1995: *Microeconomic Theory*. New York Oxford: Oxford University Press.
- MAVIR 2008: A szélerőművi kapacitásbővítés lehetőségei és feltételei a magyar villamosenergia-rendszerben. Tanulmány VI.31. Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság, 2008. október 29., 7. oldal. Forrás: http://portal.mavir.hu/portal/page/portal/Mavir/Hasznos/tanulmanyok/SZTM_v1_31_20081121.pdf Letöltés időpontja: 2009. október 17.
- Mueller, D. C. 2003: *Public Choice*. 3rd. Edition, Cambridge University Press, New York.
- Murphy, K.M. – Shleifer, A. – Vishny, R. 1993: Why is Rent-seeking Costly to Growth? *American Economic Review*, May 82(2), p. 409-414.
- Nagy Cs. I. 2009: A jelentős piaci erő jogintézménye a villamosenergia-piac szabályozásában – jogalkotói önellentmondás. In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2008*. MTA Közgazdságtudományi Intézet, Budapest, 147–169. oldal. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz08/07_piaciero.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Nas, T. F. – A. C. Price – Ch. T. Weber 1986: A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Sciences Review*, Vol. 80, No. 1., p. 107-119. Magyarul: A korrupció közpolitika-orientált elmélete. In: Gulyás Gyula (szerk.): *Politikai Korrupció*, Aula, Kiadó, Budapest, 2004., p. 109-126
- Nye, J. S. 1967: Corruption and political development: A cost-benefit analysis, *American Political Science Review*, Vol. 61. No. 2. p. 417-427. Magyarul: Korrupció és politikai fejlődés. Költség-haszon elemzés. In: Gulyás Gyula (szerk.): *Politikai Korrupció*, Aula, Kiadó, Budapest, 2004., p. 127-146
- North, D. C. 1992: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 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.]
- Olson, M. 1997 [1965]: *A kollektív cselekvés logikája*. Osiris Kiadó, Budapest. [The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press, 1st ed.]
- Paizs L. 2006: A hosszú távú áramvásárlási szerződések megszűnésének hatása a villamos energia nagykereskedelmi árára. Egy kvalitatív elemzés eredményei. 2006. november, REKK, Budapest, 11 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/pdf/htm-tanulmany.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.

- Paizs L. 2008: Ösztönzési problémák a kiegyenlítő energia hazai piacán. In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2007*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 147–169. oldal. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_08_PaizsL_osztonzes.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Paizs L. – Mészáros M. T. 2003: Piachatalmi problémák modellezése a dereguláció utáni magyar áramtermelő piacon, *Közgazdasági Szemle*, L. évf., 735–764. oldal. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00096/pdf/1paizs-meszaros.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Paizs L. – Sugár A. – Tóth A. 2007: A villamosenergia-árak várható alakulása 2008-ban. 2007. november, REKK Műhelytanulmányok 2007/2, REKK, Budapest, 20 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2007-2.pdf>
- 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>, Letöltés időpontja: 2009. december 2.
- Pál G. – Huba B. 2004: Magyarország energetikai környezetértékelése és a kapcsolódó indikátorok meghatározása, különös tekintettel a megújuló energiaforrások felhasználási lehetőségeinek kiaknázására. Környezetállapot értékelés. In: Környezetállapot értékelés Program, Pályázati tanulmányok 2003-2004. Forrás: http://www.kep.taki.iif.hu/file/Huba_megujulo.doc, Letöltés időpontja: 2009. november 30.
- Pál G. 2007: A megújuló energiaforrások hatása az energiatermelésre és a szabályozási kérdésekre. Előadás az „Energiapolitika – Természetvédelem” konferencián a Magyar Tudományos Akadémián, 2007. szeptember 11., REKK, Budapest, 16 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/szet-eloadas.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Pál T. 2008: Az elektromos áram piacának szabályozása. Az elektromos áram piacának szabályozása. In: Báger G. – Bod P. Á. (szerk.): *Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében*. Aula, Budapest, p. 181–201
- Peltzman, S. 1976: Toward a More General Theory of Regulation, *The Journal of Law and Economics*, 19. (2):211-240
- Posner, R. A. 1974: Theories of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, (5):335-358

- Ragwitz, M. – Held, A. 2008: Barriers to the development of renewable energy, March 5. Forrás: http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2008_03_progress.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- REKK 2008: A 2008. évi árampiaci modellváltás rövid értékelése, Műhelytanulmány 2008/1., REKK, Budapest. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-1.pdf>, Letöltés időpontja: 2009-12-01
- REKK 2010: Energiapolitikai ajánlások 2010 – A hazai árampiaci szabályozás kritikája és javaslatok a továbblépésre, Műhelytanulmány, 2010/1., REKK, Budapest, Forrás: http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp_2010_1.pdf, Letöltés időpontja: 2010-04-15
- Roberts, M. 2009: Spain wind power firms see steady growth in 2009, Reuters, 2 February. Forrás: <http://www.reuters.com/article/GCA-BusinessofGreen/idUSTRE51136D20090202>, Letöltés időpontja: 2009. augusztus 15.
- Rose-Ackermann, S. 1978: *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York.
- Rose-Ackermann, S. 1999: *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- Rose-Ackermann, S. (ed.) 2006: *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Northampton, MA. USA.
- Schiffer A. 2009: Antikorrupciós 12 pont, <http://netszemle.blog.hu/>
- Sólyom L. 1988: Egy új szabadságjog: az információs szabadság. *Valóság*, 9. szám. Rövidített formában lásd: <http://bocs.hu/3part/solyom-08.htm>
Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Spector, B. I. 2005: *Fighting Corruption in Developing Countries*. Kumarian Press., Inc., Blomfield, USA
- Stigler, G. J. 1971: The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, (2):3-21
- Stiglitz, J. E. 2000: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK–Kerszöv, Budapest.
- Stoft, S. 2002: *Power System Economics: Designing Markets for Electricity*. IEEE Press & Wiley Interscience. USA.
- Stróbl A. 2009: A megújuló energia helyzete Magyarországon, különös tekintettel a villamos energiára, A Magyar Természettudományi Társulat, a TIT Stúdió Egyesület és a Magyar Tudományos Akadémia konferenciája: A klímaváltozás és az energiahány „különös házassága”, előadás, Budapest, 2009. április 9.
- Such Gy. – Tóth I. J. 1989: Gazdaságirányítás minisztériumi szinten, *Szociológia*, 4. szám.

- Szántó Z. 2009: Kontraszelekció és erkölcsi kockázat a politikában. Vázlat az információs aszimmetria közgazdaságtani fogalmainak politikatudományi alkalmazhatóságáról, *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. június (p. 563–571) Lásd jelen kötetben.
- Szántó Z. – Tóth I. J. 2008: Korruptciós kockázatok az üzleti életben. Kutatási háttér tanulmányok, BCE Korruptciókutató-központ, Transparency International Magyarország, Budapest, 2008. 99. o. Forrás: http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/korruptcio_2008_tanulmanykotet_080619.pdf
- Szántó Z. – Tóth I. J. – Varga Sz. 2009: Korruptciógyanus esetek a magyar médiában 2001-2007 között. On-line hírforrások tartalomelemzése. BCE Korruptciókutató-központ, Budapest, 2009. február, 34. o. Forrás: http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/korruptcio_2009_mediaelemzes_2001_07_090310.pdf
- Szolnoki P. – Tóth A. I. 2008: Szolgáltatóváltás a magyar lakossági árampiacon 2008-ban. (2008). *Verseny és szabályozás – 2007*. In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk): *Verseny és szabályozás – 2007*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, p. 197–227. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_09_SzolnokiPTothAI_szolgáltatovaltas.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Tar K. – Radics K. – Bartholy J. – Wantuchné Dobi I. 2005: A szél energiája Magyarországon, *Magyar Tudomány*, 166. évf., július, 805-811. oldal. Forrás: <http://www.matud.iif.hu/2005-07.pdf>, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- TASZ é.n.: Információs szabadság 1x1. Forrás: <http://tasz.hu/informacioszabadsag/egyszeregy>, Letöltés időpontja: 2009. december 2.
- Tóth A. I. 2006: A villamosenergia-piaci liberalizáció és a magyarországi háztartások - Egy kérdőíves felmérés eredményei. 2006. március, REKK Műhelytanulmányok 2006/3, REKK, Budapest, 10 oldal. Forrás: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2006-3.pdf>
- Tóth P. 2006: A szélenergia hasznosítás helyzete az EU-ban és Magyarországon. Előadás, *Industria – 2006*, Budapest, 2006. május 17., forrás: http://meteor.geo.klte.hu/hu/doc/01_drtoth_industria2006.ppt, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Tóth P. 2009: Szélenergia hasznosítás jövője 2020-ig, Budapest, 2009. június 12., előadás. Forrás: egyik interjúalanyunk bocsátotta rendelkezésünkre
- Tóth T. – Csikós F. 2008: Az átvételi kötelezettség keretében megvalósult villamosenergia-értékesítés főbb mutatói 2008 I. félévében, MEH, 2008. október. 20., forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200810/microsoftword2008iflvkttt_hcsiks_3__4_doc_20081010105645.pdf, Letöltés időpontja: 2009. október 17.

- Tóth T. – Csikós F. 2009: Az átvételi kötelezettség keretében megvalósult villamosenergia-értékesítés főbb mutatói 2009 I. félévében, MEH, 2009. szeptember, forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200909/2009_első_felelv_kat_ertekeles_honlapradoc_20090907130245.pdf, Letöltés időpontja: 2009. október 18.
- Tullock, G. (1967). „The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”. *Western Economic Journal* 5 (3): 224–232.
- Valentiny P. – Kiss F. L. 2008: *Verseny és szabályozás – 2008*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Valentiny P. 2008: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról, In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk): *Verseny és szabályozás – 2007*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, p. 231–251. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_10_ValentinyP_reform.pdf, Letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Vince P. 2008: Tulajdonosi koncentráció, vállalati összefonódás. Versenyfelügyeleti döntések és az energiaszektor vállalati szerkezetének alakulása. In: Valentiny P. – Kiss F. L. (szerk): *Verseny és szabályozás – 2007*, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 156–178. oldal. Forrás: http://www.econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_07_VinceP_tulajdon.pdf, letöltés időpontja: 2009. december 1.
- Voszka É. 1984: *Érdek és kölcsönös függőség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Voszka É. 2008: Állami piacteremtés – nemzeti bajnok teremtése. *Külgazdaság*, LII. évf., július–augusztus, p. 6–40
- Wantuchné D. I. – Konkolyiné B. Z. – Szentimrey T. – Szépszó G. 2005: Széltérképek Magyarországról. In: *Szélergia Magyarországon*, p. 11–16
- Wolf Jr., Ch. 1979: A Theory of Nonmarket Failure. Framework for Implementation Analysis. *Journal of Law and Economics*, Vol. 22. No. 1., p. 107–139
- Wolf Jr., Ch. 1988: *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. MIT Press, Cambridge, MA.

VÉGJEGYZETEK

- 1 A kutatásra a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Korruptiókutató-központja és az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület együttműködésének keretében, az utóbbi által vezetett „Energia Kontroll Projekt” során került sor. A kutatócsoport tagjai Cserpes Tünde, egyetemi hallgató, ELTE, Kotek Péter, közgazdász, Szél Bernadett, PhD-

hallgató, BCE és Vereckei András, egyetemi hallgató, BCE voltak. A tanulmányt Cserpes Tünde, Kotek Péter, Tóth István János és Vereckei András írta, és Tóth István János szerkesztette. A tanulmány készítői ezúton is szeretnének köszönetet mondani minden interjúalanyuknak, akik időt szakítottak rá, hogy fogadják őket, válaszoltak kérdéseikre, és az interjú után is segítették munkájukat tanácsaikkal, információkkal – és így a kutatás résztvevőivé váltak. Nélkülük ez a munka nem készülhetett volna el. Köszönik továbbá Gerse Károlynak, Kaderják Péternek, Nagy Mártának, Palócz Évának, Scharle Ágotának és Voszka Évának hasznos észrevételeiket, valamint kollégájuknak, Szántó Zoltánnak szakmai segítségét és tanácsait. A tanulmány szorosan kapcsolódik az energiapiaci szabályozás jogi környezetét és diszfunkcióit elemző tanulmányhoz (Antal, 2010), amely ugyancsak e program keretében jött létre.

- 2 Lásd: <http://www.parlament.hu/irom38/11303/11303.pdf>
- 3 Egy ilyen törvényjavaslat önálló képviselői indítványként való benyújtásának szürreális voltára hívja fel a figyelmet Felsmann Balázs az e helyzetet pontosan ábrázoló cikkében: Rázós és gázos ügyek parlamenti villanyoltás előtt. Világgazdaság, 2009. november 26. Forrás: <http://www.vg.hu/velemenylatter/razos-es-gazos-ugyek-parlamenti-villanyoltas-elott-297605>. A benyújtók később elismerték, hogy a törvényjavaslat benyújtásakor „szakértők” javaslataira hallgatott. De sem a szakértők kiléte, sem a javaslatokat tartalmazó dokumentumok nem kerültek nyilvánosságra. Lásd „Energikus törvényhozók: MSZP-Fidesz-egységfront az MVM és a Mol ügyében” NOL, 2009. december 28. http://nol.hu/gazdasag/20091228-energius_torvenyhozok és „Forrósdó vita a távhóárakról”, NOL, 2010. február 3. http://nol.hu/gazdasag/forro_vita_a_tavhoarakrol
- 4 Hozzá kell tennünk, hogy már magának a KÁT kasszának a létrehozása, az ide bekerülő magánvállalatok körének meghatározása sem transzparensten történt. Nem tudjuk, hogy milyen közgazdasági indokok alapozták meg az ezzel kapcsolatos döntéseket és az egyes érdekcsoportok hogyan gyakoroltak befolyást a döntéshozókra.
- 5 Lásd: Tájékoztató a kötelező átvétel meghosszabbításáról. MEH, 2009. december 21. 4. oldal. Forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200912/20091219_kat_hosszabbitas_honlapra_50.pdf
- 6 A szavazásban részt vevő 346 képviselő munkája tehát 66 perc alatt fejenként 36,7 millió forint járadékot, vagy ha úgy tetszik, a társadalom (a fogyasztók) jelentős részének ennyi (azaz egy óra alatt fejenként 33,4 millió forint/óra) veszteséget „termelt”.

- 7 Az interjúk során a BCE Korruptiókutató-központnál kialakított technikát alkalmazva igyekeztünk elnyerni alanyaink bizalmát azzal is, hogy előre ismertettük az interjú során követendő eljárást. Szinte mindenkinél sikerült is megteremtenünk a kölcsönös bizalomnak azt a légkörét, amely munkánk elengedhetetlen feltétele volt. Az interjúszövegek leírása után az eredeti jegyzeteket, fájlokat megsemmisítettük, így az igazi nevek nem visszakereshetők.
- 8 Az archívumokban a szélerőmű*, szélenergia*, 300 MW, MEH*, illetve kvóta keresőszavakat írtuk. A keresés időintervalluma 2004–2009 volt a Népszabadság, a Magyar Nemzet, a Világgazdaság, a HVG archívumaiban; 2005–2009 pedig a Figyelő internetes felületén.
- 9 A kutatás magyarországi előzményeinek tekinthetők azok a vizsgálatok, amelyek a kormányzat és a vállalatok magatartásának kölcsönös függőségének feltárására irányultak (Laky, 1979 és Voszka, 1984), a kormányzat működését vizsgálták gazdaság-szociológiai eszközökkel (Such-Tóth, 1989), illetve bizonyos kormányzati politikák feltételeit és hatásait elemezték a racionális döntések elméletének eredményire építve (Csontos, 1999). A kutatás közvetlenül kapcsolódik továbbá a magyarországi korrupciós jelenségek gazdaság-szociológiai vizsgálatához (Szántó-Tóth, 2008 és Szántó-Tóth-Varga, 2009), valamint a szabályozási kudarcok feltételeit és létrejöttét elemző kutatásokhoz (Hajnal, 2008).
- 10 A korrupciós kockázatok mérséklésére ezen túl több módszer is kínálkozik. Ezek sokszor egymástól függetlenül képesek hatni a korrupció keresleti és kínálati oldalára, befolyásolhatják kliensek, vagy a megbízottak magatartását, növelve a korrupciós tranzakciók költségeit (Rose-Ackermann, 1978; Rose-Ackermann, 2006; Spector, 2005; Lambsdorff, 2007).
- 11 A kollektív cselekvés megszerveződésének egyébként is szigorú feltételei vannak. Olson hívta fel a figyelmet először, hogy a nagy létszámú csoportok, bár minden csoporttagnak érdeke lenne a kollektív cselekvés, mégsem szerveződnek meg, cselekednek a csoportérdeküknek megfelelően (Olson, 1965 és Olson, 1982). Ez az általános összefüggés érvényesül itt egy konkrét esetben, a szabályozás kikényszerítésénél is.
- 12 Lásd 1000 év törvényei. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7875>. Hozzá kell tennünk, hogy ez a törvény – Németország után másodikként Európában – korszerű szabályozási feltételeket fektetett le a magyar villamos energia piacon.
- 13 Az energia rendszerek integrációja és az, hogy egy-egy tulajdonosi kör (pl. ENRON, GDF SUEZ) több országban is rendelkezhet erőművekkel, indo-

kolttá teszi, hogy a koncentrációt ne csak nemzetgazdasági, hanem európai szinten is értelmezzük. Az Európai Bizottság is országonként vizsgálja a koncentrációt a villamos energia piacán, de indokolt lenne európai szinten is vizsgálni ezt.

- 14 Árnyalja a képet, ha a piaci koncentrációt nem a termelés, hanem a fogyasztás oldaláról nézzük, mivel a fogyasztáson belül országonként eltérő lehet az import, és egyes importáló cégek szerepe. Egy országban például a termelés 90%-át adhatja egy cég, de az import miatt az adott ország áramfogyasztásán belüli szerepe lehet elenyésző is, ha az importált villamos energia aránya a fogyasztáson belül kellően magas. Ha ezt is tekintetbe vesszük, akkor az MVM fogyasztói oldalról mért piaci részesedése 70-80% körüli lehet.
- 15 A szerzők a korrupció szintjét a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexével (TI Corruption Perception Index) mérték.
- 16 Hozzá kell tennünk ehhez, hogy a jelen dolgozatban nem törekszünk, nem törekedhetünk a villamosenergia-piaci nyitás történetének feltárására, rekonstruálására. Ez a történet ugyanis egyrészt a '90-es évek elejére nyúlik vissza, másrészt megkövetelné eddig nyilvánosságra nem került eredeti dokumentumok áttekintését, elemzését, valamint a villamos energia piaci szabályozásról folyó szakmai és politikai vita több szereplőjének személyes megkérdezését. Ez a munka a hazai gazdaságtörténet írás jövőbeni feladata lesz.
- 17 Valentiny P. 236.
- 18 Az online archívumokban a „liberalizáció*”, „villamos-energia*”, „árampiac*” és piacnyitás* szavakra kerestünk rá. Az archívumok sajátosságainak figyelembevételével a keresés teljesnek mondható az FN (11 cikk), VG (54), HVG (9), MNO (76) és az Index (14) esetében. A Népszabadság archívumában való kereséstől annak lassúsága miatt eltekintettünk, csak a más cikkekben hivatkozott írásokat (5 cikk) mentettük le. Az online keresőkről elmondható, hogy a legtöbb esetben nem közlik a keresőmotor működésének pontos mechanizmusát, az áttekinthető cikkek időbeli körét. A legkorábbi megtalált cikk 2000 októberéből való a Világgazdaságból. Találatainkat a Magyar Narancs tematikus cikkeivel (8 cikk) kiegészítettük.
- 19 Az energiaszektor szereplőivel 10 szakértői interjút készítettünk, valamint 5 cégvezető piacra lépési szándékának történetét is dokumentáltuk. Az interjúk szereplőire minden esetben álnéven hivatkozunk.
- 20 Leggyakrabban az Európai Unió 96/92-es direktívájára történt utalás. „Egységes szabályozás a belső villamosenergia-piac számára”.
- 21 Lásd: http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1295

- 22 A 2002-es részleges piacnyitást több fordulóban szakmai előkészítő munka előzte meg, amelyben a piaci szereplők mellett a pénzügyminisztérium, a GVH, a MEH mellett iparági szereplők vettek részt. E munka – egy általunk megkérdezett szakértő szerint – már 1997-ben elkezdődött és 1998 tavaszára már megfogalmazódott teljes piacnyitás feltételeiről és lépéseiről egy „szakmai konszenzuson nyugvó koncepció”, amely azonban, miután a „politika le-söpörte az asztalról” nem államigazgatási egyeztetésre, hanem az MVM irat-tárba került. Bár a történetnek e szála roppantul érdekes, de sajnos nem tu-dunk e dolgozat keretei között foglalkozni vele.
- 23 Az áramszolgáltatók érdekeltek a versenyben. *Magyar Nemzet Online*, 2000. október 14.
- 24 Piacnyitás az energiaszektorban. *Magyar Nemzet Online*, 2001. október 17.
- 25 Az árampiac 2010-ben lesz szabadáras. *Népszabadság Online*, 2001. augusz-tus 6.
- 26 Gyors piacnyitást sürget az MVM. *Világgazdaság*, 2001. március 29.
- 27 Szakmai fórum előtti ismertetés: Elkészült az áramtörvény és a piaci modell tervezete. *Magyar Nemzet Online*, 2001. május 26. (Benyújtás: 2001. szept-ember 21.; szavazás: 2001. december 18.; Magyar Közlönyben való kihirde-tés: 2001. december 24.
- 28 Hozzáátéve, hogy mind a 2003-as részleges, mind a 2008-as teljes piacnyitás dátuma csúszás eredménye. Árampiaci nyitás csak 2003-ban. *Világgazda-ság*, 2001. március 25.
- 29 Az átállás becsült 39 milliárd forintos költségéről a korábban már említett, nyilvánosságra nem került 1998-as szakmai dokumentum beszélt először. (Az egyeztetési folyamatban résztvevő egyik szakértő személyes közlése.)
- 30 A nagyfogyasztók támogatják a piacnyitást. *Világgazdaság*, 2002. december 6.
- 31 A nagyfogyasztók támogatják a piacnyitást. *Világgazdaság*, 2002. december 6.
- 32 Beindult az árampiaci verseny. *Világgazdaság*, 2001. augusztus 13.
- 33 Beindult az árampiaci verseny. *Világgazdaság*, 2001. augusztus 13.
- 34 Áramrendeletek a kormány előtt. *Népszabadság Online*, 2002. augusztus 23.
- 35 Árampiacnyitás: sok hűhó semmiért? *Népszabadság Online*, 2003. január 06.
- 36 Újabb kapacitásaukciót vár a piac. *Világgazdaság*, 2003. szeptember 08.
- 37 Újabb kapacitásaukciót vár a piac. *Világgazdaság*, 2003. szeptember 08.; A közüzemi és a piaci árak kiegyenlítődése várható. *Világgazdaság*, 2003. áp-rilis 30.
- 38 Új villamosenergia-törvény kell. *Világgazdaság*, 2004. május 27.

- 39 Újabb liberalizáció az árampiacon. *Magyar Nemzet Online*, 2004. június 30.
- 40 Képletesen. *Figyelő Net*, 2005. december 01.; Új energiapolitika kell. *Magyar Nemzet Online*, 2005. december 03.
- 41 Hatósági ár az áramtermelőknél. *Világgazdaság*, 2006. február 08.
- 42 Energiaipari változások I. – Integrált függetlenség. *Magyar Narancs*, 2006. február 02.; Új szerepkörben a Mavir Zrt. *Világgazdaság*, 2006. február 28.
- 43 A versenyhivatal szerint változtatni kell villanypiaci modellen. *Figyelő Net*, 2005. december 22.
- 44 Nem lesz olcsóbb a piacnyitástól az áram. *Figyelő Net*, 2007. július 11.
- 45 Jelentősen drágulhat az áram. *Magyar Nemzet Online*, 2007. szeptember 13.; Brutálisan drágulhat az áram. *Index*, 2007. szeptember 20.
- 46 Lesz elég villamos energia a piacnyitás után is. *Világgazdaság*, 2007. szeptember 24.
- 47 Ötven százalékkal is drágulhat az ipari áram januártól. *Magyar Nemzet Online*, 2007. október 1.
- 48 Januártól drágul az áram. *Index*, 2007. október 9.
- 49 Csökkentenék az áram árát a nagyfogyasztók. *Figyelő Net*, 2007. október 15.; Áramár-csökkentést akarnak az ipari nagyfogyasztók. *HVG*, 2007. október 15.
- 50 Dobra verik az áramot. *Magyar Nemzet Online*, 2007. október 25.
- 51 A liberalizáció következményei. *Magyar Nemzet Online*, 2007. november 19.
- 52 Huzavona az árampiacon. *Magyar Nemzet Online*, 2007. december 14.
- 53 Ez a tény további év késedelmet jelentett a lényegi változtatásokat illetően, mert a következő évre vonatkozó tárgyalások alapvetően e szabályoktól is függenek.
- 54 Felmegy az áramár: 9-10 százalékos emelés jövőre. *Magyar Nemzet Online*, 2007. december 21.
- 55 Lásd: http://www.kormanysozovivo.hu/page/mvm_hatter?lang=hu
- 56 Körültekintő választással a kisvállalkozások is profitálhatnak a szabad árampiacból. *Világgazdaság*, 2009. május 3.
- 57 Közös tudás, de anélkül, hogy az egyes szereplők nyilvánosan beszélnének erről. Így nem is mindig tudják, hogy egy másik szereplő ugyanígy vagy hasonlóan gondolkodik. Nézetünk szerint az utóbbi felismerése az első lépés lenne ahhoz, hogy változhasson a kiinduló helyzet, azaz csökkenteni lehessen a járadékvadászat terét, az iparági lobbik befolyását a villamosenergia-piaci szabályozásban. A közös tudás és a kollektív tudat különbségéről lásd Csontos (1999: 19-22)
- 58 Variációk piacnyitásra. *Világgazdaság*, 2006. december 13.

- 59 Ez a rendelkezés 2008. január 1-jén hatályát veszítette, és ezután újra megnyílt a szlovák-magyar határmetszék.
- 60 Lásd www.mvke.hu/anyagok/szlovaknyilt.doc
- 61 Lásd: MEH: A Magyar Energia Hivatal 2007. évi jelentése az Európai Bizottság részére. 2008. július, 71. o. Lásd: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/NATIONAL_REPORTS/National%20reporting%202008/NR_nl/E08_NR_Hungary-LL.pdf 14. oldal.
- 62 Lásd például Kocsis István volt MVM vezérigazgató ténykedéséről szóló cikksorozatot az Indexen Bodoky Tamás tollából, aki 2010. márciusban többek között ezért a cikksorozatért kapott Pulitzer Emlékdíjat (http://index.hu/kultur/media/2010/03/21/bodoky_tamas_pulitzer-emlekdijat_kapott/).
- 63 A történet dokumentációját lásd a tanulmány mellékletében.
- 64 A korrekció lényege, hogy a kártyásárammérő-koncepciót fenntartva a rendszer potyázóit sikeresen kiszűrve csak a valóban rászorultaknak adnának jogosultságot a szociális villamosenergia-ellátásra, amelynek finanszírozását önkormányzati és „önkéntes hozzájárulások” formájában oldanák meg.
- 65 Törvény az áramfogyasztókról. *HVG*, 2005. június 1.
- 66 Az MVM már e határozat fényében írta ki 2008. októberi aukcióját, amelyet a hivatal kis módosításokkal a 821/2008 határozatával helyben is hagyott.
- 67 „A környezet és a természet védelme, a felhasználók ellátása, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarítása, valamint a felhasználható energiaforrások bővítése érdekében elő kell segíteni a megújuló energiaforrás, a hulladék, mint energiaforrás, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia felhasználását.” VET 9. § (1)
- 68 Lásd <http://res-legal.eu/en/search-for-countries/austria/more-about/land/oes-terreich/ueberblick/netznutzung.html>
- 69 117/2007. (XII. 29.) GKM rendelet a közcélú villamos hálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről. Lásd: <https://www.demasz.hu/servlet/download?type=file&id=918>
- 70 Egy elemzést találtunk (Pál-Huba, 2004), amely érintőlegesen foglalkozik ezzel a kérdéssel is, és felsorolja a lehetséges szabályozási módokat.
- 71 Kötelező átvételű termelés menetrend bejelentő rendszer.
- 72 Például lásd az 579/2009. MEH határozatot, (<http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200910/skmbtc45109102613110.pdf>) valamint az áremelésről szóló híradást: Novembertől újabb áramáremelés. A szolgáltatók lenyomták drágítási javaslataikat a MEH torkán *NOL* 2009. október 16. http://www.nol.hu/lap/gazdasag/20091016-novembertol_aramaremeles

- 73 Lásd http://www.mesz.co.hu/laws%5C56_2002GKM.pdf
- 74 KÁP: megújuló energiaforrásból, hulladékból nyert energiával, illetve a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéhez kapcsolódó kompenzációs célú pénzeszköz. Lásd: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200810/microsoftword2008iflvktthcsiks_3__4_doc_20081010105645.pdf
- 75 „A kogeneráció azonos primerenergia-bázison – egy folyamaton belül – két különböző energiatípus (villamos és hő) előállítását jelenti, amely megvalósulhat gázmotorral és turbinával. A kogeneráció racionális és nagy hatékonyságú megoldás mindazon energiafogyasztók számára, akik egyidejűleg alkalmazznak hő- és villamos energiát, valamint önállóan kívánják irányítani energiafelhasználásukat, vagy képesek a villamos energiát közcélú hálózatra kitáplálni. A kogeneráció célja kettős, amelyek szorosan összefüggnek: egyrészt a kapcsolt energiatermelés lényegesen nagyobb összenergetikai hatásfokkal valósítható meg, ami jelentős primerenergia-megtakarítást, ezáltal költségcsökkenést eredményez. Másrészt a kevesebb tüzelőanyag felhasználásnak köszönhetően nagymértékben csökken a szennyezőanyag- (CO₂-) kibocsátás, ami környezetvédelmi előnyt jelent.” Lásd http://www.egaz-degaz.hu/hu/musz_kogeneracio.html
- 76 56/2002. (XII. 29.) GKM rendelet az átvételi kötelezettség alá eső villamos energia átvételének szabályairól és árainak megállapításáról. Lásd: http://www.mesz.co.hu/laws%5C56_2002GKM.pdf
- 77 Lásd: „5. § (3) 1. a kapcsoltan termelt hasznos hő értékesítése távhőszolgáltatási célra, vagy külön kezelt intézmény ellátásának céljára történik, és 2. az erőműegység névleges villamos teljesítőképessége 50 és 100 MW közé esik”
Forrás: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=a0700389.kor>
- 78 Lásd a vonatkozó jogszabály 5. § (4) b) pontját. Forrás: http://khem.gov.hu/data/cms1920482/287_2008.pdf
- 79 Az átvételi kötelezettség keretében megvalósult villamosenergia-értékesítés főbb mutatói 2009 I. félévében MEH 2009. szeptember
- 80 „Támogatás”: az érvényesített ár és a „piaci alapon” megállapított „alapár” különbsége.
- 81 Lásd a 20. mellékletben közölt ábrát: A „támogatás” alakulása kategóriák szerint (Mrd Ft, %-os részarány) 2009. I. félév.
- 82 Az interjúalany által adatok tévesek. A KÁT kasszába eső villamos energia aránya az összes termelésen belül 2004 és 2008 között 10%-ról 17%-ra nőtt, a Magyarország által az EU felé kimutatott megújuló energia aránya pedig 2%-ról 5,2%-ra változott. Lásd MEH: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/201004/kat_2009_ev.pdf

- 83 REKK: Jelentés az energiapiacokról, 2009. III. negyedév. 10. oldal.
- 84 A x. táblázatban a szél erőművek telepítési kronológiája részletesen megtalálható.
- 85 (VGO [2006. január 25])
- 86 (Index [2006. október 11.]).
- 87 A szél erőműi kapacitásbővítés lehetőségei és feltételei a magyar villamosenergia-rendszerben. Forrás: http://portal.mavir.hu/portal/page/portal/Mavir/Hasznos/tanulmányok/SZTM_v1_31_20081121.pdf
- 88 A 2003-as környezetstatisztikai évkönyv alapján. Forrás: Wantuchné D. I. – Konkolyiné B. Z. – Szentimrey T. – Szépszó G., 2005.
- 89 Korábban a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) 2004–2006 között volt érvényben, amely a cégek és az önkormányzatok számára adott lehetőséget energiahatékonysági és megújuló energiaforrásokra épülő pályázatok benyújtására. A Phare CBC programok 2008-ig voltak érvényben, a pályázatás jelenleg más tenderek alatt fut. A Phare CBC program keretében az unió 75%-os nem visszatérítendő támogatást nyújtott a nyertes pályázóknak.
- 90 A KEOP által támogatható tevékenységek: (1) Villamosenergia-hálózathoz csatlakozó szél erőművek (<50 kW), azok hálózati csatlakozásának kiépítése, (2) Villamosenergia-hálózathoz nem csatlakozó szél erőművek, azok fogyasztóval való közvetlen kapcsolatának kiépítése, villamosenergia-tároló egységek (KEOP, 2009: 11).
- 91 Az M6. melléklet tartalmazza egy észak-dunántúli szél erőmű telepítéséhez szükséges építésiügyi hatósági engedélyezéshez megkeresett szakhatóságok és közművek listáját.
- 92 Érdekes módon nem tűnt fel senkinek, hogy a megoldásként kapott 330 MW hibás számítást takar, ugyanis az egyenlőtlenség megoldása a feltüntetett paraméterekkel 340,90909, azaz kerekítve 341 MW eredményre vezet.
- 93 Lásd: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=a0700389.kor>
- 94 Lásd: http://energiaporta.hu/files/Magyar_Kozlony_09_0901_szeleromuparakok_palyaztatasi_rend_758-764.pdf
- 95 MEH: Tájékoztató a kötelező átvétel meghosszabbításáról, 2009. december 12. Lásd: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200912/20091219_kat_hosszabbitas_honlapra_50.pdf
- 96 Ilyen megoldás lehet az úgynevezett szivattyús energiatároló erőmű (SZET) létrehozása. A SZET lényege, hogy egy magasabb hegy tetején és az alatta lévő völgyben víztározókat alakítanak ki. Ezzel az úgynevezett „völgyidőszakokban”, amikor a villamosenergia-fogyasztás alacsony (jellemzően éj-

szaka) az alsó tározóból olcsó árammal vizet szivattyúznak a felsőbe, majd a „csúcsidőszakokban”, amikor a villamosenergia-fogyasztás magas (jellemzően nappal), azt onnan turbinákon keresztül leengedve áramot nyernek. A SZET magyarországi megvalósításának közgazdasági elemzését lásd: Kiss A. et al. (2008).

- 97 Itt egyrészt olyan elemzésekre gondolunk, amelyek egy-egy, a villamosenergia-piacot érintő szabályozási lépés várható piaci következményeit, várható jóléti hatásait elemzi közgazdasági elméleti keretben, lehetőleg empirikus eszközökkel, figyelembe véve a piaci szereplők várható reakcióit is. Másrészt olyanokra, amelyek a már megvalósult szabályozási technikák tényleges hatásait elemzik, ugyanilyen szempontokból és hasonló elméleti és empirikus követelmények mellett. Teljesen más kérdés egy átfogóbb terület, például egy kormányzat energiapiaci stratégiaalkotását megalapozó szakértői tanulmányok nyilvánossága. Az utóbbi esetben a magyar energiapiacot felügyelő korabeli minisztérium (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium) 2006–2007 során folytatott információközlési gyakorlata mintaként, pozitív példaként állítható a többi minisztérium, szabályozó hatóság elé, miután minden, a ki dolgozandó energiapiaci stratégia háttérelmézését nyilvánossá és megvitathatóvá tette honlapján (lásd <http://www.khem.gov.hu/feladataink/energetika/strategia/energiapolitika/energipol.html>).
- 98 Itt nem foglalkozunk a közcélú adatok hozzáférésekor felvetődő árazási problémával, azzal, ha egy államigazgatási intézmény mint adatgazda bizonyos feltételek megléte (például egyetemi vagy kutatóintézeti állás, PhD-fokozat stb.) és az általa megszabott árak mellett teszi elérhetővé az információforrást. A háttérelmézések és közcélú adatok előállítás, közzétételi költségeit nullának vesszük. E probléma, valamint a magyarországi helyzet részletes – több nemzetközi és hazai példán keresztül – elemzését lásd Cseres–Gergely–Csorba, 2006.
- 99 Magyarországon idáig mindössze egy esetben került sor erre, a közbeszerzések esetében. E témában a GKI Gazdaságkutató Zrt 2008–2009-ben készített tanulmányt a Közbeszerzések Tanácsa (KT) számára. A dolog pikantériája, hogy miközben a tanulmány elkészítésére vonatkozó és többször módosított szerződés tanúsága szerint a szerződés teljesítésének, az összefoglaló tanulmány leadásának végső határidejét 2009. július 15-ben állapították meg (lásd a szerződés 2.3. és 6.4. pontjai: http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Vallalkozasi_szerzodes-modos%C3%ADtas_GKI_2008_oktober.pdf), de az elkészült tanulmányt e kézirat lezárásáig (2010. január 3.) nem hozták nyilvánosságra, az nem elérhető. A nyilván-

nosságra hozatal elmaradását a KT nem indokolta. Pozitív fejlemény azonban, hogy felvázolható a szerződés „története”, mivel – hála az átláthatóság KT által alkalmazott gyakorlatának – a pályázat és a megkötött szerződés, valamint ennek módosításai elérhetők a KT honlapjáról (<http://www.kozbeszerzes.hu/nid/kozerdekuAdatok2>).

- 100 „Ha az erkölcsi kockázat szülte korrupció és járadékvadászat (*rent-seeking*) politikai problémává válik, akkor várhatóan szoros összefüggésbe kerül a képviselői rendszer három fontos jellemzőjével, a politikai hatalom és járadék (extraprofit) nagyságával, valamint a hatalomban eltöltött idő hosszával. Ennek kapcsán három empirikusan vizsgálható hipotézist fogalmazhatunk meg. 1. Minél nagyobb diszkrecionális hatalommal rendelkeznek a politikusok, annál vakmerőbbek lesznek a politikai hatalom magáncélokra történő felhasználása során. 2. Minél kedvezőbb lehetőségeket kínál a politikai hatalomgyakorlás a járadékvadászatra, annál nagyobb lesz a versengés a politikai pozíciókért. 3. Minél hosszabb időt töltenek el a politikusok a hatalomban, annál súlyosabb problémává válhat az erkölcsi kockázatból fakadó korrupció. Mindezek alapvető oka, hogy ha egy politikus korrumpálódik, akkor számára nehezen van visszaút a becsületes politikusok világába. Idővel még akár a jó politikus is korrupttá válhat, ha nem tud ellenállni a csábításnak. A korrump politikus viszont általában egyre mélyebbre süllyed a járadékvadászat mocsarában, hitelesen igen nehezen válhat ismét jó politikussá. Véltetően ez a legjobb indok arra, hogy a törvényhozók hivatali idejét (a kormányzati ciklus hosszát) általában szigorúan szabályozzák, megelőzve ezzel azoknak a nemkívánatos hatásoknak a kialakulását, amelyek az átláthatóság és az elszámoltathatóság általános eróziójához vezethetnek a demokratikus politikai rendszerben.” (Szántó, 2009: 568)

- 101 Lásd: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=98700011.TV&cel=P%282%29>. E törvényt egyébként az Alkotmánybíróság elsősorban jogtechnikai okokra hivatkozva megsemmisítette a 2009. december 14-i (606/B/2006. számú) határozatában. Lásd http://www.mkab.hu/index.php?id=606_b_2006__ab_hatarozat

Az Ab-döntésről a joginform.hu az alábbiak szerint tudósított. „Az Alkotmánybíróság (Ab) december 14-én elfogadott határozatában megállapította, hogy alkotmányellenes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, ezért azt 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette. Az Ab szerint a törvény bizonyos rendelkezései nem alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a jogszabály Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmányosnak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így

a jogalkotási törvény teljes, de nem azonnali hatályú megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg, elegendő időt hagyva ezzel a jogalkotónak új szabályozás megalkotására.” Forrás: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22243>

- 102 „18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeüt-közések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.” Továbbá „44. § A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell. 45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja - az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával - a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét. (2) A jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügy minisztert.”
- 103 Lásd többek között Tóth A. I. (2006), Paizs (2006) Pál (2007), Paizs-Sugár-Tóth (2007), Kaderják-Paizs (2008), Kis et al. (2008), valamint Kopint-Tárki (2007) és Valentinyi-Kis (2008).

A SZÉLERŐMŰVEK ENGEDÉLYEZTETÉSÉNEK MAGYAR LABIRINTUSA

BEVEZETÉS¹

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

A munka több szálon kapcsolódik az Energia Kontroll Projektben történt többi kutatáshoz, és ezek közül is a BCE Korrupciókutató-központ által elvégzett „Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban” című tanulmányban leírtakhoz.

Egy ország versenyképességét nagymértékben befolyásolja az, hogy a vállalkozók egy adott piacra való belépésének (*entry*), illetve az adott piacról való kilépésének (*exit*) milyen tranzakciós költségei vannak. Ezeket a költségeket tekinthetjük a piacra való belépés, illetve a piacról való kilépés tranzakciós költségeinek. Minél kisebbek ezek a tranzakciós költségek, minél egyszerűbb és gyorsabb egy vállalat számára a piacon való mozgás, annál versenyképesebbnek tekinthető az adott ország piacot szabályozó rendszere, illetve az adott ország gazdasága. E költségeket leginkább az intézményi és szabályozási feltételek alakítják: szükség van-e, és ha igen milyen mélységben és mértékben, engedélyezési eljárások indítására egy piacra lépni kívánó vállalatnak, illetve az ezt meghatározó szabályok mennyire áttekinthetők, mennyire egységesek és milyen gyakran változnak? Ezek a kérdések kardinálisak lehetnek abban a tekintetben, hogy mennyire vonzó egy ország gazdasága a piaci befektetők számára, és végső soron meghatározza azt, hogy az adott ország milyen potenciális gazdasági növekedést érhet el hosszú távon.

Az alábbi tanulmányban egy piacra – a szélerőművek piacára – vonatkozóan és csak a piacra való belépések esetében tekintjük át a magyar szabályozás útvonalait. Elsősorban a szélerőművek telepítésére vonatkozó engedélyezési proce-

dúrárt tekintjük át, mivel – bár előzetesen terveztük, de – a második kvótakiosztásra vonatkozó procedúra a tanulmány írásáig nem zárult le, bár a hivatalos szándékok szerint már be kellett volna fejeződnie. Ezzel együtt néhány ponton kitérünk e második kvótakiosztás vállalkozói percepciójára is.

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

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

1. AZ ENGEDÉLYEZÉSI ELJÁRÁS

1.1. A szükséges engedélyek

A szélerőművek, szélerőmű parkok létesítéséhez és működtetéséhez összesen öt engedély megszerzése szükséges abban az esetben, ha a beruházó értékesíteni szeretné a megtermelt energiát és a tervezett beruházás teljesítménye meghaladja a 600 kW-t, védett természeti területen 200 kW teljesítményt – ennél kisebb erőmű építése azonban nem jövedelmező, így nem is jellemző. Ezek közül három engedély vonatkozik magára az erőműre, erőmű parkra. Két engedélyt pedig az erőmű és a közcélú vezetékek között húzódó termelői vezetékek kiépítéséhez kell kérni.

A szélerőművek esetében szükség van környezetvédelmi, építési, és 50MW beépített kapacitás alatt a Magyar Energia Hivatal kiserőművi összevont engedélyére, amelyeket az itt leírt sorrendben kell megszerezni különböző hatóságoktól. A környezetvédelmi engedély kibocsátása első fokon a regionális Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek hatáskörébe tartozik, másodfokon pedig az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségébe. Az ezt követően megszerzendő építési engedély kiadása a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (MKEH) területileg illetékes

Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságának feladata első fokon, másodfokon pedig az MKEH központi szervéhez tartozik. A Magyar Energia Hivatal engedélyének kiadásához szükség van a pályázat útján elnyerhető kapacitás-létesítési jogosultságra.

A termelői vezeték kialakításához környezetvédelmi és vezetékjogi engedélykellenek. A környezetvédelmi engedélyezés, mint ahogy az erőművek esetében is, a regionális Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek hatáskörébe tartozik. A vezetékjog adása pedig az MKEH területi szerveinek feladata.

1.2. Az engedélyekkel foglalkozó szervezeti rendszerek bemutatása

1.2.1. Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség

A vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségeken készült interjúk szerint e hatóságok 1990 óta működnek. Hozzájuk tartoznak az önkormányzaton kívüli elsőfokú környezetvédelmi vizsgálatok – a másodfokú hatóság a Főfelügyelőség. Ez 2006 óta egyablakos ügyintézés keretei között zajlik, ami fontos, mert sok szakterület szerint folytatnak vizsgálatot. 2009 októberétől pedig államtitkári rendelet alapján kettévált az engedélyezési és a felügyeleti iroda a korábbi egyetlen hatósági osztályból, ami csak jogászokból állt. Az új modell szerint a jogászok már a többiekkel együtt dolgoznak.

A szélerőművek engedélykérelmeit levegő-, zaj-, víz- és természetvédelmi valamint hulladékgazdálkodási szempontból is meg kell vizsgálni, tehát azok a hivatal összes szakterületét érintik. Ennek következtében ezeknek legalább egy-egy képviselője foglalkozik az eljárásokkal, de azok valójában 10-11 embert is szoktak érinteni, akiknek beosztása és végzettsége is változó. Egy kolléga pedig külön gondoskodik arról, hogy minden érintetthez eljusson a kérelem a hivatalon belül. Ő általában azon szakterületről érkezik, amelyik a leginkább érintett az adott ügyben. A dolgozók jellemzően leterheltek, de nem a szélerőművek, hanem más engedélyeztetés, engedélymegújítás, módosítások miatt.

1.2.2. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal egyik területi Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságánál készült interjú szerint a felügyelet 100 éves múlt

tekint vissza, de csak körülbelül négy éve működik a jelenlegi formájában. Tevékenységük két ágra bontható. A műszaki biztonsági részleg az ipar területén működik, sajátos építményekkel foglalkozik. A szélérőművek és a közcélú termelői vezetékek is ide tartoznak a Vet. szabályozása alapján. A mérésügyi részleg pedig a kereskedelemben illetékes, többek között mérlegek, mérőeszközök hitelesítése a feladata.

A megkérdozett hatóságnál egy villamosmérnök végzettségű tanácsos foglalkozik a szélérőmű-engedélyeztetéssel. Rajta kívül még az egyik kirendeltségen van egy munkatárs, aki érintett lehet az eljárásban. Az összes sajátos építmény e tanácsoshoz tartozik, valamint a vezetékekkel, kis erőművekkel, bioetanollal kapcsolatos építményekkel és az üzemanyag-állomások gőzvisszavezető berendezéseivel is ő foglalkozik, továbbá néha szakhatósági állásfoglalást is ad. A tanácsos 2004 óta dolgozik a hatóságnál, akkor volt náluk az első szélérőmű-engedélyeztetés, ebben ő is részt vett, aztán „valahogy rajta ragadtak” ezek az ügyek, melyek lefolytatásának menetét az igazgatótól „nézte el”. Problémaként merül fel, hogy a különböző osztályok között nincs igazán kapcsolat a hivatalon belül valamint az is, hogy a tanácsos nagyon leterheltnek tartja magát, mivel rengeteg kérelem érkezik közcélú vezetékek engedélyezésére, amelyekkel sok gond van – erőműveket viszont ritkán akarnak engedélyeztetni.

1.2.3. Az engedélyekkel foglalkozó szervezetek internetes megjelenése

A regionális Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek többnyire könnyen használható honlapjain egyszerűen megtalálhatóak azok pontos elérhetőségei. Azonban az engedélyeztetés eljárásáról már jóval kevesebb információ lelhető fel. Négy olyan regionális hatóság van, amelyek honlapjain semmilyen engedélyeztetéssel kapcsolatos információ sem található, ezek a tiszántúli, az alsó-tisza-vidéki, a közép-duna-völgyi és a közép-dunántúli felügyelőségek. Előfordul, hogy bár az engedélyeztetésről nincsenek általános információk, néhány egyedi eset dokumentumai vagy akár maga az engedély hozzáférhető a honlapon – például a nyugat-dunántúli, az észak-magyarországi és a közép-tisza-vidéki felügyelőség esetében. A harmadik tipikus eset, hogy bár konkrétan a szélérőműveket illető eljárásokról nincs információ, a környezetvédelmi engedélyeztetésről elérhető néhány általános tudnivaló, de leginkább csak az idevágó 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet. E tekintetben a legrészletesebb útmutatást a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség weblapja nyújtja. A Főfelügyelőség honlapján az engedélyeztetés eljárásáról nem

volt információ, de hosszabb böngészés után fellelhető egy 2006-ban készült prezentáció, amely a szélerőművek telepítésével foglalkozik, illetve itt megtalálható a hatástanulmányok készítésében illetékes szakemberek névjegyzéke, amelyre a közép-tisza-vidéki felügyelőség honlapján is található egy hivatkozás.

Az MKEH regionális szerveinek nincs önálló honlapjuk. Az MKEH felhasználóbarát, visszafogott, de kellemes megjelenésű portálján azonban megtalálhatjuk a hozzájuk tartozó részletes, pontos elérhetőségeket. A központi weblapon megtalálható néhány alapvető információ a „villamos művek” engedélyeztetésének menetéről. Ezek többnyire a vonatkozó rendeletről származnak, tulajdonképpen összefoglalják azt, új információt nem tartalmaznak. Az oldalon szerepel egy „Útmutatók” rovat, azonban itt csak egy kevésbé hasznosnak tűnő dokumentum található, néhány gyakorlati tanáccsal a vezetékek engedélyeztetéséhez. Kifejezetten a szélerőművekre vonatkozó tudnivalók nincsenek – eltekintve az archívumban található, a régebbi engedélyezésekről szóló hirdetményektől. Az eljárási díjait illetően csak az azok megszabásának körülményeit szabályozó rendeltetésekre történik utalás.

Összességében megállapítható, hogy a hatóságok elérhetőségeit precíz, pontos módon közlik a honlapok. Azonban az eljárást illető konkrét információkból már jóval kevesebb áll rendelkezésre a portálokon, jellemzően csak a jogszabály részletei olvashatóak. Általános hiányosság, hogy semmilyen fórum vagy online interaktív kommunikációs lehetőség nem segíti a tájékozódást a portálokon.

1.3. A környezetvédelmi engedély

1.3.1. Az engedély kérelmezése

Az egységes környezethasználati engedély igényléséhez szükséges kérelem tartalmi követelményeit a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza. A környezetvédelmi hatóságoknál megkérdezett interjúalanyok véleménye megosztott az engedélyek kérelmezésének menetét illetően. Az egyik felügyelőségen az ügyfelek hanyagul, hibásan beküldött kérelmeit említették nehézségként, csupán 10%-ra becsülték a hiánypótlás nélkül elfogadott beadványok arányát. A másik zöldhatóságnál a kérelmek minőségének javuló tendenciájáról beszéltek. Elmondásuk szerint korábban, amikor tapasztalat híján még nem tudták az ügyfelek, hogy mit vár el a hatóság, több hiba volt a beadott anyagokban, azonban mostanra már ez nem jellemző, a hiánypótlás sem gyakori. Emellett itt is megjegyezte az interjúalany, hogy vannak igénytelenebb beadványok, és előfordul, hogy az ügyfelek esetleg nem vesznek figyelembe valami olyat, amit külön védeni kell, de szerinte ez lehet véletlen hiba is.

1.3.2. Az eljárás kezdete

A kérelem beérkezésétől kezdve az eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerint alakul. Az első döntő lépés a nemzeti parkkal való egyeztetés arról, hogy a tervezett szélérőmű érint-e madárvonulási útvonalakat. Amennyiben érint, az eljárás automatikusan megszűnik, hiszen ebben az esetben a felügyelőség biztosan nem engedélyezheti a beruházást. Ha nem érint ilyet, akkor formai ellenőrzés kezdődik, amelyre a vonatkozó jogszabály szerint öt munkanapja van a hatóságnak. Ennek során megállapításra kerülnek az esetleges jogi és szakmai hiányosságok, valamint ellenőrzik a szolgáltatási díj – jogszabály alapján 250.000 forint – befizetését. Ha bármilyen hibát észlel a hatóság a kérelemben, akkor azt visszaküldi az ügyfélnek javításra, hiánypótlásra, illetve ha nem kerül befizetésre a szolgáltatási díj, akkor sem halad tovább az eljárás – ez az egyik interjúalany szerint gyakori probléma szokott lenni. A hatóság az ügyféllel tértivevényes levelek útján kell, hogy közölje a problémákat, de az interjúk szerint jellemző az informális, internetes kapcsolattartás is. A tértivevény 2009 októbere óta különleges jelentőséggel bír, ugyanis ha a hatóság nem végez határidőn belül az eljárás egyes szakaszaival, akkor vissza kell térítenie az ügyfélnek az eljárás díját, a tértivevényes levél átvételétől kezdve pedig leáll a határidő számítása. Ha a kérelmet a hatóság rendben találja, akkor az ügymenet nyilvános volta miatt az kifüggesztésre kerül a felügyelet hirdetőtábláján és honlapján illetve az érintett önkormányzat hirdetőtábláján és a magyarorszag.hu-n 21 napig. A 21 nap számítása akkortól kezdődik, amikor a jegyző kirakja az önkormányzat épületében a hirdetményt, és erről levélben tájékoztatja a hatóságot. Ha érkezik észrevétel, azt érdemi vizsgálat követi. Társadalmi szervezetek is bejelentkezhetnek, ha az alapszabályuk valamilyen formában a térséghez köti őket. Minden dokumentum megtekinthető ekkor, de az erőművek esetében ritkán élnek ezzel a lehetőséggel, inkább a légvezetékek ügyeinél jellemző ez. A 21 nap letelte után szól a jegyző az észrevételekről, ha vannak – ez az egyik interjúalany szerint nem jellemző, az esetek 5-10%-ában szokott előfordulni.

1.3.3. Az engedélyeztetés folyamata

A környezetvédelmi engedélyeztetést a felügyelőség az előzetes környezetvédelmi vizsgálattal kezdi. Ennek dokumentációjának tartalmi követelményeit a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 4. számú melléklete tartalmazza. A vonatkozó jogszabályok 33 munkanapban jelölik meg az eljárás lebonyolításának határ-

idejét. Azonban abban az esetben, ha 50 főnél nagyobb az érintett település lakossága, kötelező közmeghallgatás szükséges, ami miatt a határidő 45 munkanapra emelkedik. Az interjúk során három hónapra becsülték a vizsgálat reális időtartamát. A közmeghallgatás körülményei a Ket. 63. §-ában kerülnek szabályozásra. Az előzetes környezetvédelmi vizsgálat során dől el, hogy az adott beruházás környezeti hatásvizsgálati vagy egységes környezethasználati engedélyezési, vagy más hatósági eljárás hatálya alá tartozik-e.

Az interjúalanyok szerint a környezeti hatásvizsgálatok reális hossza három hónap szokott lenni, amennyiben nincs hiánypótlás, ugyanis ha erre sor kerül, annak teljesítéséig áll az ügymenet és a határidő. A hiánypótláson felül szükség lehet ügyfél megnyilatkoztatására bizonyítási eljárás formájában is, a tények tisztázásának érdekében. Az esetleges hiánypótlás és/vagy megnyilatkoztatás lebonyolítása után újabb, a már ismertetett 21 napos hirdetményezési eljárás következik.

Az esetleges hiánypótlások, megnyilatkoztatások lezajlása után teljes dokumentáció meglétét az ügyintéző ellenőrzi, erre hét munkanapja van. Ezt követően kezdődik a szakhatóságok bevonása a 347./2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján. Általában a Kulturális és Örökségvédelmi hivatal, az ÁNTSZ, és a bányászati hatóság szokott részt venni az eljárásban, de a telepítés helyétől függően olyan további szakhatóságok bekapcsolódására is szükség lehet, mint például az erdészet, a földhivatal, a talajvédelmi hatóság vagy helyi védettség esetében a jegyző az interjúalanyok szerint. A szakhatóságok mindegyik külön díj ellenében dolgozik, továbbá mindegyiknek külön el kell küldeni az eljáráshoz tartozó dokumentumokat is. Az eljárás folyamatát hivatalosan nem kell, de az egyszerűbb ügymenet érdekében célszerű dokumentálni. Gyakran sérelmezték a kérelmezők, hogy a dokumentumokat sok példányban kéri be a felügyelőség. Ezt az eljárás gyorsítása érdekében teszik, hogy mielőbb kiküldhessék a szakhatóságoknak őket.

A szakhatóságokat a felügyelőség keresi fel, hivatalos, tértivevényes levélben. Ezen kívül volt már arra is példa, hogy e-mailen kommunikáltak, amikor hiányzott valamilyen adat. Emellett a cégek is felkereshetik a szakhatóságokat, sőt, az interjúalanyok ezt kifejezetten ajánlották az ügymenet megkönnyítése és a tájékozódás érdekében. Elhangzott, hogy főként az önkormányzatokat érdemes megkeresni, nehogy nem várt lakossági ellenállásba ütközzenek, habár ez a szélerőműveknél ez nem jellemző, illetve a természetvédelmi szerveket. A kapcsolatfelvétel gyorsíthatja is az ügymenetet, mivel a szakhatóságok megkeresése a felügyelőség részéről a kérvényező megnevezésével történik, így a szakhatóságok és az önkormányzatok könnyebben beazonosíthatják a kérvényezőt, ha az már korábban megkereste őket. Az interjúk során egyes szakhatóságok munkáját a megkérdezettek „kritikán aluli”-nak minősítették, megkeresésüket értelmetlennek találták.

A szakhatósági állásfoglalás beérkezését követően tárgyalást tarthat a felügyelőség, ami korábban kötelező volt, de most már csak opcionális. Ennek során ismertetik az ügyféllel az álláspontokat. Jellemzően nem szokták megtartani, mivel a szélerőművek kapcsán nem volt korábban különösebb részvétel.

Előfordulhat, hogy szükségessé válik további szakértők bevonása. Ilyenkor „felkent” szakértőket keresnek a felügyelőségen, „saját berkekben” próbálják megoldani az ügyet. A szakembereket névjegyzék alapján jelölik ki.

1.3.4. Az engedélyezés lezárulása

A következő lépésben a felügyelőség megállapítja, hogy várhatóak-e jogszabályokba ütköző környezeti hatások. Ha a vizsgálat közben felmerült bármilyen kizáró ok, akkor a kérelem elutasításra kerül. Ha ilyen nem történt, és nem várhatóak környezeti hatások sem, akkor a határozatban előírásra kerülhetnek még további vizsgálatok, engedélyek, és javaslatot is tehet a felügyelőség a kivitelezést illetően, de az engedélyeztetés lezárul. Az ügyfél a határozat jogerőre emelkedését követő két éven belül kérheti a környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedélyt. A felügyelőség ezt a határidőt kérelemre legfeljebb egy évvel meghosszabbíthatja, ha a határozat meghozatalakor alapul vett tényállásban nem történt lényeges változás.

Ha a felügyelőség szerint az építkezés hatással lesz a környezetre, akkor környezeti hatásvizsgálatot rendel el. Erre azonban abban az esetben mindenképpen szükség van, ha a tervezett erőmű teljesítménye 10 megawatt feletti lesz, bármit is dönt a környezeti hatásokról a hatóság. Ezen esetben a két éven belül be kell nyújtani az előírt hatástanulmányt, amelyet csak a névjegyzékbe vett szakértők készíthetnek el.

A határozatot szintén „ki kell hirdetményezni” 15 napig, ami után még 10 napig lehet fellebbezni, ezt követően pedig jogerőre lép. Ha fellebbezés történik, a felügyelőség módosíthatja a határozatot saját hatáskörén belül. Ha pedig nem ért egyet a fellebbezéssel, akkor 5 munkanapon belül fel kell küldenie a Főfelügyelőségnek, akik megkeresik a másodlagos szakhatóságokat és azok állásfoglalásai alapján döntenek.

1.4. Az építési engedély

1.4.1. Az engedély kérelmezése

Az építési engedély kérelmezése a 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján történik. Az MKEH hatóságánál készült interjú szerint a kérelemmel bekért ada-

tok többnyire szükségtelenek, viszont az eljárás szempontjából fontos tényeket nem kell a kérelmezés során közölni. A kérelmezés előfeltétele a környezetvédelmi engedély (határozat) megléte. Ha esetleg ennek hiányában mégis elkezdődött volna a procedura, akkor az a környezeti vizsgálati eljárás lezárásáig felfüggesztésre kerül.

A hatóságnál készített interjú során kiderült, hogy tipikusak a hibák a kérelmekben s pontatlan a jogszabályozás és az eljárás bonyolultsága miatt. Továbbá az ingatlan tulajdonosoknak, a közműveknek és a közútkezelőnek (ha a beruházás 50 méternél közelebb van a közúthoz) is nyilatkozniuk kell, ezekkel is szokott probléma lenni. Példaként hozott az interjúalany egy olyan esetet, amikor a közútkezelő, mint szomszéd érintett volt, de a közút miatt akadékoskodott, pedig ebből fakadóan nem is lehetett volna abban az esetben gond. A megkérdezett szerint a szélerőmű engedélyeztetése jogilag olyan bonyolult, mint egy 50 megawatt teljesítmény feletti erőműé.

1.4.2. Az eljárás megkezdése

Amikor bejön a kérelem, először iktatásra kerül, majd az engedélyeztetési díj megfizetése következik számla kiküldésével. A Ket. szerint csak akkor indulhat meg az eljárás, ha megérkezett a hatósághoz ez a pénz. Az interjúalany elmondása szerint az ügymenet gyorsítása érdekében ezt mégsem várják meg, azonnal megkezdik a procedúrát, még ha így törvénytelen is. Az eljárási díjat főigazgatói utasítás alapján vetik ki, mivel a jogszabályok évek óta módosítás alatt állnak, és nem tartalmaznak útmutatást az erőművek esetére. Ez erőművenként 48.000 forint, amihez társulnak még a szakhatósági eljárások költségei is – az interjúalany szerint „elég sok pénz”.

1.4.3. Az engedélyeztetés folyamata

Az eljárás megkezdéséről 5 munkanap alatt kell kiértékelni az érintetteket, 15 munkanap áll rendelkezésre a hiánypótlás lebonyolítására, a szakhatóságoknak pedig 10 munkanapjuk van nyilatkozni a Ket. szerint. A Vet. szerint ezek lebonyolítása után az MKEH-nak 45 munkanapja van az eljárás lebonyolítására, aminek számítása hiánypótlás vagy felfüggesztés esetén szünetel.

Az interjúalany szerint az engedélyeztetés időtartamával sok probléma adódik. A szakhatóságok számára megszabott határidő nagyon kevés, nem elég. Továbbá az interjún elhangzottak szerint a jogszabályok „szórakoznak azzal, hogy munkanap vagy naptári nap” – bár az utolsó Ket. módosítás már munkanapokat

határoz meg napok helyett –, és sok jogi körülmény gyakran változik. Ezek következtében elő szokott fordulni, hogy visszatámoznak a hatóságnál annak céljából, hogy papíron tarthassák a határidőket. Mindezek ellenére, ha beérkezik minden, amire szükség van, megtörténik a díjak befizetése és az esetleges hiánypótlás valamint a szakhatósági állásfoglalások is megvannak az engedélyhez, akkor igyekeznek minél előbb lezárni a procedúrát, és a hivatal pár nap alatt határozatot hoz, nem várja ki a rá vonatkozó határidőt. Az interjúalany hangsúlyozta, hogy ő és a hivatal nagyon igyekszik a lehető leggyorsabban lebonyolítani az ügyeket, hiszen ez a saját érdekük is, nem csak az ügyfélé.

Az MKEH-nak lehetősége van hiánypótlások kérésére is. A kommunikáció hivatalosan térítvevényes postai úton történik, de lehetséges más, közvetlenebb módon is a kapcsolattartás. Ha van telefonos elérhetőség az építettnél, akkor igyekeznek a gyors lebonyolítás érdekében azt használni, és akár személyes megbeszéléseket is tartanak az interjúalany szerint.

Az érintett ügyfelek és szakhatóságok megkeresése a hivatal feladata, valamint szakhatóságok eljárási díját is az MKEH szedi be a Ket. szerint. A bevonandó szakhatóságokat a jogszabályok alapján választják ki, de különböző, a helyszíni különbségekből adódó feltételek szerint is szoktak dönteni. A Kulturális és Örökségvédelmi Hivatalt kötelező volta miatt mindig be szokták vonni, illetve az interjúalany szerint nem is tudni pontosan, hogy hol lennének illetékesek. A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a tűzvédelmi szakhatóság, az állami főépítész, a Honvéd Vezérkar, a települési önkormányzat jegyzője és a Magyar Energia Hivatal is kötelezően bevonásra kerül. A kötelezően bevonandó szakhatóságok listáján szerepel a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal és az illetékes bányakapitányság is, azonban az interjún elhangzottak szerint ezek állásfoglalását csak mezőgazdasági terület illetve bányatelek érintettsége esetén kell kikérni. Ha helyi természetvédelmi területet érint a beruházás, akkor a jegyző ismét belép az engedélyeztetésbe szakhatóságként, ami az interjúalany szerint hiba, mert szerinte a helyi építési szabályzattal kellene inkább összevetni a kérelmet. Tehát majdnem ugyanazokat a szakhatóságokat kell megkeresni (egy beruházás esetében akár háromszor is), mint a környezetvédelmi engedélynél, illetve a környezetvédelmi engedély megszerzése után a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget újra fel kell keresni – ez a megkérdezett szerint „hülyeség”. A hatóságok nyilatkozhatnak ellentmondásosan is. Ebben az esetben az MKEH szokott szorgalmazni egy egyeztetést, amely során meg szoktak oldódni a problémák. Továbbá az interjúalany megemlítette, hogy a szakhatóságok között a „talajvédelem” szokott néha akadékoskodni, valamint ha kicsi az erőmű teljesítménye, akkor a kör-

nyezetvédelem is szakhatóságként kapcsolódik be az eljárásba, és itt is szokott néha gond lenni. Ennek kapcsán megjegyezte: ha kell egységes környezethasználati engedély, akkor az „*egy millió és egy év*”.

A szakhatóságok közül van olyan, amelyikkel a hivatal rendszeres telefonkapcsolatban áll. Annak ellenére, hogy a szakhatóságok megkeresése és a velük való kapcsolattartás hivatalosan az MKEH feladata, az interjúalany javasolni szokta az építtetőnek a szakhatóságok felkeresését, hiszen így „*rugalmasabban*” zajlik a munka. Az interjúalany kiemelte, hogy kiegészítő munkákat nem szoktak előírni, mivel a lehető legkevesebbszer akarnak beleszólni az eljárásba.

1.4.4. Az engedélyezés lezárulása

A határozatot megkapják az építtetők, a szakhatóságok, a közművek (pl. E.ON), a tervezők és az érintett ingatlanulajdonosok (szomszédok). Ez 10 munkanap után emelkedik jogerőre, addig lehet fellebbezni. Amikor az építtető megkapja a jogerős építési engedélyt, a Vet. és a határozat szerint a szélerőmű építésének megkezdéséhez a Magyar Energia Hivatal engedélyét kell megszereznie, ez az, amit pályáztatnak. Az interjúalany szerint „sok”, kb. 15 erőműre van már építési engedély a körzetében, de az MEH engedélyének hiánya miatt ezek még nem épülhetnek fel.

1.5. Használatbavételi engedély

A használatbavételi engedély kérelmezése szintén 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján történik. A beruházás elkészülése és műszaki átadása után kerül erre sor. Ekkorra már minden dokumentumnak meg kell lennie, mint például az érintésvédelmi papíroknak, a felelős kivitelezői nyilatkozatnak a szakszerű építéséről és a megfelelő anyagok használatáról. Az interjúalany szerint az építtetők „*nem szoktak idáig eljutni*”.

Esetenként ki szokott derülni, hogy a szakhatóságok állásfoglalásaiból valamit nem vettek figyelembe az építéskor, ekkor még az ilyesmit lehet pótolni. Továbbá az engedélyek módosítását is lehet kérelmezni. Ilyen azonban ritkán történik, mivel ennek eljárása szinte egy új engedély kiadásával egyezik meg.

A használatbavételi engedélyeztetés jogszabályi háttere nagyon szűk az interjúalany elmondása szerint, és a Ket. sokszor ellentétes a Vet.-tel – ezeket összhangba kellene hozni. Az interjún elhangzottak szerint egységes díjrendelet sincs, az eljárás költsége főigazgatói utasítás alapján megawatonként kb. 87.000 forint, pedig az MKEH egyes államigazgatási eljárásainak és igazgatási jellegű szolgál-

tatásainak díjait a 129/2005. (XII.29.) GKM rendelet határozza meg. Továbbá az MKEH területi hatóságai által és a Ket.-ben meghatározott biztonsági övezet sem egyezik minden esetben.

1.6. A vezetékek engedélyeztetése

A termelői vezetékek – ami a szélerőművek esetében leginkább légvezetékek szokott lenni – kialakításához szükséges engedélyek megszerzése az erőmű felépítésének engedélyezésének előfeltételét képezi. A 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerint a villamos légvezetéseket 220 kW-os feszültségtől és 15 km-es hosszúságtól kötelező környezetvédelmi hatásvizsgálat alá vonni, míg egyéb esetben elégséges lehet az előzetes környezetvédelmi vizsgálat. E procedúrák menete a gyakorlatban megegyezik az erőművek esetében ismertetett ügymenettel. Elméletileg viszont adott az előzetes vizsgálatot felváltó előzetes konzultáció lehetősége abban az esetben, ha biztosan el kell végezni a hatásvizsgálatot. Ezt az ügyfél kérheti, de az egyik interjúalany szerint még sose volt rá példa, ugyanis a konzultáció végeredménye egy általános vélemény és nem határozat, így a fellebbezés lehetősége sem áll fenn. Továbbá a Ket. sem vonatkozik rá, azonban a szakhatóságokat be kell vonni az eljárásba és hirdetményezni is kell.

A környezetvédelmi engedély megszerzését követően lehet kérelmezni a vezetékJogot. Ennek megszerzésével a termelői vezetéket közcélúként fogják kezelni – bár gyakorlatilag nem válik azzá –, így az érintett ingatlanok tulajdonosaival nem kell már megállapodásokat kötnie a beruházónak. Ebben az eljárásban a szakhatóságok már nem kerülnek bevonásra, ugyanis az ügy dokumentációja ekkorra már mindenre kitér, ha az eddigi eljárások helyesen zajlottak le. A vezetékJog megszerzésének költségei az interjúban elhangzottak szerint egy átlagos, 500 méteres kábel esetében 10-15.000 forint körül alakulnak, de ha a hivatal kapacitása megengedi, akkor lehetőség van soron kívüli eljárás kérelmezésére (ennek esetében 45 munkanapról 10 munkanapra csökken a határidő), ekkor az árak mintegy 30%-kal emelkednek. A vezetéket a Vet. alapján be kell jegyeztetni az érintett ingatlanok nyilvántartásaiba, ezt az MKEH intézi.

1.7. Az interjúk során említett problémák, nehézségek

Az egyik interjú során a szélerőművek engedélyezési folyamatainak helytelen sorrendje került kiemelésre fő problémaként. Az interjúalany meglátása szerint először a Magyar Energia Hivatal engedélyét kellene megszerezniük a beruházóknak, és ezután lenne célszerű a többi eljárást lefolytatni. Ezt a javaslatot már

az első eseteknél is jelezte a hatóság, azonban ennek nem lett semmilyen eredménye. Az interjúalany a „*róka fogta csuka*” szófordulattal jellemezte a helyzetet.

Egy másik hatóságnál az interjúalany a beszélgetést azzal kezdte, hogy kifejezte merev elzárkózását magától a pályázati rendszertől. Később, az interjú során is többször utalt annak problémás voltára. Továbbá beszélt a kötelező átvételi tarifa magas szintjéről, a szélerőművek működtetésének nagy költségeiről is.

Többször elhangzottak a cégek figyelmetlen, hanyag hozzáállására vonatkozó felvetések. Ezek szerint a pályázók gyenge minőségben adják be a kérelmeket, és nem fordítanak elég figyelmet az ügymenetre, „*tesznek a dolgokra*”. Továbbá kevés hajlandóságot mutatnak az együttműködésre, így a hibák korrigálása is nehezen működik.

Az egyik környezetvédelmi felügyelőségen elhangzott, hogy nekik nincs akkora médianyilvánosságuk, mint a kérelmezőknek és egyes szakhatóságoknak illetve zöld szervezeteknek. Az ügyfelek „*balhéznak*” a sajtóban, ha nem kapnak engedélyt, vagy ha mégis, akkor pedig a szakhatóságok vagy környezetvédő szervezetek szállhatnak rájuk, tehát két tűz között állnak. Emellett óriási felelősség van rajtuk, hiszen döntéseik több évtizedre vannak hatással.

Problémát szülhet, ha a beruházás tervezett helyszíne érinti a nemzeti parkok és a NATURA 2000 területeit vagy esetleg a madarak vonulási útvonaltól illetve a természetvédelmi érintettség önmagában „*gikszeres*” lehet. Az ilyen esetek jogi szabályozása hiányos, annyi azonban biztos, hogy fennállásuk esetén mindenképpen szükséges a környezeti hatásvizsgálat. Úgy látják, hogy mostanra a NATURA 2000 és a nemzeti parkok területeinek ügye is tisztázódni kezdődik.

A beszélgetések során gyakran felmerült nehézségként a bizonytalan, gyakran változó jogszabályi háttér. Elhangzott, hogy a természetvédelem és a tájvédelem nincs megfelelően rendezve a jogszabályokban. Annak ellenére sem, hogy létezik rájuk uniós szabályozás, mivel a magyar jog ezzel csak „*próbál összehangban*” lenni. Emellett az eljárás pontosabban szabályozott részei nagyon bonyolultak. Végül még az is kimondásra került, hogy nem az engedélyeztetési hatóságok miatt „*halál*” a procedura, hanem a szabályozás miatt – azonban mára már valamivel jobbnak látják a helyzetet a megkérdezettek annál, mint amikor még nem is volt külön szabályozva a szélerőművek esete.

A beszélgetések során olyan problémafelvetés is elhangzott, amely szerint bizonyos különleges tájakon nagy felelőtlenség 100 méter magas műtárgyak építését engedélyezni. Ezek ugyanis adott körülmények között nagyon távolról is látszódnak befolyásolva ezzel a tájképet. Továbbá „*furcsán venné ki magát*”, ha olyan helyeken kerülnének engedélyezésre az erőművek, ahol a közelmúltban sikerült eltüntetni a tájidegen légvezetéseket.

Régebbi nehézségként említették az egyik hatóságnál a tárgyalás hajdani kötelező jellegét. Ezt korábban még érdeklődés hiányában is meg kellett tartani, az eljárás kötelező eleme volt. Mára „szerencsére” ez változott, így már e nélkül is lebonyolítható a procedúra.

Komoly nehézséget jelentenek az engedélymódosítás kísérletek. A hatóság jelenleg nem engedélyeket ad ki, hanem véleményező határozatokat, amelyeket nem lehet módosítani, mivel arra a hatóságnak nincs hatásköre. Például, ha valaki eladja a tervezett befektetést vagy változtatni szeretné az építendő erőmű teljesítményét, akkor nem tudja módosítani a határozatot. Ezért az ilyen irányú kérelmeket megfontolás nélkül elutasítják a hatóságok, és újból előzetes vizsgálati eljárásra van szükség.

2. A PIACI SZEREPLŐK PERCEPCIÓJA

2.1. A cégek jellemzése

2.1.1. A vállalkozók felkeresése

Az szélerőművek engedélyeztetési eljárásának alaposabb megértéséhez szükségesnek tartottuk, hogy – a területi és az időbeli korlátok mellett – minél több iparági szereplőt kérdezzünk meg a tapasztalatairól. A beszélgetések időzítése abból a szempontból megnehezítette a szervezést, hogy jelenleg is zajlik a 2009-es pályázatok elbírálása, ezért az üzleti titokra hivatkozva bizonyos kérdéseket nem érinthettünk az interjú során. A másik következménye az volt, hogy akadt olyan vállalkozó, aki nagyon készségesen adott volna interjút, de mivel nem bízott a most zajló pályázati folyamatok objektivitásában, az eredmények kihirdetéseig nem mert nyilatkozni róla.

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

Végül a lehetséges interjúalanyok megkeresése során egy általános bizalmatlanság is érezhető volt a cégvezetők között. Erre a végül interjút adó vállalkozók

is utaltak a beszélgetések során. Volt olyan cégvezető, aki hétről hétre időhiányra hivatkozott, majd arra, hogy a külföldi tulajdonosokkal meg kell beszélnie, adhat-e interjút, végül pedig elmondta, hogy nem mer nyilatkozni még név nélkül sem, mert úgy vélte, a cége hátrányt szenvedhet az elbírálás folyamán. A beszélgetések és az elutasítások során az is kiderült, hogy többen korábbi tapasztalataik miatt tartanak a névtelen interjúktól, mert korábbi újságcikkek alkalmával, mivel kevés szeles cég van és általában ismerik egymást, sokszor be lehetett azonosítani, ki nyilatkozott neve elhallgatása mellett a cikkben. Miközben a végül interjút adó cégvezetők mindegyikét biztosítottuk arról, hogy a beszélgetést nem rögzítjük, nem publikáljuk teljes terjedelmében és nem írunk bele neveket, még településeket sem, az interjúk során minden alkalommal előfordult, hogy az interjúalany külön felhívta a figyelmet arra, hogy ezt vagy azt az információt semmiképpen ne írjuk le, vagy a beszélgetés egy pontján zavarba jött és újra megkérdezte, hogy kinek és hova is készül ez az interjú.

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

2.1.2. A különböző szeles vállalkozások pozitív és negatív vonásai

A szeles vállalkozások egyik csoportját a projektcégek alkotják. Ezek az adminisztratív munka lebonyolítására jönnek létre: a vállalkozók végigcsinálják a szél-méréstől kezdve az engedélyek megszerzéséig a folyamatot, és utána értékesítik a céget. Ennek a vállalkozók elmondása szerint előnye az, hogy az eljárás és a szereplők ismerete alapján költséghatékonyabban és gyorsabban tud ügyet intézni, mint más vállalkozások. Hátránya viszont, hogy viszonylag sok befektetéssel jár az elején, és ha a vállalkozó később nem tudja értékesíteni a projektcéget vagy a többségüket nem tudja, esetleg nem kapja meg a szükséges engedélyeket és ezért áll el a vevő az üzlettől, akkor sokat veszíthet rajta. Az egyik interjúalany elmondása szerint nagyjából 25 millió forintba kerül egy projekt elkészítése, amit aztán 40 millió forintért el lehet adni, de ha a tíz projektből csak négyet sikerül értékesíteni, az nagyon rossz eredmény a cégnek. Egy másik vállalkozó úgy becsülte, hogy a legutóbbi alkalommal 30-100 millió forint/MW áron keltek el a projektek.

„A projektég azért jó az engedélyeztetési eljárás szempontjából, mert vállalja a kockázatot, másrészt az engedélyeztetés költségét is. A szélérőmű-építés nagyon kockázatos, a szélmerésektől kezdve tíz esetből kilencszer bukik.”

A „szeles vállalkozások” egy másik csoportjába azok tartoznak, akik ezeket a kész projektégeket veszik meg, megépítik az erőművet és működtetik. Az ő helyzetük pozitívuma az, hogy időt és pénzt spórolnak meg: a vállalkozók becslése szerint a nulláról indulva három évet is igénybe vesz, amíg lezárul az engedélyeztetési folyamat, és nagyjából 25 millió forintos kiadást jelent – a munkabért és az engedélyeztetés költségeit is figyelembe véve. Hátránya viszont, hogy az elején nagyon jelentős anyagi ráfordítással, valamint kockázattal jár. A projektég megvásárlása után a szélgép beszerzése és beüzemelése is költséges, és előfordulhat, hogy nem talál kedvező banki konstrukciót. Ráadásul az is megtörténhet, hogy a cég végül nem kap kvótát:

„Mielőtt megvettük 2006-ban, kicsit körülnéztünk, hogy hogyan lehetne projektéget venni. Volt egy cég a XI. kerületben, ahol azt mondták, hagyjunk itt 100 millió forintot, aztán majd lesz valami. Ilyen ajánlatok voltak a piacon! Ráadásul nehéz kvótát szerezni, úgyhogy ez a projektég-vétel egy kaszinó.”

A harmadik csoportba azok a cégek tartoznak, amelyek minden fázist maguk csinálnak: szelet mérnek, engedélyeket intéznek, megépítik és működtetik az erőművet. Ennek a helyzetnek az előnye, hogy az intézményrendszer, a bankok és az engedélyeztetés szereplőinek ismerete, a velük való jó kapcsolat meggyorsíthatja és költséghatékonyabbá teheti a folyamatot, az erőmű működése során pedig – más zöldenergiákhoz hasonlóan – egy ingyenes erőforrás termeli a hasznot a vállalkozónak. Hátránya viszont, hogy komolyabb befektetést és apparátust igényel, és előnytelen feltételek elfogadásába hajszolhatja bele a vállalkozót, ha már jelentős időt és pénzt fordított rá és attól lehet tartani, hogy beragadhat a pénze és végül nem kap kvótát.

Végül a negyedik csoportba azok tartoznak, akik a folyamat különböző szakaszaiban lépnek be, illetve ki belőle. Ennek a pozíciónak az előnye, hogy a cég számára legkockázatosabbnak vélt fázist ki tudják hagyni. Hátránya viszont, hogy sok bizonytalan tényezőtől függ, el tudja-e majd adni – és milyen áron – abban a fázisban, amelyikben tervezte.

2.2. Az engedélyeztetési folyamat

2.2.1. A szélerenergia-termelés fázisai

A szélerenergia-be fektető cégnek először intenzív szélmerést kell végeznie az adott területen. Ez a vállalkozók elmondása szerint egyrészt drága, 10 millió forintba kerül egy mérőtorony esetén, de érdemes egyszerre többel dolgozni. Másrészt időigényes: egy évig tart a szélmerés, utána pedig még fél évet kell szánni az adatok elemzésére, ha esetleg több szakértőnek mutatta meg az eredményeket a vállalkozó, az ő válaszaikra, illetve ha vita van köztük, a további számításokra. A szélmerést meteorológiai becslésekkel, előrejelzésekkel is érdemes kiegészíteni, ilyen szolgáltatást nyújt a magyar és az osztrák szolgálat is, erre elő lehet fizetni. A széladatokat később auditáltatni kell, de az interjúalanyok elmondása szerint ilyen magyarországi cég komolyan nem végez, vagy pedig a nagyobb bankok nem fogadják el, ezért osztrák auditálóktól szokták megrendelni.

Ha megvannak az adatok a majdani energiatermelésről, akkor következik a torony kiválasztása, a magasság pontos meghatározása, a parkkiosztás, és a torony helyének kijelölése. A következő lépés, hogy a cég lefoglalja és biztosítja a területet, majd pedig hozzálát az engedélyeztetési procedúrának és a tanulmányok elkészítésének. Az engedélyek megszerzése után meg kell állapodni a leendő szélgépről és a banki finanszírozásról, majd a kvóta megszerzése után bonyolítják le a gép beszerzését és a bankkal való hitelszerződést. Ezen a ponton (is) érheti kellemetlen meglepetés a vállalkozót, ha közben változott a gépek ára, megrendelhetősége vagy a bank módosít, esetleg eláll a korábban tervezett konstrukciótól. A mostani pályázat feltétele volt ezeken túl egy megawattontként 60 ezer eurós letét is.

Az építkezés lebonyolítása és a műszaki átadás után érdemes megállapodni környékbeli vállalkozóval, szerelővel a karbantartásról, illetve aki leállás esetén gondoskodik az újraindításról személyes kiszállással vagy intézkedik a műholdas újraindítás ügyében. A szélerőművek élettartama a vállalkozók becslése szerint 25 év, de 20 után már érdemes átvizsgáltatni őket. A szélerőmű működése során folyamatosan figyelni kell, hogy hogyan teljesülnek a statisztikai modellek és a meteorológiai előrejelzések alapján készített becslések a termelést illetően. A rendszerirányító számára pedig havi menetrendet kell készíteni. A vállalkozók minden hónapban (utólag) megkapják a területileg illetékes áramszolgáltatótól a tényleges energiatermelést, a MAVIR pedig ez alapján értesíti és szolítja fel a vállalkozókat a pótdíj kifizetésére, illetve tájékoztat a cégnek a szélerenergiából keletkezett bevételéről.

2.2.2. Az engedélyeztetési folyamat működése

Az engedélyeztetés folyamata a vállalkozók elmondása szerint 3+1 fázisból áll. Az első a +1: mielőtt hozzálátna bármihez a szél méréshez felépítendő tornyot kell engedélyeztetni. Ezt az egyik cég azért, hogy kevesebb időt és pénzt kelljen fordítani a dologra, úgy oldotta meg, hogy nem kértek engedélyt, hanem „csak úgy” felépítették. Mire a hivatal értesült róla, már eltelt fél év, utána pedig a levelezgetéssel addig húzták az időt, hogy letelt az egy év, lebontották a tornyot, és nem volt semmilyen következmény.

A szél méréseket követő lépés a környezetvédelmi engedély. A vállalkozók elmondása szerint ez a leghosszabb és legproblematisabb engedély, ezért nem is érdemes a második, az építési engedély kérését párhuzamosan intézni vele. Másrészt ugyanazt a hatóságot bevonhatják szakhatóságként a második engedély elbírálása során is. A környezetvédelmi engedély megszerzése egy-másfél évet is igénybe vehet a bevont szakhatóságok számától, a bekért tanulmányoktól, illetve magától a procedura lebonyolításától függően. Az építési engedély viszont már néhány nap alatt is megszerezhető, ha például egy korábban már egy másik engedélyt kiadó hatósághoz kerül most is, nem szokta másodsorra elutasítani az engedélykérelmet. A harmadik fázis a hálózati csatlakozási szerződés, amit gyakran neveznek engedélynek. A szerződést az illetékes elosztói engedéllyessel kell megkötni, és ennél szintén arra panaszkodtak a vállalkozók, hogy időigényes. A szél mérés nélküli vagy azzal párhuzamosan a négy stációból az első három a becslések szerint 2,5-3 évig tart, és ezt követi negyedikként a MEH-engedély. A vállalkozók becslése szerint a szélerőmű-építéshez összesen 30 +/-5 engedély, szakhatósági hozzájárulás és szerződés beszerzésére van szükség, de ez elég változó attól függően, hogy a főhatóságok hogyan döntenek, és hány szakhatóságot vonnak be a folyamatba. A vállalkozók elmondása szerint az engedélyezésbe bevont szakhatóságok száma, illetve hogy melyiket vonják be és milyen tanulmányt kérnek, mindig esetleges, attól függ, hogy éppen akkor, hogy dönt a hatóság, nem tervezhető előre². A céget ugyan értesítik róla, de a vállalkozók mindegyike arról számolt be, hogy ennél is nagyobb meglepetést tud okozni a pályázat során az, hogy milyen hatástanulmányt kérnek tőlük a procedúrába bevont hatóságok, szakhatóságok.

„A legproblémásabb a környezetvédelmi engedély, ezt lehet kívánni halál helyett. A probléma az, hogy 30 szakhatóság van, és ezeknek sokszor két céljuk van. Az egyik, hogy az unokatestvérek tanulmányt ír hassanak. Tőlem például kértek tanulmányt a repülő gerinctelenekről, úgyhogy végül beadtuk. Tudományosan bizonyítottuk, hogy a repülő gerinctelenek, tehát a legyek,

sosem repülnek annyira magasán, tehát sosem találkozik a szélerőművel. Itt mindig az a kérdés, hogy melyik cég írja meg a tanulmányt, de kispályás összeg egy ilyen tanulmány.”

2.2.3. A pályázatok értékelése

A 2005–2006-os kvótakiosztásról minden vállalkozónak negatív tapasztalatai voltak: úgy érezték, hogy a Mavir részéről nem volt meg a kellő hozzáértés, nem volt eléggé transzparens a folyamat, túl nagy szerepet kapott a politika, illetve a parlamenti lobbizás, és végül a nyertesek lépéseit, a jogszabályok hatálybalépését tekintve a cégvezetők egyértelműen korrupciót véltek felfedezni a dologban.

„A 2005-ös pályázat³ során az engedélyek irányított módon lettek kiosztva, emiatt lett olyan, amilyen. Minden az XXX Kft.-nek volt kiírva, egy nap alatt kapta meg a szükséges engedélyeket. A korrupció nem a hivatalban van, hanem ott, hogy egy nap alatt lehet engedélyeket és rendeleteket íratni, bevenni a parlamentbe és ott elfogadtatni.”

A 2005–2006-os kvótaosztás után váratlanul bevezetett pótdíj,⁴ illetve a beadott pályázat sikertelensége miatt voltak olyan cégvezetők, akik beperelték a Magyar Energia Hivatalt, de akinek még nyertes pályázata is volt, óvatosabban lépett fel, amikor hibát vélte felfedezni az eljárásban, mert attól tartott, hogy ha „szembemegy” az állami hivatalokkal, kedvezőtlenebb elbírálást és feltételeket kénytelen majd elviselni a nyertes pályázata ügyeinek intézése során. Főleg akkor, ha kevesen próbálnak jogi úton érvényt szerezni az igazuknak. Így a kevés információ, a szabályozás hiányosságának és esetlegességének érzése, valamint a vállalkozások közti összefogás hiánya miatt sok cégvezető belenyugodott a döntésbe akkor is, ha jogszerűtlennek tartotta. A pótdíjat viszont már az üzemeltetők összefogásával és a Magyar Szélerőenergia Társaság, mint ernyőszervezet képviselésével megtámadták az Alkotmánybíróságon. A legtöbbször egyébként a pótdíjat hozták szóba a vállalkozók a 2005–2006-os kvótakiosztás kapcsán, valamint azt, hogy csak látszatverseny volt előre kiválasztott nyertesekkel.

„Előfordult, hogy egy törvénnyel addig vártak, amíg valaki el nem adta a portfólióját, és csak ezután jött ki a pótdíjas törvény. Nem mondok nevet, de a vevő se vette volna meg, ha nem tudta volna, ez biztos.”

A 2009-es pályázattal kapcsolatban is megfogalmazódott, hogy csak látszatválaszték van, hogy a hivatal rugalmasságot mutasson, de valójában azért döntöttek sokan úgy, hogy most nem indulnak, mert bizonytalannak érezték a kvóta-rendszert. A szkeptikus cégek úgy vélik, arra ösztönöz a mostani rendszer, hogy

minél rosszabb megtérüléssel működtesse a vállalkozó a szélerőművet, míg más országokban jobban megtérül a széles befektetés, úgyhogy aki máshol is jelen van, ott épít inkább szélerőművet. A vállalkozók elmondása szerint a mostani pályázaton elsősorban azok indulnak, akik a múltkor nem kaptak kvótát vagy valamilyen okból végül nem adták be, például lejárt közben az építési engedélyük. Tehát azok, akiknek már valamennyi pénzük benne van és azt nem akarják veszni hagyni. Vannak új pályázatok is, de például azok közül, akik csak eladásra hoztak létre projektceget, a becslések szerint nagyon kevesen, a projektcégek közül csak minden nyolcadik-kilencedik adott be pályázatot most.

Kritikát és dicséretet is kapott a vállalkozóktól a megawatonkénti 60 ezer eurós letétre vonatkozó előírás: így csak komolyabb pályázók adnak be pályázatot, viszont a letét nagysága nem megfelelő – volt, aki sokallotta és volt, aki a gépek árát is figyelembe véve kevésnek tartotta. A mostani pályázatot egyébként több szempontból is jobbnak mondták a korábbi eljáráshoz, illetve a kvótakiosztáshoz kapcsolódó engedélyeztetési procedúrákhoz képest. Egyrészt amiatt, hogy egyszerűsödött és a hatóságok munkája is színvonalasabb lett. Az engedélyeztetésbe bevont szakhatóságokról kevésbé esetleges a hatósági tájékoztatás, objektívabb a rendszer és visszaszorulóban van az, hogy értelmetlennek tűnő hatástanulmányokat kérnek. Az építési engedélyt a helyi hatóságok helyett az MKEH intézi, és így a vállalkozók szerint sokkal jobb a pályázati rendszer. Kevesebb részérdek jelenik meg, mint például egy önkormányzatnál, több az ésszerű tanulmányírás, objektívabb az elbírálás és kevesebb lehetőség van a korrupcióra, mert az MKEH ezzel foglalkozó munkatársait lényegében személyesen ismerik a széles vállalkozók és mindenki ugyanazokkal az ügyintézőkkel kerül kapcsolatba. Vannak ugyan az engedélyekhez kötelező mellett változó elemek is, de ezek a vállalkozók szerint a korábbinál limitáltabbak. Az új pályázati rendszer hátránya viszont, hogy továbbra is nagyon bonyolult, és a pályázó vállalkozóknak mindenképpen jogászra van szükségük ahhoz, hogy eligazodjanak, és el ne rontsanak valamit. Bonyolultnak leginkább a környezetvédelmi engedély megszerzését mondták.

2.2.4. Az intézményrendszer értékelése

A vállalkozók általában arra panaszkodtak a szélerőművel foglalkozó hatóságok és intézmények esetében, hogy nem értenek hozzá, lassan dolgoznak és rendkívül nehéz *„jobb belátásra bírni őket”*. A MAVIR-al kapcsolatban mindenki arra panaszkodott, hogy nem ért hozzá, a hagyományos erőműveket előnyben részesíti a szélesekkel szemben, nem ismeri a külföldi tapasztalatokat és nem veszi mindig figyelembe a szakmai javaslatokat.

„A mavirosok azt szeretnék, ha úgy lenne, mint régen, hogy van egy-két nagy blokk, egy 500 MW-os itt, egy 60-as ott, nem pedig sok kicsi erőmű, ami macerás. Ebből van a negatív hozzáállás a MAVIR részéről.”

A MAVIR szakmai felkészültsége a szélerőművek energiatermelésének tervezettségéről az interjúalanyok megítélése szerint egyáltalán nem mondható megalapozottnak. Az egyik interjúalanyunk mesélte, hogy a MAVIR-tól egy dolgozó a napokban odatelefont, hogy érdeklődjön a szélerőműves előrejelzésekről, mert az interjúalany cégének vannak nyugat-európai kapcsolataik és tapasztalataik. Eszerint az állami intézményrendszerben hiányoznak a működtetéshez szükséges ismeretek, tapasztalatok és készségek, amelyek a szolgáltató-funkció ellátásához is fontosak lennének, és így a piaci szereplőkhöz fordulnak, amikor szükség van ezekre az ismeretekre.

„Csak most jutottunk el addig, hogy a MAVIR részéről érdeklődnek a szélerőműves előrejelzésekről. Pont a napokban érdeklődtek nálam, hogy mely cégek csinálnak ilyet, a MAVIR-nál egy beosztott kapta ezt feladatául, hogy nézzon utána. Úgyhogy megadtam neki, hogy kik foglalkoznak vele és átküldtem egy tanulmányt is a széltermelés előrejelzésének módszertanáról. Csak pár órára előre lehet megmondani, hogy mennyit fog termelni egy szélerőmű, de a MAVIR-nak egy hónapra előre kell, pedig nincs ember a Földön, aki ezt meg tudná mondani. Három napra előre is elég ingatag becslést lehet adni, de az időtáv csökkenésével már egyre pontosabb a becslés. Ennek – hogy a MAVIR utánanézz, hogyan lehet előre becsülni a szélerőművek termelését – már 2004-ben kellett volna megtörténnie, utánanéznia annak, hogy kik vannak a piacon, akiknél van ilyen adat. Nagy-Britanniában tíz év alatt zajlott le ez a folyamat, ami most nálunk van, de azért, mert az egész iparág akkor épült ott ki. Nekünk viszont nem kéne keresztülmenni ezen még egyszer, elég lenne átvenni, amit ott már kitaláltak.”

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

Jó megítélést kapott viszont az MKEH, a vállalkozók szerint kompetens a témában és átláthatóbban működik, mint amilyen a korábbi engedélyezési gyakorlat volt. Jobbnak tartják azt is, hogy a mostani pályázati modellben egyka-

pus rendszer van, ugyanakkor előfordul az is, hogy az egyik hivatalnak megadnak egy jogkört, a másiktól még nem vették el, és emiatt alakulnak ki ellentmondásos helyzetek.

„Összességében az a probléma, hogy ezen a piacon nincsenek kiforrott jogszabályok, a meglévők pedig állandóan változnak. Ezért nem lehet évekre előre megtervezni egy beruházást. A tervezett 330-ból például nagyjából 200 MW kezdett el működni, de akkor bejött a pótdíj és sokan leálltak a beruházással, mert megrémültek, hogy ez ilyen kiszámíthatatlan⁵. Nem akarom bántani a maviros kollégákat, de fogalmuk sincs az egésről, például, hogy a szélerőművek hogyan termelnek. Egy hónapra előre megveszik a szélerőenergiát, pedig ezt nem lehet tudni előre, hogy mennyit termelnek majd. Ausztriában napi kereskedés van, itt Magyarországon viszont nincs a villamosenergia-tőzsdén napi kereskedés.” [Magyarországon egyelőre nincs áramtőzsde.]

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

„X városban intéztük és egy katasztrófa volt. Gyorsított eljárási díjat is fizettünk, tehát az általános és a gyorsított díját is, emiatt az ár a duplája, vagy a másfélszerese volt. Ez 100 ezres nagyságrendű összeg volt, és egy gépre. Ezt azért fizettük, hogy 10-15 nap alatt bírálják el az engedélykérelmünket, de végül egy év lett belőle. És ez volt a gyorsított eljárás!”

Volt olyan megkérdezett vállalkozó, aki, mikor megtudta, hogy milyen átláthatatlan és korrupciós kockázatokkal terhelt a hazai gyakorlat, lemondott a hazai piacra lépésről és inkább egy külföldi projekt megvalósítására kezdett koncentrálni:

„Gondolkoztunk, hogy Romániában hova tegyük majd a szélerőművet, és a tengerpartot javasolták, merthogy külföldön mindenki oda építi, például Dániában, Spanyolországban. Tehát megnéztem a megtérülési számokat Romániában, és felmerült bennem, hogy ezt miért ne lehetne Magyarországon is megpróbálni. Megkérdeztem itthon, az állami tulajdonú Q Zrt.-nél volt egy vezető beosztású ismerősöm. Csak elvi síkon kérdeztem, van-e reális esély arra, hogy átveszik a megtermelt szélerőenergiát. Az illető azt mondta, el se induljak a pályázaton, mert nincs kvóta, nincs átvétel, nincs rá reális esély, ugyanis minden kvóta az XXX vállalkozást háttérben tulajdonló vállalkozó-

nál van, mind a 300 MW, csak a második rész más cég neve alatt. Úgyhogy az volt a benyomásom, itthon nem lehet szeles beruházásba fogni.

[...]

Romániának egy előnye van Magyarországgal szemben, hogy nagyon jó a politikai háttér román részről, ők nagyon nyomják ezt a szélerenergia-dolgot. Sok pénz kell hozzá, de ha elő tudjuk teremteni az YYY millió eurót, akkor ez egy aranybánya! Az engedélyeink megvannak, a szélmérések megvannak, a politikai támogatás megvan, csak a finanszírozás nehéz. Már tárgyaltam angolokkal, de ott vannak a spanyolok is, meg egy indiai cég. Itthon egy Q Zrt.-s szakértő, komoly áramszolgáltató-főnök, aki ért hozzá, eltántorított a pályázástól, azt mondta: mindenért kár.”

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

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

2.3. A korrupció érzékelése

2.3.1. A korrupció típusai

A vállalkozók elmondása szerint a szélerőművek engedélyeztetési eljárása során a korrupciónak két jellemző formája van: a hatástanulmányok és az ügyvédi irodák útján működő korrupció. A hatástanulmány-modellben a hatóságok és szakhatóságok reálisnak vagy szokatlanak tűnő témában kérnek tanulmányt az engedélykérő cégtől, és javaslatot tesznek arra is, hogy kitől érdemes megrendelni a vizsgálatot. Ezek legfeljebb pár százezres kiadások a cég számára, cserébe biztos lehet benne, hogy ha a javasolt személlyel vagy céggel csináltatja meg a tanulmányt, akkor megkapja a hivataltól a szükséges engedélyt. A hivatalban dolgozók így folyamatos megbízáshoz juttathatják az ismerőseiket baráti alapon vagy anyagi ellenszolgáltatásért cserébe. Ha a vállalkozó nem az ajánlott szakértővel csináltatja meg a tanulmányt, az engedélyeztetési procedúra nagyon hosszúra nyúlhat, továbbá azt is kockáztatja, hogy nem kapja meg az engedélyt.

A másik típus ritkább, de bevett gyakorlat az is, hogy egy ügyvéd vagy ügyvédi iroda intézi a korrupciós transzfert, tehát közvetít a vállalkozó és a hatóság képviselője között. Az ügyvédi irodákban mindig szokott lenni készpénzforgalom, például az ingatlanügyek kapcsán, számlát sok esetben csak akkor adnak, ha ügyvédi ellenjegyzésre van szükség. A készpénzforgalomnak köszönhetően nagyobb összegeket tudnak mozgósítani, és el tudják vinni a korrupciós díjat elfogadó félnek, hatósági munkatársnak. Az ügyvéd később úgy számol el a korrupciós pénzt fizető vállalkozóval, hogy jogi tanácsadásról állít ki neki számlát.

„A korrupcióban ez a két kultúrkör van, de 90 százalékban a tanulmányos módszer a jellemző. A lényege pedig az, hogy két évről hat hónapra lehet csökkenteni ezzel az engedélyeztetési eljárást”.

2.3.2. A korrupció percepciója az iparágban

A vállalkozók elmondása szerint a korrupciós ügyletekre az engedélyeztetési eljárás bizonytalansága és lassúsága miatt van szükség. „Lehetetlen” témájú tanulmányt pedig már mindegyiküktől kértek vagy az általuk megvett projektben volt ilyen. Gyakori, hogy csak annyi történik, hogy a szokásos tanulmányok, például tűzoltósági vagy régészeti tanulmányok bekérésekor felhívják a vállalkozó figyelmét arra, hogy van egy cég, amelyik olcsón és gyorsan megcsinálja, akar-e élni a lehetőséggel. Az egyik vállalkozó például azon vitakozott egy darabig a szakhatósággal, hogy a területet, amelyen a szélerőmű épült volna, erdő vagy cserje borítja-e.

„Ebben az esetben a szakhatóság javasolta, hogy hívjunk egy cserjés-embert, aki megvizsgálja, hogy az adott területen az cserje-e vagy már erdő. Ehhez hozzátette, hogy tud valakit, aki gyorsan és olcsón megcsinálná, akarom-e, hogy megadja a nevét és az elérhetőségeit. Én pedig elfogadtam.” De jellemző dolog az is, hogy szokatlan témájú hatástanulmányokat kérnek. Volt, akinek a tűzokjársáról, másnak a békák vonulásáról, a repülő gerinctelenekről vagy a hasadó-nyíló felületekről kellett tanulmányt írni, de olyan is akadt, akinek fel kellett vennie egy embert egy időre azért, hogy megfigyelje az életét egy a területen élő saspárnak. Gyakran fordul elő, hogy régészeti tanulmányt kell készíteni, ami, ha a régészek felássák az egész területet és egy fél évig is „elkapirgálnak”, komoly időkiesés lehet a vállalkozónak.

„Az embernek a régészeti tanulmányok kapcsán egyébként is az az érzése, hogy szinte az egész országot beborítják az avarkori sírok, mintha nem lettek volna temetőik, hogy egyes bizonyos helyekre temetkezzenek. Ilyenkor sok régész azt gondolja, hogy végre másnak a pénzén fel lehet ásni egy területet. Egyszer tanulmányt kért egy egyetem tanszékvezetője, mert nincs pénze a kutatásra, de haverja a környezetvédelmi felügyelőség egyik vezetője, ezért kérte a tanulmányt. Ez egy erdészeti tanulmány volt, pár százezer forintért, tehát csak kisebb tétel. Ez a ráakaszkodás módszere, amikor húsos verébnek néznek, ráadásul van valamilyen utálat is a befektetők felé.”

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

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

2.3.3. A korrupció percepciójának időbeli változása

A megkérdezett vállalkozók szerint a szeles engedélyeztetési eljárások során többségében a hatástanulmányok útján csatornázódnak be a korrupcióra fordított pénzek, de az elmúlt néhány évben ez is visszaszorulóban van. Ennek az lehet az oka, hogy az MKEH-hoz került az építési engedélyek elbírálása és kiadása, és ezt

a szervet a vállalkozók profibbnak, átláthatóbbnak és kevésbé vagy nehezebben korrumpálhatónak tartják a korábbi engedélyeztetési gyakorlathoz képest. Korábban még olyasmi is előfordult, hogy egy cég maga hozott létre engedélyeztetési hatóságot, amelynek természetesen nem volt komoly kifogásolnivalója a cég által kért engedély kapcsán. Mostanra azonban már annyival letisztultabb a rendszer, hogy ilyesmire – legalábbis az építési engedély esetében – nincs lehetőség. Más kérdés, hogy a környezetvédelmi engedélyezésnél csökkenőben van ugyan a hatástanulmányos korrupció, de ott jobban megmaradt, mint az építési esetében.

„Az önkormányzatoknak ugyanis nincsen pénzük, de egyes polgármesterek szerettek nagyot álmodni. Az konkrétan megtörtént velünk, hogy egy faluban a cégünk hozta létre az engedélyeztető hatóságot, és utána aztán ehhez fordultunk engedélyért. Cégünk megszponzorálta a hatóság létrehozását a falunak, tehát béreltünk egy irodát, gondoskodtunk róla, hogy ott emberek dolgozzanak, módosítottuk az együttműködési megállapodást úgy, hogy a falunak 1 forint helyett 1 forint 50 fillér támogatást fizetünk majd kilowattóránként, és így már meg is volt az engedélyeztető hatóság. Utána már természetesen az engedélyt is megkaptuk, sokat nem néztek a kérelmen az általunk létrehozott hatóságnál. Ezt ma már nem tudnánk megcsinálni, mert ehelyett az MKEH van.”

A korrupciós esetek között továbbra is előfordul a személyes közbenjárás és a kapcsolati tőke alkalmazása, valamint az, amikor a hiánypótlás intézményét használják fel a hatóságok arra, hogy kevésbé szabályozott feltételek vagy követelmények megfogalmazásával próbáljanak korrupciós szolgáltatásokhoz jutni.

2.3.4. A hiánypótlás folyamata

A szélenergia-engedélyeztetési eljárás során nem lehet előre tudni, hogy a hatóság pontosan hány engedélyt, tanulmányt fog kérni és hány szakhatóságot von be, ez mindig a pillanatnyi döntésétől függ, a vállalkozók számára kiszámíthatatlan. A folyamatnak ugyanis vannak kötelező és változó elemei, és ez utóbbiak korlátozottak ugyan, de még mindig van mozgástere egy korrupciós kereslet támasztó hatóságnak vagy hivatalnoknak. A pályázatok során mindig van lehetőség hiánypótlásra, ez pedig jó alkalom lehet további engedélyek vagy hatástanulmányok bekérésére. A vállalkozó számára viszont előny lehet – amellet, hogy a korrupciónak köszönhetően gyorsabban és valószínűleg sikerebben intézheti az ügyét – a hiánypótlás intézménye amiatt, hogy védettséget jelent a számára azzal szemben, hogy a szabályozottság hiánya vagy homályossága, bonyolultsága miatt könnyen véthet hibát a pályázat elkészítésekor.

A hiánypótlás azonban kevésbé jól kidolgozott pályázatok meghirdetésére is ösztönözheti a hatóságokat, ami megint csak korrupciós kockázatot rejt magában. Ha úgyszólván mindig hiánypótlás, nem szükséges mindent leírni és meghatározni sem a pályázati anyagban, sem a pályázati kiírásban. A vállalkozók ugyanakkor azt is elmondták, hogy azért sem lehet pontosan kidolgozott előírásokat elvárni az állami szervektől, mert maga a téma is túl tág. Ez viszont elmondásuk szerint azzal jár, hogy a szabályozás túl puha lett, a felügyelet pedig gyakorlatilag azt csinál, amit akar.

2.3.5. A személyes kapcsolatok és a formalizáltság szerepe

A weberi bürokráciamodelben a formalizált eljárások biztosítják a szervezet hatékony működését és átláthatóságát szemben az egyes hivatalnokok kénye-kedve szerinti ügyintézással. A formalizáltság elvileg az objektivitást és a kiszámíthatóságot biztosítja, ezzel egyszerűsíti és meggyorsítja a munkát azok számára is, akik ügyfélként kapcsolatba lépnek a szervezettel, és a kiszámíthatóság bizalmat kelt bennük. A formalizáltság azt is biztosítja, hogy egy vállalkozó pontosan tudja előre, hogy mit kell tennie és hogyan zajlik le egy folyamat, és minden vállalkozó elfoglaltságtól mentesen ugyanolyan eljárásra és bánásmódra számíthat. A formalizáltság tehát elvileg csökkenti a korrupciót és annak lehetőségét, hiszen ha valamit előírnak és a vállalkozó benyújtja, nem utasíthatják el következmények nélkül. Ha viszont az előírások bizonytalanok és homályosak, a hivatalnokoknak lehetőségük van arra, hogy olyan feltételeket támasszanak, amik nincsenek egyértelműen előírva, és a plusz teendőkkel meg az időhúzással nagyon megkeseríthetik az adott ügyfél életét. Ebben az esetben megoldás lehet olyan közvetítők igénybe vétele, akik ismerik az ottani bürokrácia működését és beágyazottságuk miatt sikeresebben tudnak együttműködni vele.

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

Ha a szervezet eljárásait rengeteg bonyolult szabály írja le, amelyek átláthatatlanok és az ügyfelek nem tudnak eligazodni köztük, a bürokrácia működése ezáltal nem a gyors és professzionális ügyintézésről szól, akkor a formalizáltság a korrupció kialakulását is erősítheti. Ebben az esetben a személyes kapcsolatok az ügyintézés során segíthetik az objektivitást. A vállalkozók elmondása szerint az építési engedélyt kiadó MKEH-ban néhány ügyintéző foglalkozik a szeszes cégekkel, őket mindenki ismeri, mindenki ugyanahhoz fordul, jól ismerik már egymást, ezért nincs lehetőség arra, hogy valaki tisztességtelen előnyhöz jusson

vagy a hivatalnokok külön juttatásokat kérjenek. A személyes kapcsolatok ebben az esetben a korrupció csökkentéséhez járulhatnak hozzá.

2.3.6. A személyes kapcsolatok és a formalizáltság összefüggése a korrupcióval

A szeles vállalkozók elmondása szerint az engedélyeztetési eljárás során a siker legfontosabb tényezője az, hogy sikerül-e jó viszonyt kialakítani azzal, akinek befolyása van az adott településen vagy az adott engedélyeztetési hatóságnál. Más országoktól eltérően ugyanis lényegében bárki bejelentkezhet ügyfélként⁶ és folyamatosan hátráltathatja vagy megfélemlítheti, zsarolhatja a beruházót, nem kell bizonyítania, hogy érintett az építkezésnél, például hogy szomszédként zavarja.

„Ha nem emeled meg az 1 forintos támogatást, ha a vállalkozó nem köt megállapodást, nem mész le abba a faluba, nem állapodsz meg a polgármesterrel, akkor kereszthe tesz neked. A polgármester megkeresi a faluban a handágókat, a nagyobb gazdákat és azt mondja nekik, hogy a szélerőműtől majd megdöglik a Riska. Ezután mind ellened fordulnak. De a legrosszabb, ha rád uszítja a „sötétzöldeket”, tehát azokat, akik egyértelműen megélhetési zöldek. Akkor aztán ellened fordul a falu, botrány van és nem lesz szélerőmű. Ehelyett az első dolog mindig az, amikor még semmit nem csinálsz, hogy le kell juttatni a polgármesterrel. Például falunapot tartunk: leviszünk sört, padokat, a cégnek mindössze 6500 forint, és cserébe mindenki imád téged. Ez a legjobb direkt marketing.”

Ha a vállalkozó nem is fizet senkinek, akkor is lényeges, hogy személyesen eljárjon az ügyében. A vállalkozók elmondása szerint nagyon sokat számít, ha valaki nem csak ül az irodájában és várja, hogy a hivatalok tegyék a dolgukat és a határidőre meglegyen az engedély vagy a válaszuk. Ehelyett érdemes felkerekedni, lemenni vidékre mindenhova és végigjárni azt az akár harminc hatóságot, szakhatóságot, amelyeknek a döntésétől függ az engedélyek megszerzése. Akár csak sürgeti a hatóságokat a vállalkozó, akár baráti látogatásokat és szívességeket tesz, a cégvezetők elmondása szerint az ügyek „személyesen történő menedzselése” nagyon sokat számít a várakozási idő csökkentésében és az engedély megszerzésében is.

„Mi nem mentünk be hozzájuk személyesen, hogy egyengessük az engedélyünk útját, de hát egy év is lett belőle. Pedig csak egy típusmódosításról volt szó, hogy odébb tettük a széltornyot. Már ez is fél éves csúszást okozott.”

Több vállalkozó is elmondta, hogy a szabályok bonyolultsága mellett a hatóságok lassúsága és korrupciós kereslete miatt a szélerőművet tervező cégnek nincs túl sok lehetősége, ha el akar érni valamit, muszáj olyan eszközökkel élnie, amelyek előnyt biztosítanak a számára a többiekkel és a normál eljárással szemben. A vállalkozók becslése szerint néhány százalékkal, de akár 20-25 százalékkal is megrágitja a szélerőműves projektek költségét a korrupció. Emellett rengeteg időt lehet nyerni vele, mert az engedélyeztetés másfél-két évig is eltarthat, ami ennyivel több emberi erőforrást és bérköltséget jelent a beruházó számára, ha nem keresi meg az ügyintézés meggyorsításának és egyszerűsítésének lehetőségét.

A cégünk korábbi tevékenysége miatt a társasházak építése kapcsán tudtam, hogy nagyon idő- és emberigényes az engedélyeztetés, tudni kell, hogy kinek és mennyi pénzt kell adni. Az X-ék például Y településen intézték az engedélyeket, ő ott született, ott vannak kapcsolatai, biztos vagyok benne, hogy az építési engedélyt neki ott egyszerűbb volt elintézni... Amikor beszélgettünk, egyeztetünk és felmerült valamilyen kérdés vagy probléma, mindig mondta, hogy persze, majd beszél ezzel vagy azzal. A személyes kapcsolatok számítanak, ha intéznie kell valamit.”

VÉGJEGYZETEK

- 1 A kutatásra az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület megbízásából az „Energia Kontroll Projekt” keretében került sor. A kutatócsoport tagjai: Bakonyi Eszter, PhD-hallgató, BCE, Hajdu Miklós, egyetemi hallgató, ELTE és Mohay Linda, PhD-hallgató, BCE voltak. A tanulmányt Bakonyi Eszter, Hajdú Miklós, Mohay Linda és Tóth István János írták.
- 2 A következő szakhatóságokat köteles bevonni: ÁNTSZ, Országos Tisztifőorvosi Hivatal, Kulturális és Örökségvédelmi Hivatal, települési önkormányzat jegyzője, Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal, körzeti földhivatal, bányakapitányság, állami főépítész. Ezen kívül más szakhatóságok, például a Hírközlési Felügyelet vagy a katasztrófavédelmi igazgatóságok bevonása mellett is dönthet.
- 3 Az interjúalany itt a 2005–2006-os kvótakiosztásról beszél.
- 4 389/2007-es GKM rendelet.
- 5 A kapacitás valóban 200MW körül volt, de a pótdíj bevezetése pillanatában még csak 60MW volt.
- 6 1995. évi LIII. törvény (Környezetvédelmi törvény). A törvény szerint kizárólag a szervezet hatásterületén megvalósuló projektek környezetvédelmi engedélyezési eljárásnál jelentkezhet be ügyfélként, de a hatásterület országos is lehet.

III.

ANTI KORRUPCIÓS POLITIKÁK ELVEI ÉS GYAKORLATA

KORRUPCIÓELLENES KORMÁNYZATI LÉPÉSEK ÉS KÖZPOLITIKAI REFORMOK NÉHÁNY TAPASZTALATA¹

A korrupció elleni fellépés folyamatos kihívást jelent minden társadalom számára, mely fegyelmezni kívánja a különböző korrupciós tranzakciókra hajlamos politikusait, közhivatalnokait, üzletembereit és állampolgárait. A korrupció alacsony szintje bátorságot, elkötelezettséget és intellektuális erőfeszítést tételez fel a közügyek iránt fogékony szervezetek és állampolgári csoportok részéről. A világ országai folyamatosan próbálkoznak különböző típusú korrupció ellenes kormányzati lépések és reformok megalkotásával és végrehajtásával. Ezeknek a próbálkozásoknak az eredményeképpen egyre több ismeret halmozódik fel a korrupció elleni küzdelem „legjobb gyakorlata” tekintetében. Ennek ellenére – egyelőre (?) – nem rendelkezünk olyan átfogó értelmezési kerettel, amely egységes szerkezetbe foglalná a korrupcióval kapcsolatos gondolkodásunkat, beleértve a közpolitikai javaslatokat.

A korrupció elleni fellépéseket csoportosíthatjuk úgy, hogy megkülönböztetjük azokat a politikákat, amelyek nyilvánvalóan és közvetlenül a korrupciós tranzakciók visszaszorítására irányulnak, azoktól a politikáktól, amelyek azoknak a tranzakcióknak a szabályozására irányulnak, amelyekhez kapcsolódóan a korrupciós ügyletek létrejönnek. Az első esetben fogunk antikorrupciós reformokról, míg a másodikban antikorrupciós kormányzati lépésekről beszélni. A politikák fenti két csoportja persze szorosan összefügg egymással, azonban célszerű külön tárgyalni őket, mert szabályozási irányultságukban és összetettségükben jelentős eltérések mutatkoznak.

ANTIKORRUPCIÓS KORMÁNYZATI LÉPÉSEK

Ezekben a lépésekben az állam gazdasági szerepe, az állam szabályozási aktivitása a meghatározó tényező. A korrupciós tranzakciók hatóköre úgy csökken, hogy azoknak a tranzakcióknak a hatóköre és gyakorisága csökken, amelyek mellett a korrupció létrejön.

A korrupció szintje egy adott országban szorosan összefügg azzal, hogy az erőforrások allokációjában milyen szerepe van az államnak, illetve az állami bürokráciáknak. Három területet emelünk ki: (i) bizonyos társadalmi és gazdasági tevékenységek végzéséhez szükséges engedélyek kiadása, (ii) társadalmi és gazdasági tevékenységek állami ellenőrzése, és (iii) javak és szolgáltatások állam általi vásárlása a piacon (közbeszerzések és pályázatok).

Ez a három terület- és tranzakciótípus bármely nemzetgazdaságban lefedi azoknak a tevékenységeknek a többségét, amelyekkel kapcsolatban megjelennek a korrupciós kockázatok.² E három terület szabályozásának kialakítása, mint a korrupció elleni küzdelem eszköze, egy deregulációs politika része lehet, amelyben vagy marginális (vagy akár központi) elem a korrupció elleni fellépés. A korrupció elleni fellépés minden esetben a korrupciós tranzakció két szereplőjének (korrumpáló és korrumpált) hasznait és költségeit igyekszik befolyásolni.

- a) Minél több engedély, annál több korrupciós helyzet. Minél bonyolultabbak az engedélyezési eljárások, annál valószínűbbek a korrupciós tranzakciók. A korrupció visszaszorításához fel kell térképezni az állam engedélyezési aktivitását. Fel kell mérni, hogy milyen tranzakciókhoz kell engedélyt beszerezni és ezen engedélyek kiadásánál kik a valóságos szereplők, és hogyan folyik le ténylegesen az engedély kiadása. Szisztematikus, teljes körű és azonos koncepció mellett történő (ugyanazon szempontokat követő) felmérésre van szükség – meg kell állapítani, hogy hol lehet és kell változtatni az engedélyek kiadási rendjén a korrupció csökkentése érdekében. (Például számításba kell venni az építési, épület-felújítási munkálatok engedélyezési eljárásánál a beszerezendő engedélykészes és tanúsítványok számát, vagy áruházak építéskor beszerezendő engedélykészes számát. Egy piaci szereplő személyes közlése szerint mintegy 200 db. ilyen jellegű engedélyre van szükség ma Magyarországon). Megvizsgálandó kérdések: lehet-e csökkenteni a beszerezhető engedélykészes számát, illetve átalakítani az engedélyeztetési eljárást úgy, hogy a korrupció lehetősége csökkenjen. (Ilyen feltételek mellett megvalósuló és ilyen célú felmérésre tudomásunk szerint Magyarországon még nem került sor.) Egy szisztematikus vizsgálatot nem helyettesíthet, legfeljebb megelőzhet ilyen irányú példák ad hoc szempontok szerinti összegyűjtése. Ezek után vizsgálható meg az engedélykészes kiadási rendjének változtatása: engedélykészes kiadásának központosítása, versengő hivatalok felállítása, az engedélyezési eljárás formálissá tétele, illetve elhagyása.
- b) Az állam ellenőrzési aktivitása három oldalról is hozzájárulhat a korrupció magas szintjéhez. Egyrészt, ha bonyolultak azok az eljárások és szabályok, amelyek ellenőrzéséről szó van, akkor ez korrupciós kínálatot szül. (Példá-

ul: ha csak az ellenőr tudja észben tartani pontosan a szabályokat, akkor nagyobb valószínűséggel lesz olyan szabály, amelynek megsértéséért büntethet, vagy ahol a büntetés elhagyásáért kenőpénzt kérhet.) Másrészt, ha az ellenőrnek lehetősége van eldönteni, hogy adott esetben a szabály betartásáról vagy megszegéséről van szó, és e döntés körülményei a későbbiekben nem, vagy csak nehezen ellenőrizhetők, akkor hasonló következményekkel számolhatunk. (Mondjuk egy rendőr mindenféle bizonyíték nélkül szabályszegést állapít meg egy közúti ellenőrzés alkalmával, vagy egy adóellenőr adott gazdasági tevékenységet úgy értékel, hogy emellett „adóhiány” képződik.) Harmadrészt a szabályszegő viselkedések szankcionálásánál túlságosan magas (drákói) büntetési tételek korrupciós keresletet eredményezhetnek. (Például: ha a sebességkorlátozás kismértékű túllépéséért a jogosítvány elvétele járna, akkor a szabályszegő elemi érdeke korrupciós tranzakció kezdeményezése lenne.) A fentieknek megfelelően 1) egyszerűsíteni kell azokat a szabályokat, amelyek ellenőrzésére az állami ellenőrzési aktivitás irányul; 2) ellenőrizhetővé és transzparenssé kell tenni az állami hivatalnokok ellenőrzési aktivitását; 3) a büntetési tételeket a lehetséges korrupciós kínálatnövelő funkciójuk figyelembe vételével kell meghatározni.

Az utóbbira egy két évvel ezelőtti személyes példa. A Miniszterelnöki Hivatal megbízásából az MTA KTI a rejtett foglalkoztatás és az adócsalás témakörében végzett kutatásokat és az egyik műhelymegbeszélésen a pénzügyminisztérium adóügyekben illetékes vezetője lelkesen mondta, hogy a fekete gazdaság elleni küzdelem jegyében a korábbiról tízszeresére növelték az ún. „fekete munkásokat” foglalkoztatók büntetését, ha munkaügyi ellenőrzések során a fekete foglalkoztatás felderítésre kerül. Mikor ezzel kapcsolatban felmerült, hogy számoltak-e azzal, hogy ez a korrupciós keresletet fogja növelni, kiderült, hogy nem is volt tudatában annak, hogy létezik ilyen jellegű kapcsolat.

- c) A harmadik terület nemcsak a közbeszerzési eljárásokat jelenti, hanem minden olyan pályázati eljárást, amelyeknél állami, vagy EU-s források pályázat útján való elosztása történik. A kardinális kérdés, hogy az állami vagy az EU-s források elosztása (újraelosztása) helyett lehetséges-e a gazdasági szereplők közvetlen támogatása (a pályázati procedura elhagyása)? Másik fontos kérdés ezeknél az eljárásoknál az, hogy milyen piacon és mennyire homogén termékekre irányul a közbeszerzés. Minél kevesebb szereplő van az eladói, vagy vevői oldalon, illetve minél heterogénebb a termék, annál nagyobb a lehetőség a korrupcióra. Harmadik szempont pedig: mennyire lehet egységes és

a piaci szereplők által kalkulálható szempontokat meghatározni a pályázatok közötti döntésnél? Mennyire egységesek és előre láthatók a formai szempontok? Az első kérdés itt az, hogy milyen típusú termékekről van szó. Először is olyan termékekről-e, amelyek (magán)piacán sok vevőért versenyeznek a termelők/szolgáltatók? Ha igen, akkor bizonyos jól specifikált termékfajtákra pontos vételi árat lehet meghatározni, amelyet a közbeszerzésnél figyelembe lehet venni. Ha viszont nem, akkor a korábbi vételi árak nem adnak támpontot adott pályázat árának eldöntésénél. Másrészt fontos figyelembe venni azt, hogy hányan vannak az eladói oldalon. Ha csak három-négy szereplő létezik, akkor a nem legális technikák (mint kartellezés vagy korrupció) alkalmazása sokkal valószínűbb, mintha ennél több szereplő szállíthat potenciálisan. A harmadik vetület a termék minőségére vonatkozik: a heterogén termék/szolgáltatás, illetve mennyiségi paraméterekkel nem leírható szolgáltatás (pl. egy tanulmány megrendelése) esetén sokkal nagyobb a korrupció esélye, mint egy homogén, vagy mennyiségi paraméterekkel jól jellemezhető termék esetén.

Ezzel kapcsolatban néhány alapvető szabály betartását tartja szükségesnek a korrupciós irodalom:

- A közbeszerzés során specifikáljuk a terméket úgy, hogy az minél inkább megfeleljen a magánpiacon forgalomba lévő termék jellemzőjének („kakaóbiztos számítógép” helyett „számítógép”, „postásbicikli” helyett „bicikli”, „stadion beléptető kapu” helyett „beléptető kapu”).
- Inkább olyan terméket szerezzünk be, amelynek van ára a magánpiacon, mint amelynek nincs.
- Inkább olyan piacokról szerezzünk be, amelyeken több piaci szereplő van az eladói oldalon, mint ahol kevesebb. (Természetes, hogy a fenti két követelményt az esetek többségében nem lehet figyelembe venni a keresett termék jellegzetességei miatt, de ahol mégis, ott fontos lenne ezekre a szempontokra is figyelni.)
- Heterogén termékek helyett keressünk inkább homogén termékeket. Ha lehetőség van rá, akkor a keresett jószágot/szolgáltatást, amely az első körben még heterogén termék/szolgáltatás, próbáljuk szétbontani homogén összetevőire, és végül ezekre írjunk ki külön-külön közbeszerzést.
- Minden pályáztatás esetében mérjük /méressük fel előre a korrupciós kockázatokat.

Ilyen megoldásra hoz fel példát a korrupciós irodalom egy NASA beszerzéssel kapcsolatban, mikor egy speciális űreszköz beszerzésére vonatkozó pályázatról volt szó. Először az adott eszköz beszerzésére gondoltak kiírni pá-

lyázatot, de mikor látták, hogy potenciálisan csak két pályázó képes ennek gyártására, akkor úgy határoztak, hogy külön írnak ki pályázatokat a speciális eszköz részegységeire, elemeire (amelyek már homogén és több piaci szereplő által gyártott termékek voltak) és külön a részegységek összeszerelésére. Ezzel egyszerre csökkentették a beszerzési költségeket és a korrupció lehetőségét. Azonban ez az eljárás kissé megdrágította a pályáztatási eljárást és hosszabbá is tette azt.

ANTIKORRUPCIÓS KÖZPOLITIKAI REFORMOK

A közvetlenül a korrupció csökkentésére irányuló közpolitikai reformokat nagy általánosságban az alábbi négy fő típusba sorolhatjuk be:³

1. Az első megközelítés szerint a korrupció elleni fellépést az *represszió* köré célszerű szervezni. Ennek alapvető eszközét a büntetőjog – a büntetések szigorítása és a felderítési arányok növelése – jelenti. Ennek a megoldásnak az általános érvényességét mindenesetre megkérdőjelezik azoknak az országoknak a tapasztalatai, amelyek alacsony represszió mellett alacsony, illetve magas represszió mellett magas korrupciós szintet mutatnak. A várható hatások tekintetében számolnunk kell a csökkenő határhaszon és a növekvő határkötség ökonómiai elvének érvényesülésével: a büntetési tételek emelése és a felderítési mutatók javítása egyre kevésbé képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, mindenekelőtt az előzetes elrettentés tekintetében. Az abszolút megvesztegethetetlenség – eleve reménytelen – elérésére való törekvés egyre nagyobb költségekkel jár, egyre több nem kívánt mellékhatást eredményez. A törvények és jogszabályok érvényesítése költséges és tisztességes igazgatszolgáltatást tételez fel. Az adminisztráció növelése csökkentheti a bürokrácia belső motivációját. A kisléptékű korrupciós esetek szankcionálásának még kontra-produktív hatásai is lehetnek.
2. A második álláspont a *prevenciót* helyezi középpontba. Ennek eszközei mindenekelőtt a megfelelő ösztönzésben, valamint felvilágosításban és etikai felkészítésben rejlenek. A felvilágosítás és az etikai felkészítés segíthet kommunikálni az egyes szektorokra és országokra jellemző sajátos érdekkonfliktusokat. Hozzájárulhat továbbá az átláthatóság és a bizalom légkörének kialakulásához a cégek és hivatalok foglalkoztatottjainak körében. Persze ezeknek az eszközöknek az alkalmazása is költségekkel jár, időt és energiát emészt fel, s néha a szervezeteket valódi érdekeinek elfedését szolgálja. A tisztességes magatartás ösztönzőinek kialakítása is nehézségekbe ütközhet: (i) nem áll rendelkezésre számottevő anyagi többletforrás, amelyet ellenszolgáltatás-

- ként fel lehetne ajánlani, továbbá (ii) az ösztönzési rendszer szükségképpen differenciálná a közhivatalnokok bérszínvonalát, s ezáltal csökkentené jövedelmük biztonsági szintjét, ami viszont elbátortalanítaná a kockázatkerülő (s vélhetően kevésbé korrupt) közhivatalnokokat. Ennek alapján az ösztönzési rendszer manipulációja önmagában aligha képes lényeges mértékben csökkenteni a korrupciós kockázatokat. Ugyanakkor egyik fontos eleme lehet az antikorrupciós reformnak, ha mondjuk együtt jár a közhivatalnokok belső korrupcióellenes motivációjával, a szakmai etikai szttenderdek magas szintjével és a korrupciót elítélő társadalmi normák széles körű elfogadottságával.
3. A harmadik nézőpont a *transzparencia* fontosságát emeli ki. Az átláthatóságról és a nyilvánosságról mindenekelőtt a szabad sajtó gondoskodhat. A politikusok és a korrupt tranzakciók potenciális résztvevői ugyanis sok esetben jobban tartanak reputációjuk elvesztésétől, mint az esetleges büntetéstől, amire korrupciós gyakorlatuk leleplezése esetén számíthatnak. A sajtónyilvánosság – még akkor is, ha esetenként méltánytalan és részrehajló – kétségtelenül visszatartó erőt jelent a politikusok és közhivatalnokok számára a korrupció tekintetében. Mindenekelőtt a sajtó szabadsága és függetlensége a feltétele annak, hogy a nyilvánosság fékezni tudja a korrupciót. Egyre több bizonyítékkal rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy a sajtószabadság és a korrupció szintje között negatív kapcsolat van: minél kiterjedtebb és minél erősebb a sajtószabadság, annál alacsonyabb a korrupció szintje. Ezek fényében a korrupció elleni küzdelem egyik fontos eleme, a sajtó minőségének, szabadságának és függetlenségének növelése.
 4. A negyedik – s egyben legújabb, Lambsdorff által képviselt – álláspont az alábbi megfontolásból indul ki: akik készek arra, hogy korrupt cselekedeteket hajtsanak végre, eleve elveszítik a tisztesség iránti elkötelezettségüket. A korrupt szereplők nem tudják tisztességesen szolgálni a közérdeket, de arra sem lehetnek képesek, hogy hitelesen kölcsönösséget ígérjenek korrupt partnereknek. Ez a gondolat központi jelentőségű lehet az antikorrupciós reformok stratégiai megalapozásában. A kenőpénzt felkínálók és elfogadók ugyanis tudathasadásos viszonyba kerülnek a tisztességgel és az őszinteséggel. Elárulják feletteseiket és a társadalmat, de őszinte kölcsönösséget próbálnak jelezni egymásnak, s ebben gyakran kudarcot vallanak. A korrupciós tranzakciók egyik legbizonytalanabb eleme: a korrumpálók gyakran nem tudják pontosan, hogy mire számíthatnak a kenőpénz fejében. Éppen ez az egyik legsebezhetőbb pontja azoknak a szereplőknek, akik hajlamosak korrupciós tranzakciók végrehajtására. (A korrupció elleni küzdelem ebben az értelemben arra a sportolóra emlékeztet, aki az ellenfele gyenge pontjaira építi fel saját tak-

tikáját.) Az ökonómiai gondolkodás a láthatatlan kéz koncepciójával kezdődött: az egyéni érdekek követése a piaci verseny során a közérdeket szolgálja. A korrupció elleni küzdelem tekintetében nem áll rendelkezésünkre hasonló mechanizmus. Valami azonban mégis hasonlít ehhez: a korrupt szereplők potenciális képessége arra, hogy cserbenhagyják egymást. Ezt az árulási hajlandóságot nevezi Lambsdorff a *láthatatlan láb* alapelvének. A késztetés a kenőpénz elfogadására – fonák módon – a korrupt szereplők ellen aknázható ki. Ennek alapvető eszköze, ha aszimmetrikus módon büntetjük a korrupciós tranzakciók résztvevőinek egyes cselekedeteit. A korrumpált esetében: enyhe büntetés a kenőpénz elfogadásáért, de szigorú büntetés a korrupciós szolgáltatás nyújtásáért. A korrumpáló esetében: szigorú büntetés a kenőpénz felkínálásáért, de enyhe büntetés a korrupciós szolgáltatás elfogadásáért. Könnyű belátni, hogy a szankciók ilyen finomra hangolása mellett a korrumpált érdekeltsége a kenőpénz elfogadásában magas, a korrupciós szolgáltatás nyújtásában viszont alacsony lesz. A korrumpáló érdekeltsége viszont csökken a kenőpénz felkínálásában, viszont nő a korrupciós szolgáltatás megszerzésében. A szankciók ilyen megtervezése esetében még az opportunizmusra hajlamos szereplők érdekeltsége is csökkenni fog: a korrumpált nagyobb eséllyel fogad el ugyan kenőpénzt, de nagyobb eséllyel hagyja cserben (sőt árulja be) a korrumpálót. A korrumpáló viszont kisebb eséllyel fog a megvesztegetés bizonytalan eszközhöz nyúlni, mert szigorú büntetésre és – nagy eséllyel – cserbenhagyásra számíthat.

Sikeres nemzetközi példát találunk a represszió és a prevenció eszközeinek együttes alkalmazására Szingapúrban és Hongkongban. Az elrettentő büntetéspolitika és a vonzó fizetéspolitika (ösztönzés) kombinációjával jelentős mértékben sikerült a szóban forgó országokban visszaszorítani a korrupciót a hatvanas években.⁴

A transzparencia szerepét a korrupció elleni fellépésben jól mutatja Németország példája, ahol évtizedeken keresztül sem a sajtó, sem pedig a tudományos diskurzus nem foglalkozott a korrupció jelenségével. A nyilvánosság hiánya – sajátos módon – egy ideig elfedni látszott a németországi korrupciós tranzakciókat. „A politikai kultúrának csaknem kiküszöbölhetetlen része a politikai korrupció – és éppen ez az, amit meg kell tanulni a közvéleménynek, és meg kell tanítaniuk a politikatudósoknak. Amíg van esély és lehetőség e botrányok felfedezésére és felderítésére, addig a politikai korrupció nem fenyegeti a társadalmi rendszer alapjait. Következésképpen a politikai korrupció nyilvánosság elé tárása éppenséggel nem tekinthető a politikai erkölcsök

hanyatlása és a romlás tünetének, amint azt a botrányirodalom állítja.” – olvashatjuk egy 1990-ben megjelent tanulmányban,⁵ amely mérföldkőnek tekinthető a németországi korrupció nyilvánosságáról lefolytatott vita tekintetében. A példa egyértelműen mutatja, hogy a transzparencia az egyik szükséges feltétele a korrupció elleni fellépésnek.

Az aszimmetrikus büntetésre nem igazán találunk (egyelőre?) nemzetközi példákat. (Az egyetlen kivétel Tajvan, ahol csak azt büntetik, aki elfogadja a kenőpénzt, de azt nem, aki adja. Ez a példa viszont éppen ellentétes a láthatatlan láb elvével.) Az általános nemzetközi jogi gyakorlat a korrumpáló és a korrumpált szimmetrikus büntetésén alapul, ami tükrözi a törvény előtti egyenlőséget, mint a jogállamiság alappillért.⁶

VÉGJEGYZETEK

- 1 A tanulmány eredetileg a Nemzeti érdek 2009. évi 3. évfolyamának 3. számában (70-75. o.) jelent meg.
- 2 Lásd Rose-Ackerman, S.: „The Economics of Corruption”, Journal of Public Economics, 1975, No 4., p. 187-203, és Rose-Ackerman, S.: Corruption. A Study in Political Economy, 1978, Academic Press, New York., valamint Montias, J. M. – S. Rose-Ackerman: “Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations”. In: S. Rosefielde (ed.): Economic Welfare and Economics of Soviet Socialism, Cambridge Univ. Press, 1981, Cambridge, USA. p. 53-83
- 3 Johann Graf Lambsdorff: The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy (CUP, 2007) c. könyve alapján (225-235.o.).
- 4 Részletesebben lásd: Jon S. T. Quah: A korrupció elleni harc tapasztalatai Szingapúrban. Megj.: Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció. Budapest, AULA: 2004. 261-270.o.
- 5 Ulrich von Alemann: Hivatali és politikai korrupció a német közelmúltban. Megj.: Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció. Budapest, AULA: 2004. 271-283.o.
- 6 Részletesebben lásd: Johann Graf Lambsdorff: The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy, CUP: 231-233.o.

HOGYAN ELŐZZÜK MEG A KORRUPCIÓT?

Hasznos tanácsok és információk magyar üzletemberek számára¹

BEVEZETÉS

A kiadvány célja

A kiadvány célja, hogy áttekintést adjon a hazai és nemzetközi üzleti tranzakciókkal kapcsolatos korrupciós problémáról, valamint, hogy segítsen eligazodni az ide vonatkozó hazai jogi szabályozásban. Ehhez segítséget nyújt a kiadványhoz készült esettanulmány is, amely konkrét korrupciós helyzeteket mutat be, és betekintést nyújt abba, hogy azok milyen jogkövetkezményekkel járhatnak. A kiadvány feltárja a korrupció hatásait és következményeit az Ön vállalkozására nézve, és javaslatokat tesz azzal kapcsolatban, hogy hogyan tudja megelőzni, illetve hogyan tud hatékonyan küzdeni a különböző korrupciós tevékenységek ellen.

A korrupció számos üzleti tevékenységet folytató magyar vállalkozás számára jelent valódi problémát. Ennek oka, hogy a hazai és nemzetközi piac szereplőire egyaránt nagy nyomás nehezedik: a piaci szereplők közti verseny könyörtelen, a megrendelések elnyerése nehéz, a mozgástér szűk. Ráadásul, ha külföldön folytat üzleti tevékenységet, akkor a jogi helyzet, a szokások és a politikai körülmények is esetenként meglehetősen nehezen átláthatók.

Egy vállalkozás számára ugyanakkor nagyon sok múlik azon, hogy elnyer-e egy konkrét szerződést, megadnak-e számára egy bizonyos engedélyt, vagy sikerül-e egy adott terméket a megfelelő időben piacra vezetni. Éppen ezért sokszor szembesülhet azzal, hogy különböző befolyással bíró emberek ajánlhatják fel a segítségüket. Talán Ön is tud olyan versenytársakról, akik ajándékozással, vagy elleplezett kifizetésekkel „segítik” az üzleti fellendülésüket – akik tehát vesztenek. Ön mit tenne egy ilyen helyzetben?

Annak érdekében, hogy ilyen körülmények közt Ön, mint a vállalkozását képviselő személy a legmegfelelőbb döntést hozza, képesnek kell lennie arra, hogy pontosan felmérje tetteinek következményeit. Ezért válik különösen fontossá, hogy Ön a tiszta és átlátható működés elkötelezettje legyen.

A korrupció elleni küzdelem erősítése

A korrupció elleni küzdelem az elmúlt években mind nemzeti, mind nemzetközi szinten komoly mértékben erősödött. A nemzetközi közösség számos nemzetközi egyezményben kötelezte el magát az iránt, hogy a korrupt tranzakciókat büntetendő cselekményeknek minősítse.

Ezzel egyidejűleg a nemzetközi közösség intézkedések olyan széles körének végrehajtásában is megállapodott, melyek célja a korrupciót megelőző tevékenységek körének bővítése, valamint a felderítés és szankcionálás hatékonyabbá tétele. Az úgynevezett ország-értékelésekben azt vizsgálják, hogy az adott országok milyen mértékben tesznek eleget kötelezettségvállalásaiknak, és hol szükséges további erőfeszítéseket tenni. Az elérni kívánt cél tehát az, hogy mindenhol egyfajta kiegyenlített „korrupció ellenes színtér” jöjjön létre a nemzetközi piacon működő vállalatok számára.

Ez Magyarországra ugyancsak érvényes. Bárki, aki akár itthon, akár külföldön hivatalos személyt, vagy üzleti viszonyban magánszemélyt megveszteget, törvényellenes cselekedetet hajt végre. Ennek kapcsán pedig akár magánszemélyről, akár vállalkozásról legyen szó, bünvádi eljárás kezdeményezhető.

Az üzleti életben a törvényes működés mellett további fontos szempontok is vannak. Még egy jogilag nem kifogásolható cselekmény is vethet rossz fényt egy vállalkozásra. Az is előfordulhat, hogy valamely országban bizonyos előnyök biztosítása cégek, vagy magánszemélyek számára ellenkezik egy másik ország törvényeivel, szabályaival – ezért fontos a gazdasági környezet ismerete –, de akár a közvélemény is tekinthet egy eljárást etikátlannak.

Mi a korrupció?

A korrupció legáltalánosabb, és nagyon tág meghatározása szerint pozícióval vagy (köz-) hatalommal való visszaélést jelent jogosulatlan előny megszerzése érdekében. A definíció mindkét fél korrupciós tranzakcióbeli érintettségére egyértelműen utal: azéra, aki visszaél bizalmi pozíciójával, és azéra is, aki a visszaélés lehetőségét felhasználva kíván jogtalan előnyre szert tenni.

Ugyanakkor, mint arra több tanulmány is rámutat,² a korrupció definiálása az üzleti élet szereplői számára nem okoz különösebb gondot. Ez is azt támasztja alá, hogy a jelenség foglalkoztatja őket, úgy tűnik, üzleti szókincsük szerves részéhez tartozik a kifejezés. A megkérdezett üzletemberek – néhány példát kiragadva – a korrupciót a következőképp definiálták:

- „nem üzleti jellegű kísérőjelensége egy üzleti tranzakciónak, amikor a sikeres lebonyolítás érdekében a partnert nem üzleti dolgokkal kell megnyerni”;

- „érdekek illegális eszközökkel való elfogadtatása”;
- „jogosulatlan előnszerzés”.

Ezek mellett vannak, akik a korrupciót morális kategóriaként, etikai alapon határozzák meg, ebből eredően pedig a korrupció viszonylag tág definíciójával élnek: olyan jelenségeket is korruptnak minősítenek, amelyeket a törvény nem büntet, de etikai alapon társadalmilag elítélendők. Akadnak olyanok, akik a korrupciót elsősorban jogi kategóriának tekintik, míg mások a definíciót a társadalmi-kulturális beágyazottság szempontjával árnyalják, és hozzátézik, hogy a korrupció definíciója országonként, társadalmanként változik.

Azok, akik a korrupció kapcsolathálón alapuló megközelítésével élnek, egyfajta személyi összefonódást értenek rajta. A kapcsolathálón alapuló megközelítések szerint a korrupcióban részt vevők valamilyen előnyhöz kívánnak jutni, valamit a szabályok megkerülésével akarnak elérni. A kutatások során megkérdezett interjúalanyok többnyire az anyagi ellenszolgáltatásért végzett közvetítést, üzletszerzést, az eladó részéről a vevőnek adott nem hivatalos, személyes fizetséget vagy a politikai, szervezeti információnyújtást sorolják a korrupciós tevékenységek körébe, ám vannak, akik egyértelműen pénzbeli juttatáshoz kötik a korrupciót. Mások nem határozzák meg egyértelműen pénzben, de mindenképpen valamilyen anyagi juttatásban tárgyasuló jelenséggént tekintenek rá. S végül vannak, akik az ajándékba kapott családi üdüléseket, sőt, akár az ebéd- vagy vacsorameghívásokat is a korrupciós jelenségek körébe sorolják.

Elmondható tehát, hogy egy rendkívül sokszínű, heterogén jelenségről van szó, amely azonban amellet, hogy számtalan megjelenési formával rendelkezik, sem konkrét helyzetekhez, sem konkrét személyekhez, sem pedig konkrét területhez nem köthető. Kimutatható azonban, hogy bizonyos tranzakciótípusok körében (pl. állami megrendelések, közbeszerzések kapcsán), vagy egyes gazdasági területeken (pl. termelő iparágaknál), illetve egyes országokban (erről bővebben lásd a Transparency International³ éves felmérését) különösen gyakori. A kiadvány szándéka szerint nem csupán ezekre a tipikus területekre, tipikus helyzetekre és tipikus mechanizmusokra kíván rávilágítani, hanem a jelenség általános megelőzéséhez, és az ellene való küzdelemhez is hatékony segítséget kíván nyújtani.

MIÉRT KELL KÜZDENI ELLENE?

A korrupció elleni küzdelmet hosszú időn át szinte mindenütt a nemzetek belügyének tekintették, és az ellene folyó küzdelmet is nemzeti szinten vívták. Ennek

megfelelően a közhivatalnokok vagy magánszemélyek külföldön történő megvesztegetését vagy figyelmen kívül hagyták, vagy úgy tekintettek rá, mint a versenyben való helytállás részeként létező egyfajta szükséges rosszra. A piacok liberalizációjának, illetve a nyilvánosság nyomásának következtében azonban egyrészt megváltozott a jelenség ilyen felfogása, illetve ezzel párhuzamosan az elmúlt években a korrupció elleni küzdelem jelentőségének növekedése is megfigyelhető.

A korrupció a világgazdaság – és a világ társadalmi – számára komoly mértékű gazdasági és társadalmi költségekkel jár, ezért a kultúrák és tradíciók közötti különbségek ellenére a vele szemben vívott küzdelem is világméretű kell, hogy legyen. Ennek legfőbb okai a következők:

Társadalmi és politikai okok

- Számos országban a korrupció a fejlődés egyik legfőbb gátja.
- Eltorzítja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, magánszemélyek törvénytelen meggazdagodásához vezet, valamint feszültségeket gerjeszt a társadalmi struktúrában.
- Aláássa a törvényi szabályozást, a szervezett bűnözés termékeny táptalajává válik.
- Gyengíti a közintézmények iránti bizalmat, kockára teszi a demokrácia alapelveit.
- Általános demoralizáló hatást fejt ki a fiatalokra, de valójában a társadalom egészére.

Gazdasági és üzleti okok

- Az árak emelkedéséhez, a személyes javak és állami erőforrások elpazarlásához vezet.
- Megingatja a befektetők bizalmát, és hosszútávon azt eredményezi, hogy azok befektetéseiket külföldre viszik.
- Átláthatatlanná teszi a (gazdasági) folyamatokat, és versenytorzító hatása van.
- Az a vállalkozás, aki megveszteget egy magánszemélyt vagy közhivatalnokot, törvénysértést követ el, és büntetésre számíthat. Amennyiben a korrupciós cselekmény külföldön történik, nem árt tudni, hogy egyes kormányok, illetve nemzetközi szervezetek – mint például a Világbank – a korrupciós bűncselekménybe keveredett cégek nevét közzéteszik. Ezen cégek ezután akár arra

is számíthatnak, hogy nem vehetnek igénybe közszolgáltatásokat, valamint a nemzetközi projektekből is kizárják őket.

- Bizonyos körülmények közt a vesztegetésen ért cég polgári peres eljárás elé is nézhet, amelyet például egy versenytársa indít az elvesztett pályázat miatt.
- Jelentős hátrány érhet egy vállalkozást hírnevének meggyengülése által is, ha a befektetők, az üzleti partnerek, vagy a széles értelemben vett nyilvánosság számára kiderül, hogy korrupciós ügybe keveredett. Súlyos hátrány ez, ugyanis míg egy cég reputációjának felépítése hosszú éveket vehet igénybe, egy korrupciós botrány pillanatok alatt tönkretelheti azt.
- Egy másokat korrumpáló cég saját berkein belül is ösztönzi a bizalmatlanságot és az etikátlan vezetési- és munkastílust. Aki saját cégén belül elnézi, eltűri a korrupció jelenlétét, olyan környezet kialakulását segíti elő, amely további illegális cselekmények táptalajaként szolgálhat.
- Mindezen túlmenően, ha egy vállalkozás egyszer korrumpált tranzakcióba keveredik, azzal is számolnia kell, hogy mások számára zsarolási célponttá válhat.

A MAGYARORSZÁGI KORRUPCIÓELLENES TÖRVÉNYKEZÉSI GYAKORLAT⁴

Jogszabályi környezet

Magyarországon az üzleti szektorban elsődlegesen irányadó trösztellenes és versenyjogi szabályozást a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (ún. versenytörvény) tartalmazza. A versenytörvény megfelelő eszközrendszerrel (előzetes értesítés nélküli ellenőrzések, magas bírságok, magánjogi jogérvényesítés lehetősége és 2003 óta az engedékenységési politika) biztosít a kartellező vállalkozások elleni fellépésre. A jogszabály módosítása következtében pedig a vállalatvezetőket büntetőjogi felelősség terheli abban az esetben, ha az általuk irányított vállalatról bebizonyosodik, hogy versenyellenes megállapodásokat kötött.

A bankügyi és pénzmosás elleni szabályozás legfontosabb jogforrásai a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény, és a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (pénzmosási törvény). A pénzmosási törvény átfogó módosítására azt követően került sor, hogy Magyarország 2001 júliusában felkerült az OECD mellett működő Pénzmosás Ellenes Akciócsoport (FATF) pénzmosási szempontból nem együttműködő országok és területek „fekete listájára”. A módosítás orvosolta a FATF által felvetett hiányosságokat, és harmonizálta a pénzmosás megelőzéséről szóló törvényt a vonatkozó uniós irány-

elvekkel. A módosítás eredményeként a pénzmosás megelőzéséről szóló törvény hatálya alá kerültek azok az új szakmák (például ügyvédek, közjegyzők), amelyeket az irányelvek is felsorolnak.

A közélet tisztasága elleni és a gazdasági bűncselekményeket a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szabályozza. Vesztegetés és befolyással való üzérkedés esetén mind az aktív, mind a passzív felet bünteti. Viszonylag új tényállásként merül fel a korrupciós kapcsolatoknak a büntetőjogi üldözése a nemzetközi kapcsolatokban is.

Büntetőjogi felelősség

A korrupció megfékezésére elfogadott magyar jogszabályok folyamatosan fejlődtek a rendszerváltás óta, és ma – általánosságban – megfelelnek a nemzetközi elvárásoknak. A kormány által kezdeményezett korrupcióellenes programok részben nemzetközi nyomásra születtek. Magyarország számos korrupcióellenes programhoz csatlakozott, és több korrupcióellenes küzdelemről szóló nemzetközi szerződést és egyezményt is aláírt.⁵

A nemzetközi nyomás a pénzügyi törvények módosítására is hatott, aminek eredményeképp a FATF 2002-ben levette Magyarországot a pénzmosás elleni küzdelemben nem együttműködő országok listájáról.

Ezzel együtt azonban, talán éppen a jelenség nagyon tág értelmezhetősége miatt a magyar jogi szabályozásban a „korrupció” fogalma nem létezik. Léteznek azonban helyette a Büntető Törvénykönyvben olyan bűncselekmények, amelyek egyértelműen összefüggésbe hozhatók a korrupcióval, annak különböző megnyilvánulási formái. Ezek közé tartozik például a vesztegetés, a hivatali visszaélés, a befolyással üzérkedés, a közérdekű bejelentő üldözése, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, a bennfentes kereskedelem, a közbeszerzési és koncessziós eljárásban történő versenyt korlátozó megállapodás, vagy éppen a vesztegetés és befolyással való visszaélés nemzetközi kapcsolatban.⁶

Az e tárgykörbe tartozó bűncselekmény típusok esetén a törvény – bűncselekmény típustól függően – az adott büntetőjogi kategóriában vétkesnek talált személyt egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel sújthatja. Fontos kitétel azonban, hogy például vesztegetés esetén a „bűncselekmény elkövetője, ha a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, a kapott jogtalan vagyoni előnyt vagy annak ellenértékét a hatóságnak átadja, és az elkövetés körülményeit feltárja”,⁷ nem büntethető.

MÉRJE FEL A SZITUÁCIÓT, ÉS TESZTELJE SAJÁT MAGÁT!

Az alábbi kitalált esetek segítségével tesztelheti saját magát, és egyúttal mélyebb ismeretekre tehet szert a korrupció jelenségét illetően. Felmérheti a különböző helyzeteket, és mérlegelheti azok következményeit.

Esettanulmány

Az elmúlt években tett erőfeszítések következtében – többek közt a cégbejegyzés költségeinek csökkenése, az ügyvédek szerepének növekedése, vagy a kevesebb cégbírósághoz benyújtandó okirat miatt – a magyarországi vállalkozásalapítás leegyszerűsödött, a korrupció által legkevésbé érintett, fejlett országokhoz hasonlóan átláthatóvá, gyorsá és ellenőrzötté vált. Előfordulhat azonban, hogy Ön olyan országban szeretne céget alapítani, amelyben egyfelől a cégalapítás sokkal összetettebb, hosszadalmasabb folyamat, másfelől a korrupció fenyegetettségének is sokkal inkább ki van téve.

Cégalapítás külföldön

Az Ön tulajdonában álló vállalkozás szeretné megerősíteni a jelenlétét egy adott országban. Ennek érdekében a menedzsment az adott országban történő cég létrehozásáról döntött, azonban a tájékozódást követően kiderül, hogy a cégalapítás nagyon összetett, bonyolult feladat, és akár egy évnél is több időt vehet igénybe.

1.

Az Ön célja, hogy az alapítandó vállalkozás minél gyorsabban működni kezdjen. Úgy hallotta, hogy más külföldi cégek pár héten belül sikeresen beindították vállalkozásaikat anélkül, hogy minden szükséges iratot kitöltöttek volna – cserébe azonban egy nagyobb összeget fizettek ki egy bizonyos állami hivatal számára. Ezek után Ön megbízza a projektvezetőjét, hogy keresse meg a „megfelelő ajánlattal” ezt a hivatalt.

Arról van tehát szó, hogy jogtalan előnyre akar szert tenni azáltal, hogy egy közhivatalnok segítségével törvénytelen tranzakciót hajít végre: úgy kívánja bejegyeztetni cégét, hogy nem tölt ki minden szükséges hivatalos iratot. A lényeg szempontjából közömbös, hogy történik-e a személyek közt pénzmozgás – az ajánlat, vagy ígérettétel már önmagában is elegendő –, vagy, hogy az adott hivatalt már más cégek is megvesztegették. Az úgy külföldi közhivatalnok elleni (aktív) vesztegetésnek minősül, s ez bűncselekménynek számít.

2.

Tekinthető-e jogilag különbözőnek a szituáció akkor, ha az adott hivatal számára nem pénzt ajánlottak, hanem e helyett a megvesztegetni kívánt közhivatalnoknak tettek olyan ajánlatot, hogy mondjuk egy drága utazást, vagy gyermekei taníttatását ígérték cserébe?

A korrupciós jutalék formája bármilyen lehet. Lehet ez akár egy értékes ajándéktárgy, de akár az elvégzett szolgáltatásért cserébe kifizetett túlzottan nagy összeg is. Egy harmadik fél számára történő jogtalan előny biztosítása a törvények értelmében a vesztegetés egy válfajának tekintendő.

3.

Más jogi elbírálás alá esik-e a szituáció abban az esetben, ha az ajánlat nem az Ön vállalkozásától, hanem az adott hivatal részéről érkezik?

Amennyiben vállalkozása érdeklődést mutat ezen ajánlat iránt, ez hasonlóképpen egy külföldi közhivatalnok elleni vesztegetésnek minősül.

4.

Más jogi elbírálás alá esik-e a szituáció abban az esetben, ha nem közvetlenül az Ön projektvezetője lép érintkezésbe az adott hivatallal, hanem úgymond megbízást ad egy olyan „ügyintéző” személynek, aki hajlandó egy összegért cserébe az alapítandó céget pár héten belül bejegyeztetni?

Az „ügyintéző” személyt – aki egyébként nem az Ön alkalmazásában áll –, tehát azt a megbízottat, akitől azt várják, hogy rábírja az adott hivatalt egy jogellenes cselekmény végrehajtására és Önt közös felelősség terheli.

5.

Más jogi elbírálás alá esik-e a szituáció abban az esetben, ha Önnek jelenleg nincs szüksége egy adott országban cég alapítására, mégis, gondolva arra, hogy a jövőben szükség lehet rá, megbízza cégének helyi képviselőjét azzal, hogy minden évben a hivatal vezetőjét nagy értékű ajándékkal ajándékozza meg?

Az efféle ajándék is nagy valószínűséggel a jogtalan előny kategóriájába tartozik. A kérdés ez esetben az, hogy van-e kellő erősségű kapcsolat a jogtalan előny juttatása, és a jövőbeli cselekmény közt. Ettől függően ez a cselekmény az adott ország törvényi szabályozása alapján akár büntetőjogi következményeket is vonhat maga után.

Engedélyezési eljárások

Vállalkozásának szüksége van egy bizonyos engedély megszerzésére annak érdekében, hogy a vállalat további működése zavartalan legyen. Ön az illetékes hatósághoz fordul, hogy a szükséges engedélyt megszerezze.

1.

Az engedélyezési eljárás során kiderül, hogy a hatósági eljárás különböző feltételekhez köti az engedély kiadását, például hatásvizsgálat készíttetését írja elő. A hatásvizsgálat elvégzésére egy bizonyos céget, vagy szakértőt „ajánl”, Ön pedig vállalja, hogy ezt a céget, vagy szakértőt bízta meg.

Ebben az esetben egy engedélyezéssel kapcsolatos, az engedély kiadójának magánérdekét szolgáló korrupcióról van szó, amely a hazai törvények értelmében vesztegetésnek minősül.

2.

Hosszú hónapok teltek el azóta, hogy vállalkozása a hivatalos utat betartva a szükséges engedélyekért folyamodott. Az engedély megadása tehát már csak formai kérdés, ám úgy tűnik, ez is nagyon időigényes folyamat. A hivatalok és hatóságok túlterheltek, ezért jó pár hét további késlekedés várható. A folyamat meggyorsítása érdekében Ön pénzt küld, vagy vacsorameghívást ajánl fel az ügyében eljáró hatóság ügyintézőjének.

Ekkor a hivatalos ügyintézés meggyorsításáért fizet a korrumpáló fél. Az ügymenet efféle meggyorsítása hátrányos helyzetet teremt más kérelmezők számára, mivel kérelmeikkel addig sem foglalkoznak, s ez számukra vesztegetést jelenthet. Másrészt amennyiben Ön akárcsak egy kis összeget is azért fizet ki, hogy egy közhivatalnok egy olyan munkát végezzen el, amely a munkakörébe tartozik, ez úgy tekintendő, mint az ügymenet megkönnyítése érdekében tett fizetség.

Támogatási mechanizmusok

Egy települési önkormányzat szeretne fejlesztési forrásokra pályázni, de ezzel egyidejűleg likviditási nehézségekkel is küzd. A források elnyerése érdekében az önkormányzat egy adott cég segítségével nyújt be pályázatot.

1.

Tudva, hogy ezen önkormányzat nem rendelkezik kellő mértékű fedezettel ahhoz, hogy a pályázati önrészt biztosítani tudja, valamint egy pályázat megírásához szükséges kapacitásokkal sem rendelkezik, Ön felajánlja a segítségét a probléma megoldása érdekében cserébe azért, hogy az Ön által képviselt vállalkozás végezhesse el az adott munkát.

A folyamat mozgatórugója ez esetben egy olyan üzleti cél, hogy az Ön vállalkozása el tudja adni az általa készített vagy forgalmazott terméket. A feltételeket annak révén teremti meg, hogy ismeri a kiaknázható pályázatokat, ám ily módon nincs garancia arra, hogy a település valóban olyan célokra fordítja az erőforrásait, amelyekre a leginkább szüksége van, ebben az esetben tehát privát üzleti szempontok alapján döntenek a közügyekről. Az előfinanszírozás ilyen formája ellentétes a tisztességes verseny elveivel, és mint ilyen, büntetendő cselekménynek minősül.

2.

Más jogi elbírálás alá esik-e a szituáció abban az esetben, ha Ön, mint a vállalkozását képviselő személy az előfinanszírozásért cserébe olyan munkák elvégzésére tesz javaslatot, amelyekre az adott településnek egyébként is szüksége van?

Az ilyen jellegű ajánlattétel is versenyellenes magatartásnak minősül, ütközik a Versenytörvény azon elvével, mely szerint tilos a versenyeztetés – különösen a versenytárgyalás és a pályáztatás – tisztaságát bármilyen módon megsérteni.⁸ Mindamelllett, hogy nem tisztázható egyértelműen, hogy az adott településnek valóban arra a termékre, szolgáltatásra van-e a legnagyobb szüksége, amelyhez a felajánló cég az önrészt előfinanszírozás formájában megajánlja, az efféle magatartás hátráltatja a vállalkozások fejlesztését, és minden valószínűséggel árdrágító hatása is van.

Ellenőrzések

Egy adott cég működése során számos vizsgálattal és ellenőrzéssel kell, hogy szembesítsen, többek között vizsgálat alá vonhatja az APEH, az ÁNTSZ, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, vagy akár az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség is. Az ilyen és ehhez hasonló ellenőrzések fő célja, hogy a cégek a rájuk vonatkozó törvényekben és jogszabályokban előírt kötelezettségeiket betartották-e, ám épp ezen szí-

tuációk jellegükből fakadóan korrupciós helyzetek kialakulásának lehetőségét is magukban hordozzák. Az Ön által képviselt céget is egy hatóság ellenőrzés alá vonja, melynek során kiderül, hogy nem tett eleget a céget érintő törvényi, jogszabályi előírásoknak.

1.

Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok miatt vállalkozása jelentős pénzbüntetésre, vagy működési engedélye felfüggesztésére, esetleg annak visszavonására számíthat. Ön el akarja kerülni a büntetést, vagy legalább minimalizálni a veszteséget. Információi szerint más cégek, akik szintén megsértettek vagy áthágtak különböző előírásokat, elkerülték a büntetést azáltal, hogy egy bizonyos összeget juttattak a hatóság tisztviselője számára. Ezek után Ön a hatósági ellenőrzés során a büntetést elkerülendő hasonlóan „ajánlattal él” a hatóság felé.

Ebben az esetben Ön, mint a céget képviselő személy egy hivatalos személy működésével kapcsolatban jogtalan előnyt ad vagy ígér, büntetést követ el, ez pedig a törvények értelmében büntetendő. A vesztegető fél akár szabadságvesztéssel is büntetendő, ha az előnyt azért adja, vagy ígéri, hogy a hivatalos személy a hivatali kötelességét megszegje, a hatáskörét túllépje, vagy hivatali helyzetével visszaéljen.

2.

Más jogi elbírálás alá esik-e a szituáció abban az esetben, ha Ön, mint a céget képviselő személy például a hatósági ellenőrzés során napvilágra került könyvelési problémák kapcsán jelzi, hogy a megelőző pénzügyi időszak adatait újraértékeli, majd bejelenti, hogy a valós adatok alapján a jelzett időszakban a cég nullszaldósá, vagy veszteségessé vált?

Ilyen tévedés felmerülése kapcsán az eljáró hatóság – ebben az esetben az APEH – mérlegelni fogja, hogy a felsorolt adatok valósak-e vagy csak „kreatív könyvelés” eredményei. Amennyiben a hatóság az utóbbit vélelmezi, adóellenőrzést kezdeményezhet. A revízió során a legjobb eset az, ha a cég könyvelését, bizonylatait, számláit és nyilatkozatait rendben találja. Ám a lefolytatott ellenőrzés során az adóhivatal adóhiányt is feltárhat, az adóhiány megállapításán kívül, pedig ha a hivatal a valóságot nem takaró bizonylatokat talál (fiktív számlák, gazdasági eseményt nem takaró számlák, költségek), abban az esetben adócsalás miatt hivatalból büntetőeljárást kezdeményezhet. Ha a vétség (vagy büntett) bizonyítást nyer, a büntetés akár letöltendő szabadságvesztés is lehet.

MIT TEHET ÖN A KORRUPCIÓ ELLEN?

Előzetesen

A korrupció akár a hazai, akár a külföldi működésű magyar vállalatok számára az egyik legkomolyabb kihívást jelentő probléma. Bár a jelenség elterjedtsége szektortól és országtól is függ, valószínű, hogy Ön és versenytársai valamilyen formában ki vannak téve a korrupció veszélyének. Ne hagyja, hogy kellemetlen meglepetés érje! Az Ön, mint vállalkozását képviselő személy felelőssége is, hogy e jelenséggel kapcsolatosan hiteles és pontos információkkal rendelkezzen, és, hogy adott helyzetben megfelelően cselekedjen. Ez az egyetlen módja annak, hogy hatékonyan kezelje a korrupciós kockázatokat.

Legyen informált!

Minden antikorrupciós stratégia kialakítását információgyűjtés előz meg. Ismerje meg behatóan, hogy mi a korrupció, hol és milyen formában üti fel a fejét, milyen kockázatokat rejt magában, és gondolja végig, hogy személyesen Önnek milyen lehetőségei vannak a jelenség felbukkanása esetén. Ha időben tájékozódik a jelenség veszélyeit illetően, elkerülheti a bajt.

Tegyen megelőző lépéseket!

Bizonyos piacokon és üzleti szektorokban kiváltképp nehéz lehet a korrupciótól való távolmaradás. Éppen ezért különösen fontos a kockázatok előzetes ismerete, és a szükséges óvintézkedések megtétele.

A korrupció elleni intézkedések formája és mértéke azonban jelentős mértékű eltéréseket mutathat. Függ attól, hogy az Ön cége mekkora, milyen szervezeti felépítésű, de attól is, hogy milyen országokban, s azon belül milyen szektorokban tevékenykedik. Egy kisebb cég esetén, ahol gyakorlatilag minden kérdésről a cégvezető dönt, jóval egyszerűbb lehet egy magatartásszabályzat összeállítása, mint egy több ezer főt foglalkoztató multinacionális cég esetén.

Egy antikorrupciós stratégia kialakítása során azonban általánosságban érdemes az itt közzétett felsorolások pontjait figyelembe venni. Fontos tudni egyúttal azt is, hogy számos szervezet is közlést tesz különböző szakmai ajánlásokat, ezek közé tartozik például a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara, a már említett nemzetközi korrupcióelleni szervezet, a Transparency International, vagy az olyan internetes honlapok, mint például a www.business-anti-corruption.com.

Szervezeti intézkedések

- Gondoskodjon róla, hogy üzleti folyamatai átláthatóak legyenek. Dokumentáljon minden egyes ügyet és eljárást, és archiválja az anyagokat.
- Legyen valamennyi munkatársának a munkaköre egyértelmű, és ez a munkaköri leírásaikban is világosan rögzítésre kerüljön.
- Állapítsa meg, hogy melyek azok a tevékenységek és munkakörök, amelyek a leginkább ki vannak téve a korrupció kockázatának. A többszörös ellenőrzés rendszerének bevezetésével a korrupció kockázata csökkenthető.
- Szerződéseikhez csatoljon „feddhetetlenségi záradékot”.
- Különös gondossággal válassza ki az ügyeiben eljáró „helyi képviselőt”, és megbízását is körültekintően végezze el.

A menedzsmenttel és munkatársakkal kapcsolatos intézkedések

- Körültekintően tájékoztassa alkalmazottait, munkatársait a korrupcióval, és annak következményeivel kapcsolatban.
- A korrupciós fenyegetettségnek leginkább kitett munkatársai számára tartson speciális képzéseket, tréningeket. A munkakörök rotációja további korrupciós kockázat csökkentő tényező lehet.
- Állítson össze egy olyan anyagot, amely tipikus korrupciós helyzeteket, és az azokra utaló tipikus jeleket tartalmazza, és juttassa el azt minden munkatársának.
- Teremtse meg cége valamennyi munkatársa számára a korrupciógyanús szituációk feltárásának lehetőségét, védje őket a retorziótól. Alkalmazottait bérezze megfelelően.

Ellenőrző intézkedések

- A legjobb szándék is csupán kis haszonnal jár akkor, ha a szükséges intézkedéseket nem megfelelően hajtják végre, és nincs ellenőrzés. A különböző tevékenységek megfelelő végrehajtását rendszeres vizsgálatok, és véletlenszerű ellenőrzések alkalmazása révén segítheti elő – például eljárási, működési leírásokat alkalmaz, vagy rendszeres beszámolások útján kerít sort az ellenőrzésre.
- Rendszeresen vizsgálja kollégái arra vonatkozó ismereteit, hogy képesek-e a korrupcióval fenyegetett területek felismerésére.

- S végül folyamatosan értékelje a vesztegetéssel kapcsolatosan felmerülő problémákat, eseteket, és rendszeresen tartson revíziókat. Állítsa össze az erre vonatkozó „sikeres problémamegoldás kiskátéját”.

Mit tehet beosztottként, ha környezetében korrupciógyanús eseményt észlel?”

Amennyiben a környezetében korrupciógyanús eseményt észlel, jelezze ezt főnökének, aki illetékesként megteszi majd a szükséges lépéseket! Előfordulhat azonban olyan helyzet is, hogy úgy ítéli meg, hogy közvetlen előljáróihoz nem fordulhat segítségért. Ez esetben az ügy bejelentésére több lehetősége is van.

Az egyik ezek közül az országos hatáskörű Igazságügyi Hivatal, melynek központi, országos illetékességű szervezeti egysége a Központi Igazságügyi Hivatal, területi szervezeti egységei pedig a megyei (illetve fővárosi) igazságügyi hivatalok. Az igazságügyi hivatalok munkatársai a hatósági feladatkörükön túlmenően ügyfélszolgálati tevékenység keretében az egyszerűbb megítélésű ügyekben bárki számára díjmentesen jogi tanácsot, illetve hatásköri, illetékességi útmutatást adnak, a rászorulóik részére pedig a Hivatal jogsegély- szolgáltatást is működtet.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) szerint bűncselekmény miatt bárki tehet feljelentést, abban az esetben pedig kötelező, ha annak elmulasztása bűncselekmény. A korrupciós ügyekről, amelyek a jogszabály szerint bűncselekménynek minősülnek, elsősorban a rendőrségen érdemes feljelentést tenni, amely ezt követően megteszi a szükséges lépéseket.

Egyes korrupciós cselekmények esetében az ügyészség folytatja le a nyomozást, ilyen például a vezető beosztású hivatalos személy által elkövetett vesztegetés, a vesztegetés feljelentésének elmulasztása vagy a befolyással üzérkedés (Be. 29. § d) pont). A Vám- és Pénzügyőrség (VPOP) végzi a nyomozást többek között az adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra elkövetett csalással összefüggő és a pénzmosási ügyek esetében (Be. 36. § (2) c) pont). Ha a korrupciót az utóbbi szervek tagjai vagy munkatársai követték el, az információkkal a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatához lehet fordulni, amelynek feladata a rendőrség, a Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a VPOP, a büntetés- végrehajtási szervezet és ezek minisztériumi felügyeleti szerveinek bűnmegelőzési célú ellenőrzése és a bűncselekmények felderítése.

Korrupciógyanús eset kapcsán a bejelentő tehát adhat egyszerűen csak információt valamilyen üggyel kapcsolatban, tehet telefonon névtelen bejelentést,¹⁰ de tehet feljelentést írásban vagy szóban is. Feljelentés elvben bármely ügyész-

ségen vagy nyomozó hatóságnál tehető, amennyiben az nem illetékes az ügyben, úgy köteles azt a megfelelő helyre továbbítani. Abban az esetben, ha a hatóságok a feljelentést elutasítják, vagy a nyomozás véget ért, a bejelentőt erről tájékoztatni kell.

Az európai uniós forrásokkal kapcsolatos korrupció gyanújának felmerülése esetén a www.anti-lop.hu című kormányzati internetes portál nyújthat segítséget. Az oldalt 2007 novemberében hozta létre a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, célja pedig az európai uniós pénzek szabályos és átlátható felhasználásának elősegítése. A kormányzat számára azért különösen fontos, hogy az uniós pénzekkel kapcsolatos visszaéléseket a magyar fél tárja fel, mert az így visszavont támogatásokat egy másik projektre lehet fordítani. Amennyiben ugyanis az Európai Unió (EU) hatóságai derítenek fényt a szabálytalanságokra, a támogatás összegét az EU kapja vissza. A honlapon egy email cím megadása révén bárkinek lehetősége van rövid bejelentést tenni. A bejelentő maga dönti el, hogy személyi azonosításra alkalmas email címet ad meg, vagy sem. Utóbbi esetben anonim bejelentésként vizsgálják az ügyét, mivel azonban minden bejelentés azonosítószámot kap, így a honlapon nyomon követhető a kivizsgálás folyamata. A bejelentéseket az NFÜ hatáskörrel rendelkező testülete 30 nap alatt vizsgálja ki, majd a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a bejelentőt. A vizsgálat elhúzódtásáról, meghosszabbításáról a bejelentőt külön értesítik.

Az uniós forrásokkal kapcsolatos visszaélések vizsgálatáért az unió részéről az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felelős. Ilyen ügyekben tehát az OLAF-hoz is lehet bejelentést tenni, illetve minden olyan esetben, amikor az EU alkalmazottaival, valamint az EU költségvetését érintő üggyel kapcsolatban merül fel a korrupció gyanúja. Az OLAF munkáját Magyarországon a VPOP-nál működő OLAF Koordinációs Iroda segíti, a Koordinációs Iroda azonban nem folytat vizsgálati tevékenységet.

Jellegzetes helyzetek

Az előzetesen megszerzett információk, csakúgy, mint a megelőző intézkedések segítik az éles helyzetek reális megítélését. Kérjen segítséget, ha szükséges! Mint a vállalatát képviselő személy, végső soron Ön is felelősséggel tartozik cégének ügyeiért. Legyen munkatársai segítségére, és tárja fel számukra időben a korrupció veszélyeit és a védekezés lehetőségeit annak érdekében, hogy megelőzhessék, és, hogy képesek legyenek hatékonyan fellépni a jelenséggel szemben!

Figyelmeztető jelek

A korrupcióval kapcsolatos figyelmeztető jelek listájának összeállítása segítheti cégét abban, hogy akár egy helyi partnerrel, akár egy idegen hatósággal kapcsolatba kerülve képes legyen felismerni a figyelmeztető jeleket. Egy vagy akár több jel felbukkanása esetén munkatársai észlelhetik és jelezhetik a problémát. Tipikus korrupcióra utaló jeleknek tekinthetők:

Kérjen segítséget!

Állampolgárként Önnek lehetősége van közérdekű bejelentést tenni. Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai szerint kötelesek intézni. A panasz a törvény szerint olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. Ezzel szemben a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Panaszzal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv köteles írásba foglalni. Amennyiben a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentést a bejelentő nem az eljárásra jogosult szervnél tette meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni, az áttételről pedig a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell. A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Az eljárásra jogosult szerv pedig a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.

A bejelentő személyes adatai csak a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hivatott szerv részére adhatóak át, akkor, ha ezen szerv a személyes adatok kezelésére törvényileg jogosult, vagy adatai továbbításához a bejelentő egyértelműen hozzájárult. A bejelentő adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatók nyilvánosságra. A közérdekű bejelentőt a Büntető Törvénykönyv 257. §-a alapján védelem illeti. A törvény szerint az, aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A bejelentőt, amennyiben tehát jóhiszeműen cselekedett, nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt.

A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSÉNEK ESZKÖZEI

A nemzetközi szervezetek adatai mellett számtalan kutatás támasztja alá, hogy a korrupciónak mind a közvetlen, mind a közvetett kárai rendkívül nagyok úgy a világgazdaság egészére, mint az egyes gazdasági szereplőkre nézve egyaránt. A korrupció gyakorlatának megszüntetése ezért alapvető fontosságú, s nem csupán az olyan állami beavatkozások, mint a források hatékony és átlátható elosztása, a verseny tisztaságának megőrzése, vagy a gazdasági intézmények szabályszerű, egyértelmű és világos működési feltételeinek megteremtése révén, hanem az egyes gazdasági szereplők, cégek és vállalkozások korrupció ellenes intézkedéseik kialakítása és alkalmazása által is. A korrupció elleni küzdelem eszköztára a fentiekben már bemutatott intézkedések mellett az elemek további gazdag tárházával rendelkezik, ez a kiadvány ezek közül a legfontosabbakat mutatja be.

Átláthatósági megállapodások alkalmazása

A tiszta köz- és üzleti élet megteremtésének egyik hatékony eszköze az előzőekben már említett átláthatósági megállapodás, amely először az 1990-es évek elején jelent meg. A Transparency International által kidolgozott átláthatósági megállapodás olyan polgári jogi szerződés, melynek célja – elsősorban a közbeszerzések¹¹ kapcsán – a korrupció csökkentése azáltal, hogy a felek egy önkéntes megállapodás értelmében a közbeszerzés alatt tartózkodnak a korrupció minden fajtájától, és egyúttal minden lehetséges információt közlésnek.

A közbeszerzésekről szóló törvény¹² szerint „a közbeszerzési eljárásban – ideértve a szerződés megkötését is – az ajánlatkérő köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig köteles tiszteletben tartani a verseny tisztaságát és nyilvánosságát. A verseny tisztaságának és nyilvánosságának erősítése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) átláthatósági megállapodást köthetnek egymással. A megállapodás alapján felkért független szakértő bevonásával a felek előmozdíthatják a közbeszerzési eljárásra, valamint az annak alapján megkötött szerződésre vonatkozó jogszabályi előírások és a nyilvánosság követelményének érvényesülését.” A felkért független értékelő személy vagy szervezet monitoring tevékenységet végez. Amennyiben a független értékelő tevékenysége során úgy értékeli, hogy a felek valamelyike megsértette az átláthatósági megállapodást, az abban foglalt szankciók közvetlenül életbe lépnek. Itt tehát egy olyan megállapodásról van szó, amely kölcsönös szerződéses jogokat és kötelezettségeket hoz létre, különböző típusú projektekre alkalmazható, a teljes projektciklust a tenderdokumentáció elkészítésétől a végrehajtás utolsó fázisáig lefedi, illetve a független értékelő tevé-

kenysége révén biztosítja, hogy a teljes projektfolyamat átlátható, hiteles és etikus módon menjen végbe.

Az átláthatósági megállapodások aláírásával a felek szerződésben rögzítik kötelezettségeiket. Az ajánlatkérő kötelezettségei közé tartozik például, hogy nem követelhet vagy fogadhat el semmiféle előnyt a közbeszerzési folyamat során nyújtott előnyért cserébe, köteles nyilvánossá tenni minden, a beszerzéssel kapcsolatos technikai, jogi és adminisztratív információt, köteles bizalmasan kezelni az ajánlattevő üzleti titkait, illetve amennyiben felmerül, köteles e fenti kötelezettségek megszegésének eseteit, annak gyanúját, vagy kísérletét is jelenteni. A közbeszerzésben részt vevő minden közalkalmazott és külső tanácsadó a megállapodással egy időben összeférhetlenségi nyilatkozatot tölt ki a beszerzéssel kapcsolatban. Ezzel összhangban az ajánlattevő kötelezettségei közé tartozik, hogy nem fogad el, és nem kínál senkinek semmilyen előnyt a közbeszerzési folyamatban nyújtott bármilyen előnyért cserébe, nem alkot kartellt a beszerzésben érdekelt más felekkel, valamint nyilvánosságra hozza minden ügynöknek és/vagy közvetítőnek fizetett juttatásait.

Abban az esetben, ha valamelyik fél nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit, a szerződésszegő féllel szemben a megállapodásban rögzített intézkedések foganatosíthatók. Az ajánlatkérő szerződésszegése esetén a hivatalnokok és tanácsadók fegyelmi, polgári vagy büntetőjogi szankciókra számíthatnak (például áthelyezésre, elbocsátásra), míg az ajánlattevő szerződésszegése esetén a szerződéskötés megtagadása vagy a szerződés semmissé nyilvánítása, a pályázati letét elkobzása, az ajánlatkérő és más ajánlattevők előre meghatározott mértékű kártalanítása, vagy akár az ajánlattevő közbeszerzésekből való kizárását vonhatja maga után. A vitás ügyek rendezése nemzetközi vagy választott nemzeti döntőbíráson történik a megállapodásban rögzített eljárásrend szerint.

Feddhetlenségi Záradék

A beszerzési eljárásokat a vonatkozó nemzeti jogszabálynak és a vonatkozó európai uniós irányelveknek megfelelően kell lefolytatni. Svájc felé a vonatkozó közbeszerzési szabályok teljesítését igazolni kell, továbbá az átláthatóság növelése és a korrupció megelőzése érdekében a projekt megállapodások, és tender dokumentációk egy feddhetlenségi záradékot kell, hogy tartalmazzanak. A feddhetlenségi záradék célja szerint, többek között, ha a szerződő fél korrupt, tisztességtelen, összejátszó, vagy kényszerítő eljárásokban részt vett, a szerződést odaítélő szervezetnek joga van a tisztességtelen eljárás tudomására jutásától egy meghatározott időn – szokásosan egy éven – belül a szerződést érvényteleníteni. Jogosult

továbbá visszatartani a megítélt összeg még esedékes részletét, és/vagy véglegesen, vagy határozott időre kizárni a korrupciós tevékenységben érintett szerződő felet a további beszerzési eljárásokban való részvételből.

Etikai Kódex alkalmazása

Számos hazai és nemzetközi működésű magyar cég már elkötelezte magát a korrupció elleni Etikai Kódex létrehozása, bevezetése mellett – vagy már alkalmazza is azt. Az Etikai Kódex bevezetése például olyan előnnyel jár, hogy a munkavállalók szembe kell nézzenek a korrupció nyilvánvaló következményeivel, továbbá útmutatást kapnak, hogy hogyan ismerjék fel a jelenséget, és hogyan vegyék fel ellene a küzdelmet. Ennek segítségével bízhat abban, hogy partnerei, ügyfelei, mind pedig a széles értelemben vett nyilvánosság cégét egyértelműen hitelesnek és megbízhatónak fogja értékelni.

Abban az esetben, ha egy cég Etikai Kódex létrehozásáról dönt, a becsületes és tisztességes piaci működés mellett kötelezi el magát. Az Etikai Kódex alapvetően egyfelől általános alapelveket foglal magában, másfelől konkrét, a korrupció megjelenését ellehetetlenítő magatartásminták leírását tartalmazza, s végül a kialakult korrupciós szituáció kezelésére vonatkozó konkrét iránymutatásokat is ad. A legfontosabb lényegi információk, melyeket egy ilyen kódexnek tartalmaznia kell a következők:

- A cégvezetés általános állásfoglalását a jelenség megítélésével kapcsolatosan.
- A cég másik féllel való együttműködésével kapcsolatos alapelveit (ügynökökkel, ügyfelekkel, szállítókkal kapcsolatban).
- A cég eljárási gyakorlatát annak kapcsán, hogy a korrupció, vagy a feltételezett korrupció mely típusát kell már jelentenie.
- A cég milyen típusú „előnyök” elfogadására lehet jogosult (pl. ajándékozás legfeljebb milyen értékben, stb.).
- Az ellentétes érdekek kezelésének alapelveit.
- Az Etikai Kódex figyelmen kívül hagyásának szankcionálását.

Az Antikorrupciós Etikai Kódex lehet a cég általános Etikai Kódexének része, de lehet ettől független, önálló érvénnyel bíró szabályok gyűjteménye is. Az Etikai Kódex lényegi értelmét a benne foglaltak végrehajtásával nyeri el. Fontos, hogy meggyőződjön arról, hogy mind munkatársai, mind a céget képviselő megbízottak tisztában vannak a Kódex rendelkezéseivel, alapelveivel, valamint elfogadták, és magukévá tették a cég antikorrupciós filozófiáját. Mindezt írásban rögzítve munkatársai el is kötelezik magukat ezen üzletpolitika mellett. Rend-

szeres tréningek, a mindennapi gyakorlat monitorozása és folyamatos adaptációs tevékenység alkalmazásával biztos lehet abban, hogy a kialakított Etikai Kódex naprakész, és hatékony korrupció elleni eszközzé válik.

A Svájci Hozzájárulási Program korrupciót megelőző intézkedései

A Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás, illetve annak mellékletei rendelkeznek a programszintű szabályozásról, a projektszinten alkalmazandó eljárásokról, tartalmazzák a projektjavaslatokkal kapcsolatban megfogalmazott követelményeket, a pénzügyi segítségnyújtással kapcsolatos szerepeket, felelősségvállalást valamint speciális rendelkezéseket. Az ellenőrzés és figyelemmel kísérés elemei a következők:

- *Svájc részt vesz a döntéshozatalban*
A korrupció megelőzését a leginkább érdemi módon szolgáló intézkedések értelmében Svájc részt vesz a döntéshozatalban. A pályázati felhívások megvitatása a svájci féllel közösen történik, aki egyúttal megfigyelőként is részt vesz abban az Értékelő Bizottságban, amely magyar oldalról kiválasztja, és svájci finanszírozásra javasolja a projekteket. A programért magyar oldalról felelősséget vállaló és azt menedzselő Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megosztja a svájci féllel az összes projektre vonatkozó értékelési jelentést és besorolást. Finanszírozási döntését megelőzően, ha szükségét látja, Svájc szakértők eseti bevonásával saját értékelést is készít a projektekről.
- *Projekt megállapodás és tender dokumentációk feddhetetlenségi záradékkal*
A korrupt, tisztességtelen, összejátszó és kényszerítő eljárások megakadályozására szolgál a feddhetetlenségi záradék beemelése a projekt megállapodásokba, illetve a tender dokumentációkba.
- *Átláthatósági megállapodás, korrupció ellenes kiadvány*
A svájci fél azt ajánlja, hogy az infrastrukturális projekteknél 'átláthatósági megállapodás' kerüljön alkalmazásra a transzparencia erősítése és a korrupció megakadályozása céljából. Jelen kiadványnak is a figyelemfelkeltés, illetve az érdekelték informálása, végeredményben a korrupció megelőzése a célja.
- *Szigorúbb közbeszerzési előírások*
A tender dokumentációknak feddhetetlenségi záradékkal kell rendelkeznie. A Svájci Hozzájárulás szorgalmazza továbbá az átláthatósági megállapodás beemelését is a releváns közbeszerzési eljárások folyamán. Nyilvános tenderek esetében Svájc információs céllal kéri a hivatalos tender értékelési jelentések angol fordítását – legkésőbb a szerződés aláírását követő 30 napon be-

lül. Az elfogadáshoz Svájc ugyancsak kérheti a tender dokumentáció másolatait, valamint a szerződéseket információ céljából. A donornak joga van továbbá a pályázati bizottságban megfigyelőként részt venni. A közbeszerzési gyakorlatot és eljárást auditálni lehet. Korrupció gyanúja esetén a kifizetés azonnal leállítható.

- *Nincs előfinanszírozás Svájcban*

Nincs előfinanszírozás, főszabályként a svájci fél akkor indítja el a kifizetést, miután a magyar kormány már fizetett a pályázónak. Előlegfizetésre a civil szervezeteknek célzott támogatásnál van lehetőség, melynek mértéke a projekt költségvetésének legfeljebb 20%-a lehet.

- *Auditok*

A Svájci Hozzájárulás által finanszírozott programban egy-egy projektet két évente auditálnak és - a kisprojekteket kivéve - egy végső auditra is sor kerül. Összehasonlításképpen, a hasonló nagyságrendű, európai uniós (társ)finanszírozásból megvalósuló projekteket főképp véletlenszerű mintavétellel ellenőrzik.

- *Hozzájárulás a dokumentációhoz*

A kétoldalú Keretmegállapodás szerint Svájcban, vagy a nevében eljáró megbízott harmadik félnek joga van a Svájci Hozzájárulási Program által finanszírozott projektek megvalósításához kapcsolódó tevékenységeket és eljárásokat megtekinteni, figyelemmel kísérni, megvizsgálni, auditálni és értékelni.

VÉGJEGYZETEK

- 1 Ez a kiadvány a magyarországi Svájci Nagykövetségen működő Svájci Hozzájárulási Programiroda (SCO) és a Budapesti Corvinus Egyetem együttműködésének az eredménye. A broszúra tartalmi és szerkezeti összeállítása a Svájci Gazdasági Államtitkárság (State Secretariat for Economic Affairs – SECO) „Preventing corruption – Information for Swiss businesses operating abroad” (2008. második ellenőrzött kiadás) ismertetőjén alapszik. A magyar változat elkészítése és adaptálása Varga Szabolcs szociológus, PhD-hallgató érdeme, aki dr. Szántó Zoltán professzor, a Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet igazgatójának irányításával végezte munkáját. A tartalom szakmai szempontból történő ellenőrzését a Transparency International Magyarország vállalta magára, a nyomdai munkálatokat pedig az SCO finanszírozta. A kiadvány főleg a magyarországi üzleti szférának és a hozzá szorosan kapcsolódó közszférának íródott azzal a céllal, hogy tudatosítsa a piaci szereplők jogait és kötelezettségeit a korrupció megelőzésében. A Svájci Hoz-

- zárulási Programiroda ezzel a brosúrával is hozzá kíván járulni az üzleti tranzakciók hatékonyságának és átláthatóságának növelésére tett fontos erőfeszítésekhez.
- 2 Ezek közül az egyik legfrissebb az Alexa–Szántó–Tóth által jegyzett „Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban” című Transparency International tanulmány, amely a Budapesti Corvinus Egyetem Korrupciókutató-központja által 2008-ban lefolytatott kutatás eredményeit felhasználva készült.
<http://www.transparency.hu/files/p/306/4148915138.pdf>
 - 3 A Transparency International nemzetközi nem-kormányzati szervezet, melynek célja a korrupció elleni küzdelem, a tiszta és elszámoltatható viszonyok megteremtése a közpénzek felhasználásában. Tevékenységének fókuszában kutatások kivitelezése, ajánlások megfogalmazása áll, munkája során együttműködik az üzleti és a kormányzati szférával, a civil társadalommal, nemzetközi szervezetekkel, és más, a korrupció elleni küzdelemben fontos szereplőkkel. A Transparency International Magyarország célja a hazai korrupciós problémák feltérképezése és megoldási javaslatok megfogalmazása, a korrupció megfékezésének elősegítése, az átlátható és elszámoltatható viszonyok megteremtése a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint a közérdekű információk elérhetőségének javítása.
 - 4 A fejezet jelentős része a Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmánya (2008, Nyitott Könyvműhely) alapján készült.
 - 5 Ezek közül a legfontosabb az ENSZ Korrupció elleni, Meridában, 2003. december 10-én kelt Egyezménye, az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye, az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, és az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény. Magyarország szintén aláírta a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) keretében Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményt, a pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban, 1990. november 8-án kelt Egyezményt, és az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezményt.
 - 6 A Büntető Törvénykönyv ide vonatkozó paragrafusai: 225. §, 250-257. §, 258/B.-258/E. §, 274-276. §, 288-290. §, 296/B. §, 298/A. §, 303-303/C. §, 310-310/A. §, 317-320. §, 351. §, 359. §. Megjegyzendő, hogy a hazai bírósági gyakorlat korrupciós bűncselekmények alatt általában csak a közélet tisztasága

elleni bűncselekményeket (XV. fejezet, VII. cím – vesztegetés, befolyással üzérkedés) érti.

- 7 Büntető Törvénykönyv, 255/A. §
- 8 A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. Törvény 7. §-a alapján.
- 9 Az alfejezet elkészítéséhez a Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmánya (2008, Nyitott Könyvműhely), illetve a K-Monitor (<http://www.k-monitor.hu/>) internetes portál anyagai nyújtottak segítséget.
- 10 Névtelen bejelentést a rendőrség „Telefontanú” ingyenesen hívható zöldszámán (06-80-555-111) tehet.
- 11 Hazánkban a közbeszerzések kifejezetten érzékeny területnek számítanak a korrupció szempontjából, nemzetközi becslések szerint a rendszeres korrupció 20-25%-kal drágíthatja a beszerzéseket. A Transparency International tapasztalatai szerint ezzel szemben az átláthatósági megállapodások alkalmazása 30-60%-kal csökkenti a beszerzések árát, növeli a közintézmények iránti bizalmat, és elősegíti a versenyt az üzleti szférában.
- 12 2003. évi CXXIX. törvény – a törvényt az érvénybe lépése óta többször módosították.

