

Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a villamosenergia-piaci szabályozásban

Tóth István János

„Korrupció a környezetvédelem területén”

2010. Május 28. 11:00

Jövő Nemzedék Országgyűlési Biztosa

**Országgyűlési Biztosok Hivatala, Díszterem,
Budapest, V. Nádor u. 22.**

„Aki hallgat, beleegyezni látszik.”

[VIII. Bonifác pápa]

Tartalom

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

Miért érdekes a probléma?

Célok

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

Kutatási módszerek

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

A kutatócsoport tagjai

Cserpes Tünde

Kotek Péter

Szél Bernadett

Vereckei András

Kutatásvezető:

Tóth István János, PhD

Egy kitérő – három fogalom

Három fogalom

- Járadékvadászat
- Korrupció
- Kormányzati kudarcok

Járadékvadászat (*rent-seeking*) I.

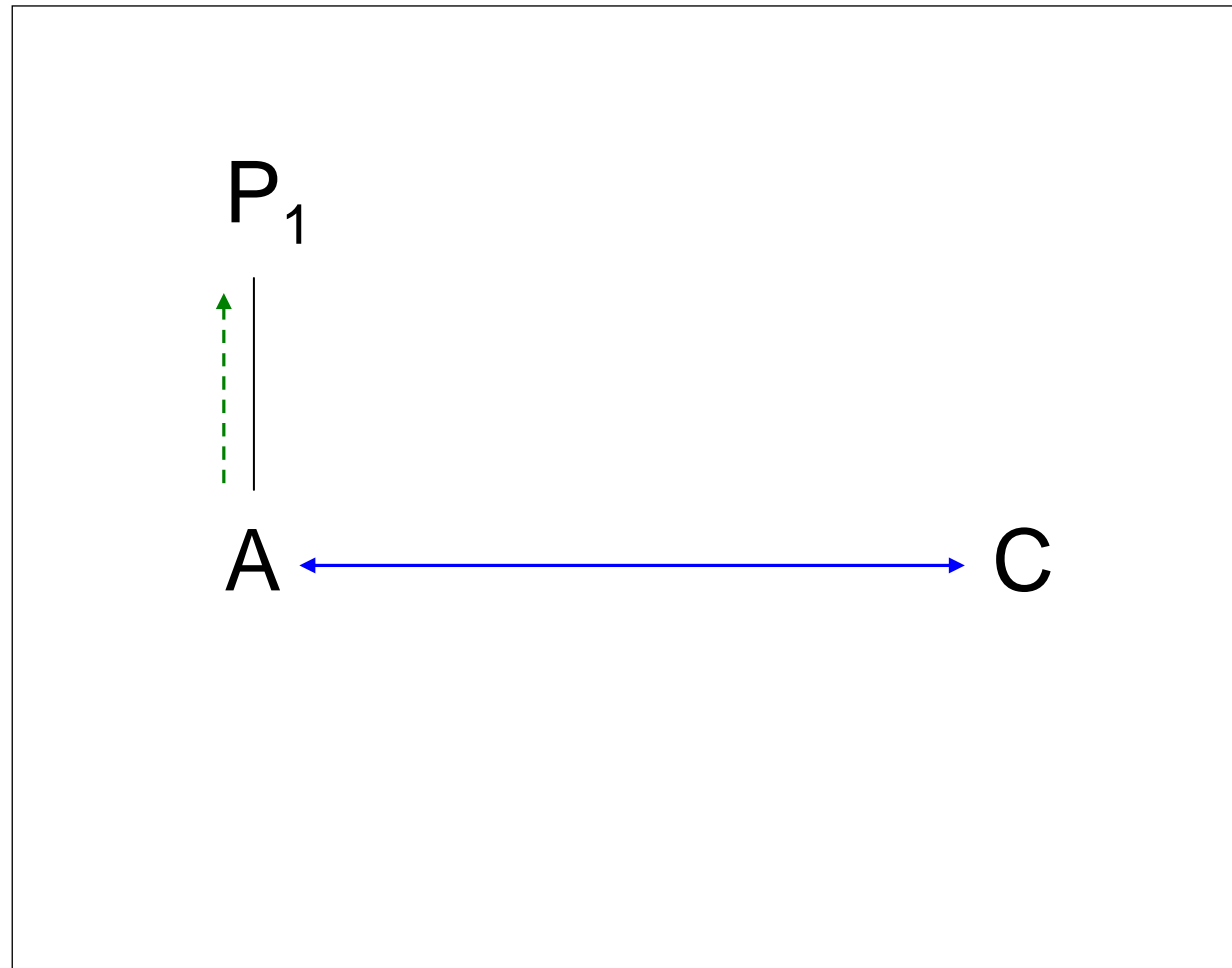
- Kormányzat \Leftrightarrow politikai, gazdasági érdekcsoportok
- Az állami szabályozás által teremtett előnyökért való küzdelem
- Állami szabályozás mellett jön létre, alapvetően nem kiküszöbölhető, de keretek között tartható

Járadékvadászat (*rent-seeking*) II.

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

Korrupció (*corruption*) I.

- Három szereplő:
megbízó –
megbízott – kliens
(*principal – agent – client*)
- A megbízott és a kliens közötti tranzakció (pl. „pénzért előnyt”)
- a megbízott lehet állami alkalmazott, vagy törvényhozó, a kliens vállalkozás



Korrupció (*corruption*) II.

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

Kormányzati kudarcok (*government failures*) I.

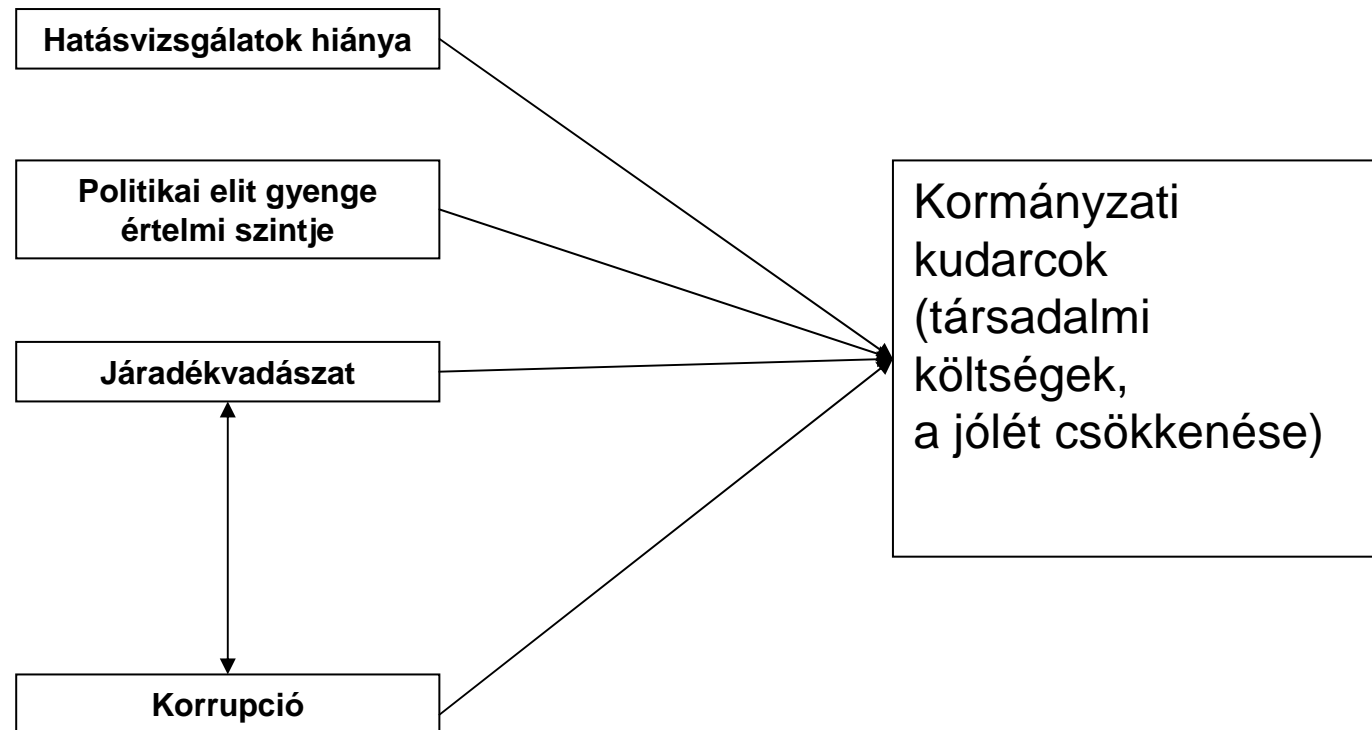
- Az állami szabályozás nemkívánatos következményei
 - ⇒ a javak nem hatékony elosztása
 - ⇒ jóléti költségek (*welfare costs*)
 - ⇒ társadalmi veszteségek

Kormányzati kudarcok (*government failures*) II.

Okai:

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

Összefüggések



Néhány tapasztalat a mai Magyarországról

Hatásvizsgálatok hiánya

- lehetséges szabályozási módok
- várható közgazdasági hatások
- a gazdasági szereplők (főleg kínálati oldal) várható magatartása
- (hatásvizsgálatok helyett „egyeztetések” korporációkkal, piaci szereplőkkel)
- piaci szereplők tényleges magatartása
- korrupciós kockázatok

Adatok, információk nyilvánossága I.

- Az információ megszerzésének tranzakciós költségei általában magasak
 - ⇒ tévhit az egyes szabályozási megoldásokról (hány engedély kell és hogyan?)

Adatok, információk nyilvánossága II.

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

Miért jó járadékvadásznak lenni a villamos energia piacon?

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

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

Üzleti csoportok és a törvényhozás I.

A törvényeket azok írják, akikre vonatkoznak.

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

Papp Júlia

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

Kálmán Ágnes

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

Takács Ferenc

Üzleti csoportok és a törvényhozás II.

A szakmai kompetenciák másodlagosak.

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

Balogh István

Üzleti csoportok és a törvényhozás III.

A korrupciós kockázatok nem nullák.

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

Takács Ferenc

Járadékbecslés – két példa

- Gyérek a rendelkezésre álló (nyilvánosan elérhető) adatok,
- Lehetséges és kell a járadék mértékére becslést adni

2008-as „liberalizáció”, **MVM: 25,5 – 37,5 milliárd forint.**

=> Ennyivel fizettek többet a fogyasztók 2008-ban a szabályozás következményeként a fogyasztott villamos energiáért és ennyi járadékhoz jutott az MVM

KÁT kassza - MEH becslés [MEH, 2009]:

a KÁT kasszából a **kapcsolt erőműveknek nyújtott támogatás**
(= KÁT – piaci ár) összege: **2009-ben 44 milliárd forint.**

=> Ennyivel fizettek többet a fogyasztók a villamos energiáért és ennyi járadékhoz jutottak az erőművek tulajdonosai

Összefoglalás I.

A piaci szereplők hatása a törvényhozásra, a szabályok kialakítására

Három út:

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

Összefoglalás II.

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

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

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

Mire számíthatunk?

Mire számíthatunk?

a járadékvadászatra épülő társadalmak
életképesek

akár hosszú távon is

=> választók gyenge informáltsága

=> gyenge kormányzati adaptivitás

=> normakövető magatartás eróziója

=> a korrupció magas és állandó szintje

=> stagnáló gazdaság

=> társadalmi veszteségek

Mit tehetünk?

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

(...)

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

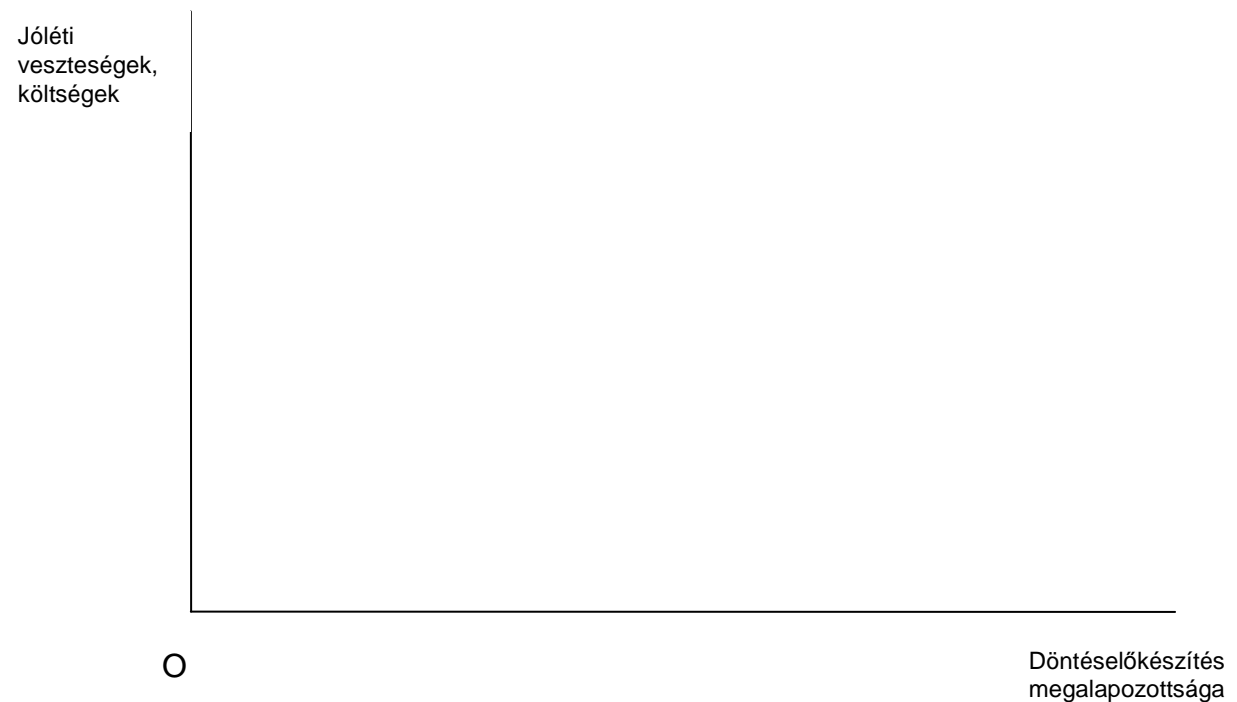
[Mancur Olson, 1982]

Mit lehet tenni?

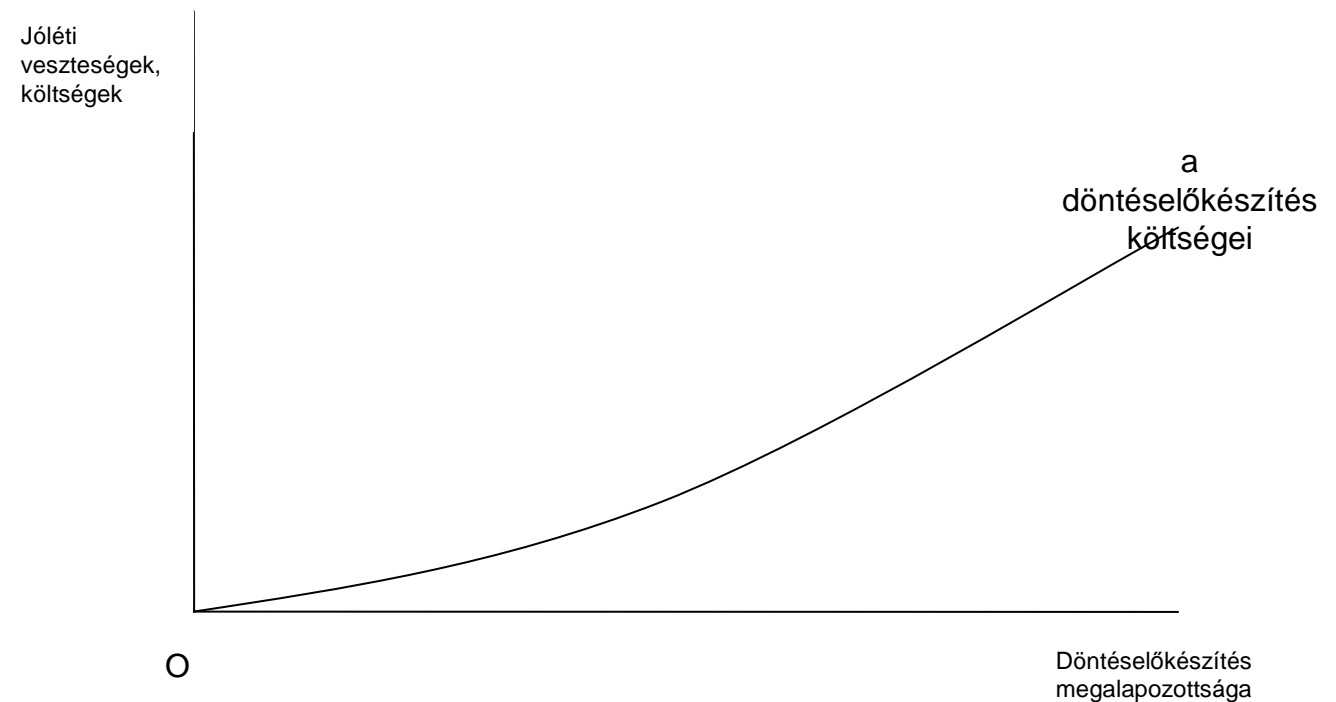
Meg kell törni a hallgatás spirálját!

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

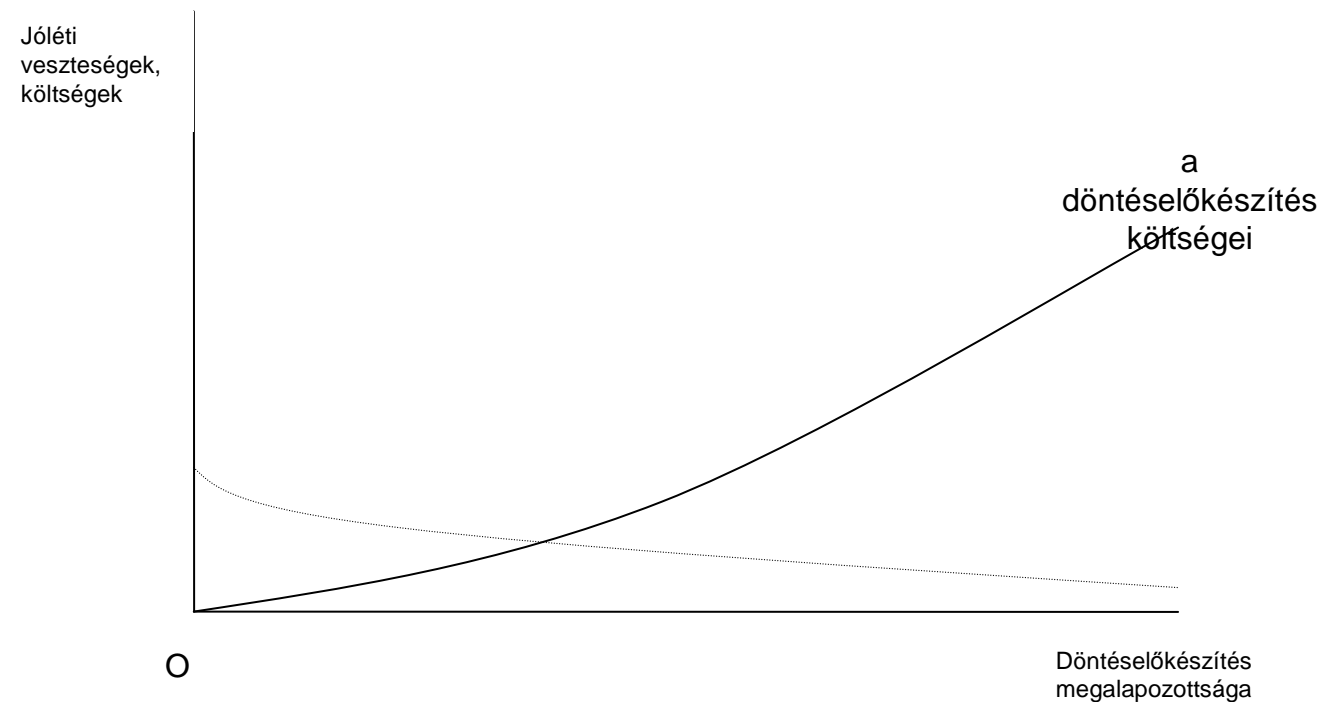
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



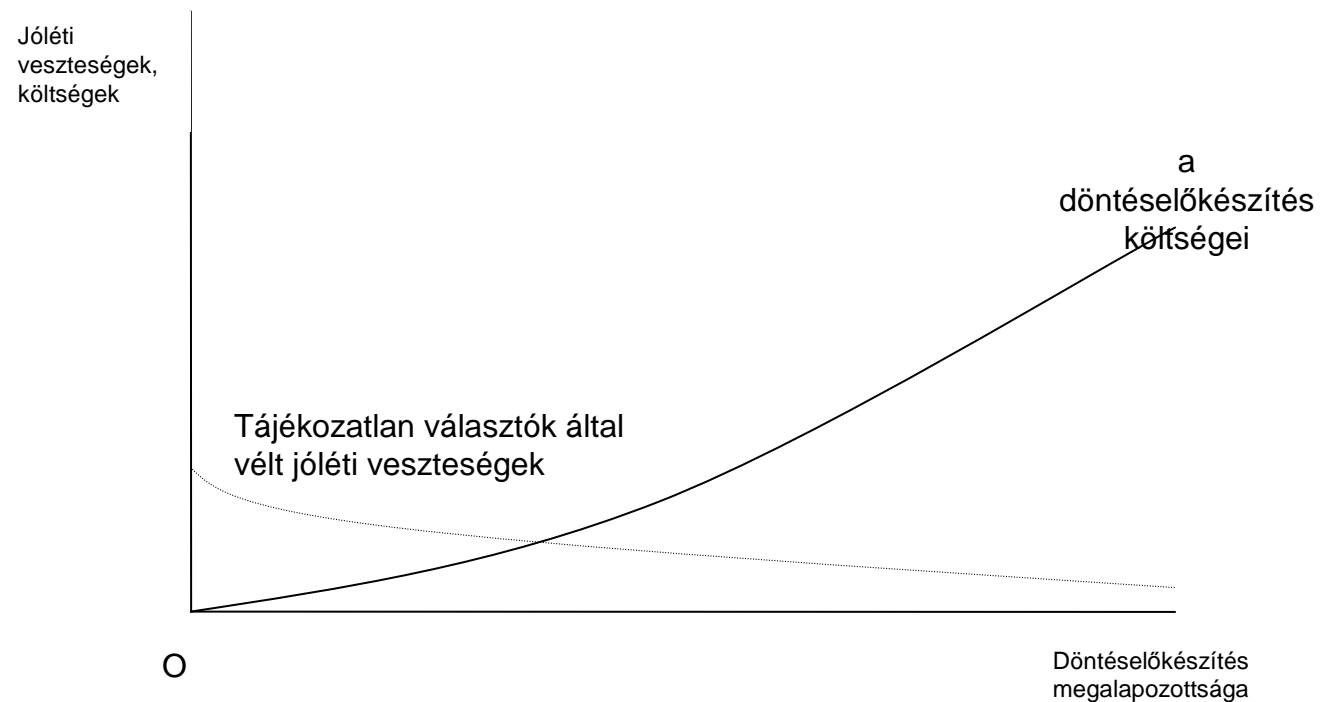
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



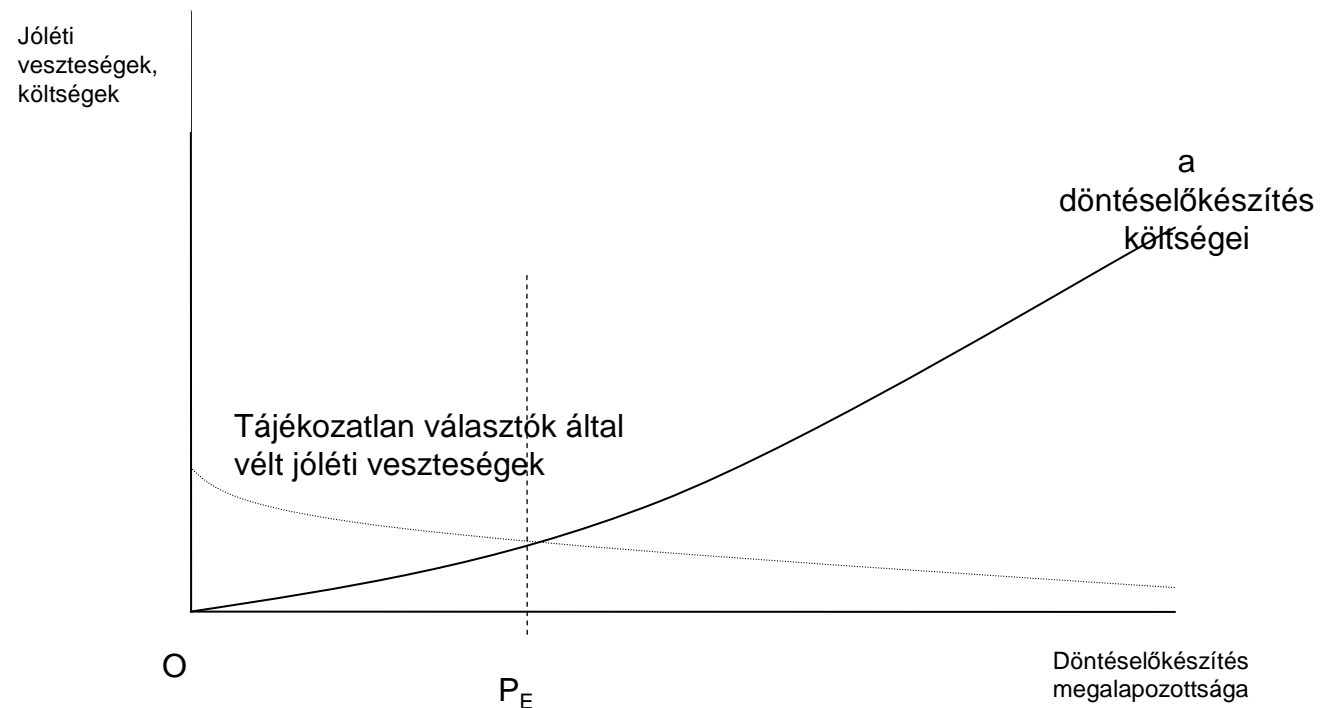
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



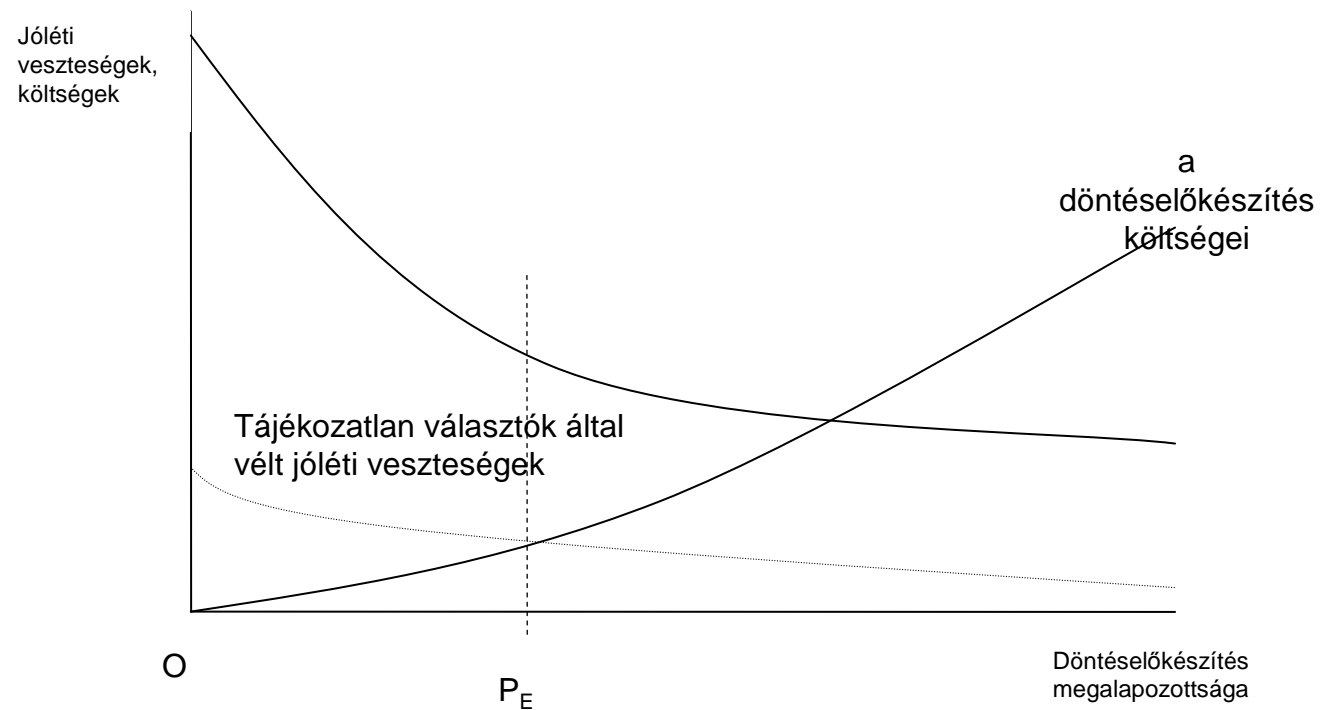
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



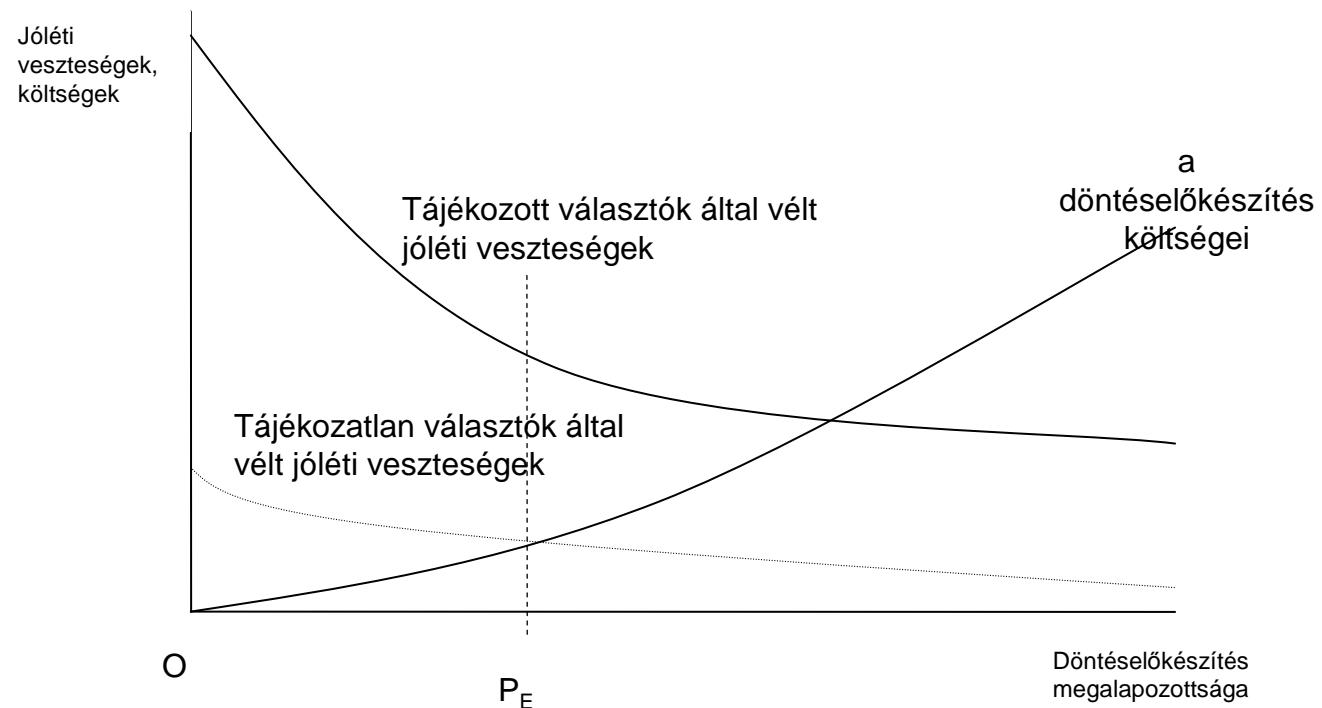
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



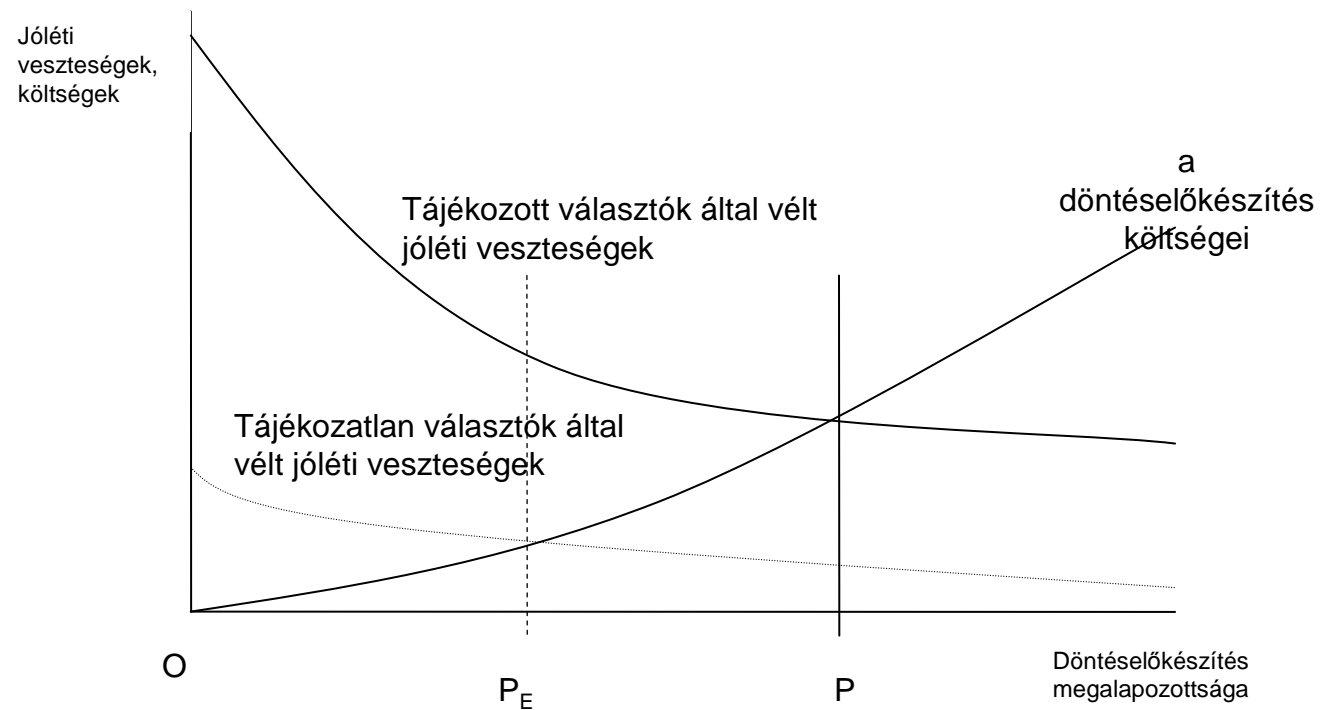
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



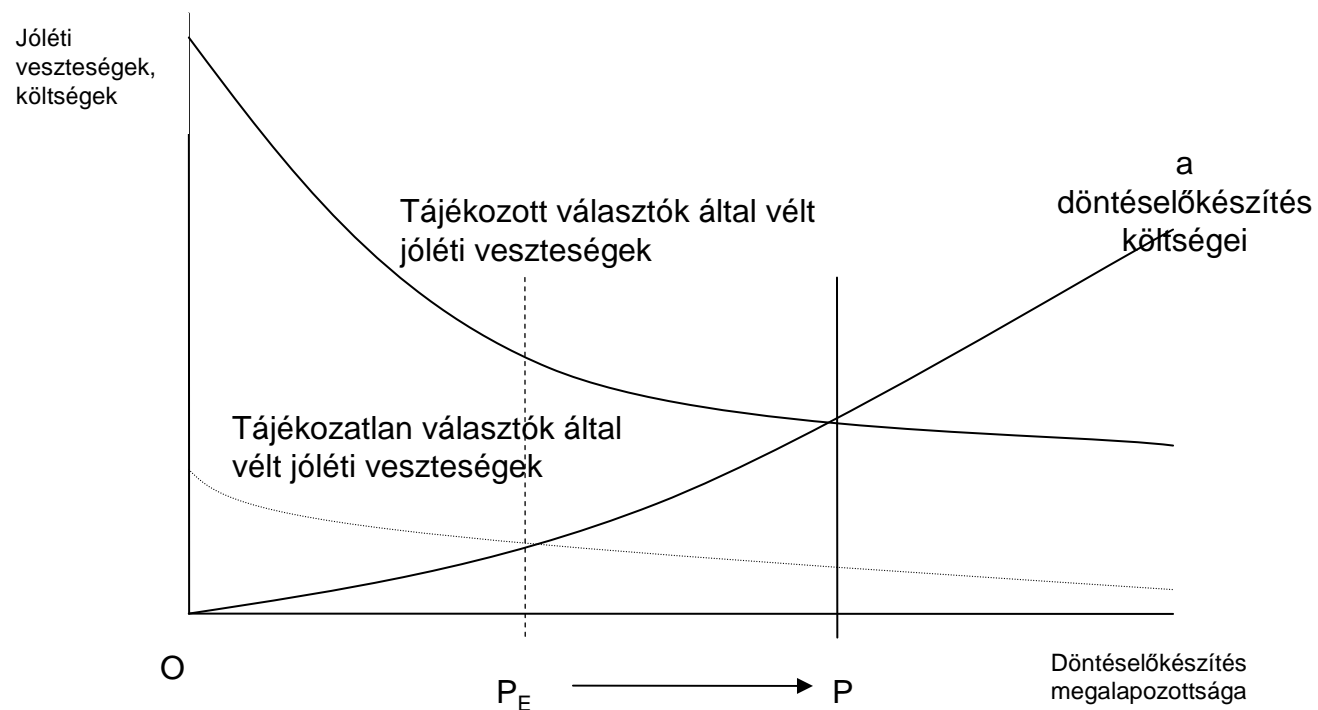
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



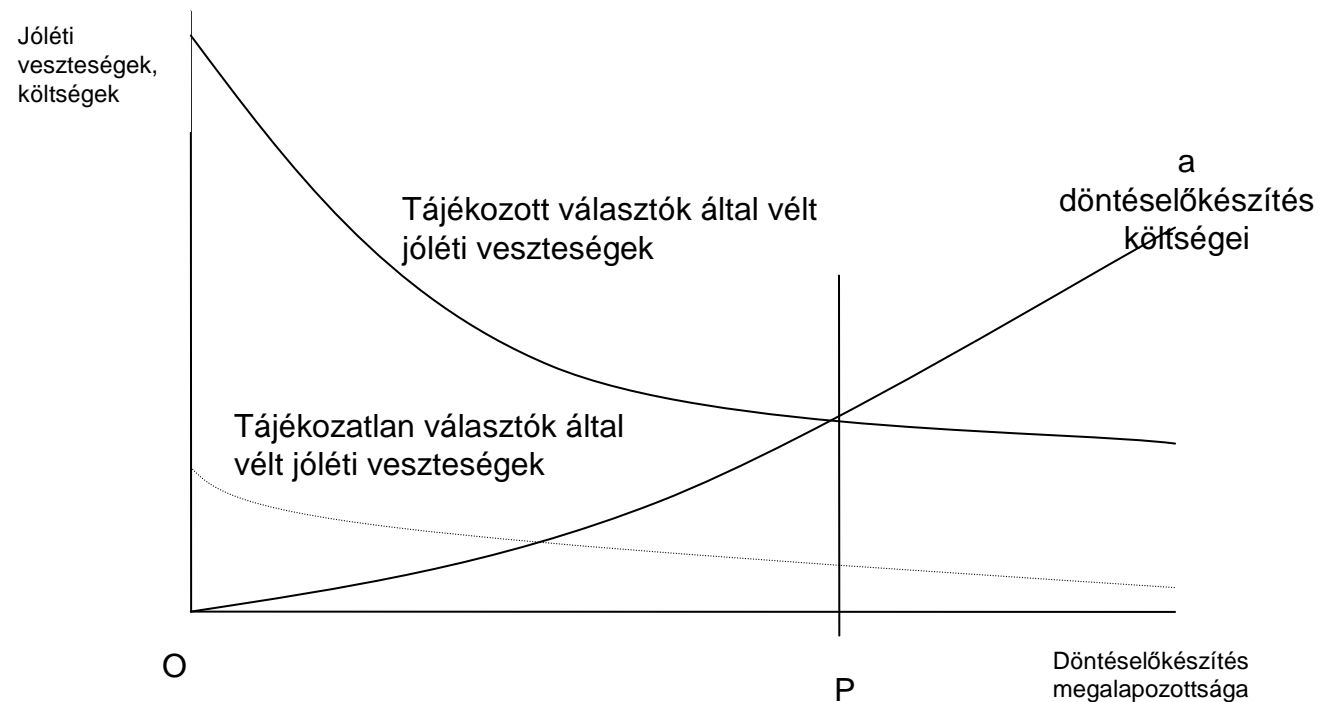
Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



Jóléti veszteségek és a döntéshozatal költségei



Jóléti veszteségek és a döntéselőkészítés költségei



Irodalom

- Besley, T. (2006): Principled Agents? The Political Economy of Good Government, Oxford University Press, New York.
- MEH (2009): Tájékoztató a kötelező átvétel meghosszabbításáról, december 21. 4. oldal.
Forrás: http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200912/20091219_kat_hosszabbitas_honlapra_50.pdf
- Murphy, K.M. – Shleifer, A. – Vishny, R. (1993): Why is Rent-seeking Costly to Growth? American Economic Review, May 82(2), pp. 409-414.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1974): The spiral of silence: a theory of public opinion. Journal of Communication, 24, 43-51
- 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.]

Köszönöm a figyelmet!

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