



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

MAGYARORSZÁG

**A Korrupció Érzékelési Index és a
korrupció jellemzői Magyarországon,
2016-ban**

A Transparency International Magyarország jelentése

www.transparency.hu

Írta: Ligeti Miklós, Martin József Péter, Nagy Gabriella

Közreműködött: Mucsi Gyula

A kutatási jelentés lezárásának időpontja 2017. január 24. A Transparency International nem vállal felelősséget a jelentésben található információk egyéb célra vagy más összefüggésben való felhasználásáért.

© 2016 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.

1055 Budapest, Falk Miksa u. 30. IV/2.

Tel: +361/269-9534

Fax: +361/269-9535

E-mail: info@transparency.hu

Tartalom

| | |
|--|-----------|
| 1. A Korrupció Érzékelési Index és összefüggése Magyarország gazdasági teljesítményével | 1 |
| 1.1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb mutatói | 1 |
| 1.2. A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggései..... | 3 |
| 2. A rendszerszintű korrupció néhány esete 2016-ban | 8 |
| 2.1. Amikor a Magyar Nemzeti Bank elveszíti jegybankjelleget..... | 8 |
| 2.2. A gazdag migráns a jó migráns, avagy a letelepedési államkötvény program | 9 |
| 2.3. Magyarország, ahol a tao nem vallás, hanem a korrupció új elnevezése | 12 |
| 3. A közbeszerzés szabályozása és gyakorlata | 15 |
| 4. Összegző megjegyzések: a korrupció természete..... | 19 |

1. A Korrupció Érzékelési Index és összefüggése Magyarország gazdasági teljesítményével

1.1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb mutatói

A Transparency International 22. alkalommal készítette el a világ országait a közszektor korrupciós kitétsége szempontjából rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet¹ (Corruption Perceptions Index – CPI).

A tavaly 176 országot vizsgáló felmérés eredménye szerint Magyarország 2016-ban – az előző, 2015-ös évhez képest – hét helyet és három pontot esett vissza, így jelenleg az 57. helyen áll 48 ponttal. Ezzel Magyarország világviszonylatban a közepesen korrump országok közé sorolható.

A CPI alapján Magyarország korrupciós fertőzöttsége az 53. és a 60. hely között található Namíbiával, Szlovákiával, Horvátországgal, Malajziával, Jordániával, Romániával és Kubával van nagyjából megegyező szinten.

Európai uniós összehasonlításban Magyarország helyzete az üzletemberek és szakértők érzékelése alapján összeállított 2016. évi CPI rangsorban tovább romlott: a 28 EU-tagállam közül jelenleg a 24-25. helyen áll, holtversenyben Romániával.

¹ A Korrupció Érzékelési Indexet 12 szervezet 13 felmérése és értékelés felhasználásával készíti el a Transparency International Berlinben található központja (Titkársága). Szakértők és üzletemberek megkérdezése alapján méri az egyes országokban a közszektor korrupcióját az állami intézményrendszer, a gazdaság és a társadalom fertőzöttsége alapján. 2016-ban 176 országról volt elérhető megfelelő adat, Magyarországot 9 különböző alindex alapján vizsgálták. A háttérindexek pontszámait 0-100-as skálára vetíti a TI, ahol 0 a korrupcióval leginkább, 100 a legkevésbé fertőzött országokat jelzi. A TI berlini titkársága a pontszámok átlagából súlyozással számítja ki az indexet. A CPI részletes ismertetése itt érhető el: www.transparency.org/research/cpi/overview. A CPI a következő indexek összesítésén alapul: African Development Bank Governance Ratings, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insight Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, World Bank – Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index, Varieties of Democracy (VDEM) Project. A magyarországi CPI értelemszerűen nem tartalmazza az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatait. A 2016. évi magyarországi CPI továbbá a World Bank – Country Policy and Institutional Assessment és a Varieties of Democracy (VDEM) Project adatait sem tartalmazza. A CPI-felmérés az 1995–2000 közötti években átlagosan 50–80 országot vizsgált, 2001–2005 között a vizsgált országok száma átlagosan 100–130 között alakult, 2006 óta pedig a világ 160–180 országa szerepel a CPI-felmérésben. A vizsgált országok száma 2014-ben 175, 2015-ben 168, 2016-ban pedig 176 volt. Magyarország 1995. óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben.

Egy évvel korábban, azaz 2015-ben hazánkkal azonos szinten állt Szlovákia és Horvátország; ezek az országok azonban 2016-ban már néhány ponttal jobban teljesítettek, mint Magyarország. Az uniós tagállamok közül Bulgária a leginkább fertőzött a korrupció által, továbbá Görögországban és Olaszországban is rosszabb a helyzet, mint nálunk, de mindenhol másutt jobb.

1. táblázat: Az Európai Unió tagállamainak CPI pontszámai

| HELYEZÉS | ORSZÁG | PONT |
|----------|--------------------|------|
| 1. | Dánia | ↓ 90 |
| 2. | Finnország | ↓ 89 |
| 3. | Svédország | ↓ 88 |
| 4. | Hollandia | ↓ 83 |
| 5. | Németország | ▬ 81 |
| 5. | Luxemburg | ▬ 81 |
| 5. | Egyesült királyság | ▬ 81 |
| 8. | Belgium | ▬ 77 |
| 9. | Ausztria | ↓ 75 |
| 10. | Írország | ↓ 73 |
| 11. | Észtország | ▬ 70 |
| 12. | Franciaország | ↓ 69 |
| 13. | Lengyelország | ▬ 62 |
| 13. | Portugália | ↓ 62 |

| HELYEZÉS | ORSZÁG | PONT |
|----------|---------------------|-------------|
| 15. | Szlovénia | ↑ 61 |
| 16. | Litvánia | ↓ 59 |
| 17. | Spanyolország | ▬ 58 |
| 18. | Lettország | ↑ 57 |
| 19. | Ciprus | ↓ 55 |
| 19. | Csehország | ↓ 55 |
| 19. | Málta | ↓ 55 |
| 22. | Szlovákia | ▬ 51 |
| 23. | Horvátország | ↓ 49 |
| 24. | Magyarország | ↓ 48 |
| 24. | Románia | ↑ 48 |
| 26. | Olaszország | ↑ 47 |
| 27. | Görögország | ↓ 44 |
| 28. | Bulgária | ▬ 41 |

A közép- és kelet-európai térséget tekintve is romlott Magyarország pozíciója, elsősorban a helyezésekben, de valamelyest a pontszámokat illetően is. Az uniós csatlakozást követő években Magyarország – Észtország és Szlovénia után – a régióban a harmadik volt, jelenleg hasonló a helyzet, de a lista aljáról számítva. Magyarország pontszáma 2012 és 2016 között 55 pontról 48 pontra csökkent. Tavaly a térségben már csak Bulgária volt korruptabb Magyarországnál, a CPI adatai szerint.²

² A hosszú távú összehasonlítást nehezíti, hogy a CPI módszertanában 2012-ben változás következett be, ezért a pontszámok tekintetében a 2012 előtti és utáni éveket lehet összehasonlítani. Ezzel együtt érvényes megállapítás, hogy a hosszabb távú trendeket tekintve Magyarország relatív pozíciója lényegesen romlott: míg jelenleg hátulról a 2-3. helyen áll, egy évtizede még az élbolyban volt Észtország és Szlovénia után.

A világranglista első hat helyén, miként évek óta mindig, a skandináv országok – Dánia, Finnország, Svédország, Norvégia – továbbá Új-Zéland és Svájc található. Ezekben az országokban fejlett a demokrácia, pártatlanul működik az állami intézményrendszer, a végrehajtó hatalom átláthatóan és elszámoltathatóan működik, továbbá a közpénzköltségek nyilvánosak. Mindez képes elhárítani a korrupciót, és megalapozza a világviszonylatban is kiemelkedő jólétet. A lista alján pedig Líbia, Szudán, Jemen, Szíria, Észak-Korea, Dél-Szudán és Szomália található; ezekben az államokban diktatúra vagy anarchia van, az állami intézményrendszer nem képes betölteni funkcióját. A korrupció óriási, ami az egyik, sőt több esetben a legfontosabb oka a kirívó szegénységnek.

1.2. A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggései

A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggéseiről számos nemzetközi kutatás, elméleti és empirikus tanulmány áll rendelkezésre³. A korrupció a „rossz kormányzás” legfontosabb jele, amely többnyire együtt jár a jogállamiság megsértésével. A részrehajló, főleg az éppen aktuális elit hatalmát bebiztosítani hivatott állami intézmények ilyenkor nem üldözik, hanem eltűrik, néha egyenesen ösztönzik a korrupciót, ami által az uralkodó hatalmi kör tagjainak még nagyobb hatalma lesz, az ország viszont szegényebbé válik. Mindez sérti a jogegyenlőség elvét, járadékvadászathoz vezet és rontja az üzleti környezetet. Az üzleti klíma rosszabbra fordulása a beruházások csökkenéséhez vezet, ami aláássa a fenntartható növekedést. Így függ össze a korrupció az egy főre jutó GDP-vel. Ez az összefüggés – miként arra egy 2012-es OECD-tanulmány⁴ rámutatott – világviszonylatban is fennáll, jóllehet számos ázsiai ország kivételnek tekinthető.

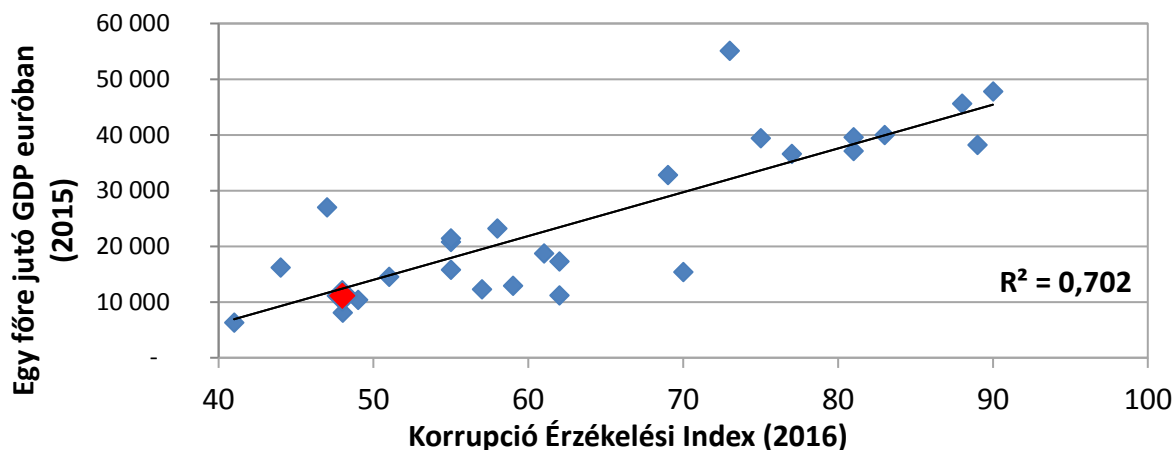
Az Európai Unióban nagyon erős összefüggés mutatkozik a nemzeti jövedelem és a korrupciós kitétségek között (lásd az 1. ábrát).

³ Lásd például: Rothstein, Bo (2011): The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective. The University of Chicago Press. Chicago and London.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (2012): Issues Paper on Corruption and Economic Growth. Working Paper. 1-43. o. <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>

Magyarország – a kevésbé fejlett kelet- és dél-európai országcsoport részeként – az EU-n belül a magas korrupciós kitétséggel rendelkező, alacsony GDP-jű országok közé tartozik.

1. ábra: A korrupció és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggés az EU-ban⁵



Megjegyzés: Minél magasabb a Korrupció Értékelési Index, annál inkább érvényesülnek a jogállami normák. A piros rombusz mutatja Magyarország helyzetét. Az EU-s országok közül Luxemburgot kihagytuk.

A Világbank által felmért magyarországi jogállamiság-mutató és a hazai beruházási ráta közötti korreláció pedig megmutatja, hogy

a jogállamiság eróziója az elmúlt bő egy évtizedben együtt járt a beruházások csökkenésével (I. a 2. ábrát).

A gazdasági teljesítmény és a fenntartható növekedés egyik indikátora a versenyképesség.

Magyarország versenyképessége az elmúlt másfél évtizedben zuhanórepülésben teljesít,

vagyis 2001-től kezdve – a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) versenyképességi jelentése⁶ szerint – a világ országai között elfoglalt helyezése folyamatosan romlott. 2001-ben a 28., míg 2016-ban a 69. volt e versenyképességi listán. Ezen belül az

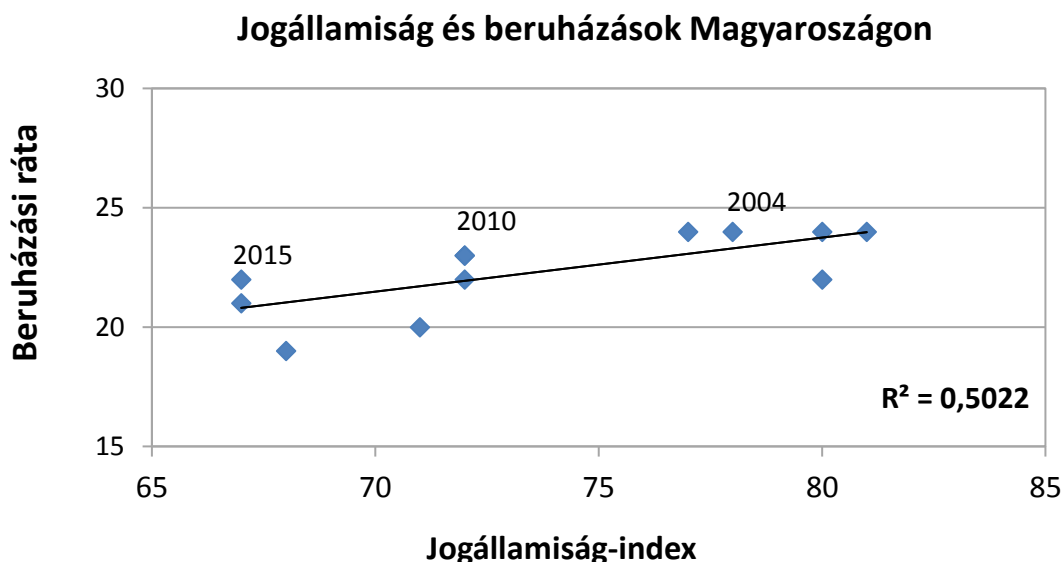
⁵ Forrás: Transparency International és Eurostat GDP adatok alapján a TI számításai. (Eurostat adatok: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>)

⁶ A Globális Versenyképességi Jelentés (Global Competitiveness Report), ill. az annak alapján számított Globális Versenyképességi Index (Global Competitiveness Index), különféle gazdasági mérőszámok és felmérések, egyebek mellett az Economic Opinion Survey elnevezésű, üzletemberek és szakértők körében végzett önálló adatfelvételen alapuló véleménykutatás eredményeit veszi figyelembe. A Globális Versenyképességi Jelentés részletes eredményeit és módszertanának ismertetését lásd [www.3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global Competitiveness Report 2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global%20Competitiveness%20Report%202015-2016.pdf).

ügynevezett intézményi pillérben,⁷ amely azt mutatja, hogy egy állam mennyire működik átláthatóan és elszámoltathatóan, mennyire képes szavatolni a versenyképességet, Magyarország pozíciója különlegesen gyenge: a 2001-es 26. helyről 2016-ban a 114. helyre csúszott az ország.

A magyar gazdaság versenyképessége nemcsak az EU-28-akétól, hanem a régiós országokétól is távolodik, és ennek legfőbb oka az állami intézményrendszer elégtelen működése (lásd a 3-4. ábrát).

2. ábra: Jogállamiság és beruházások Magyarországon⁸

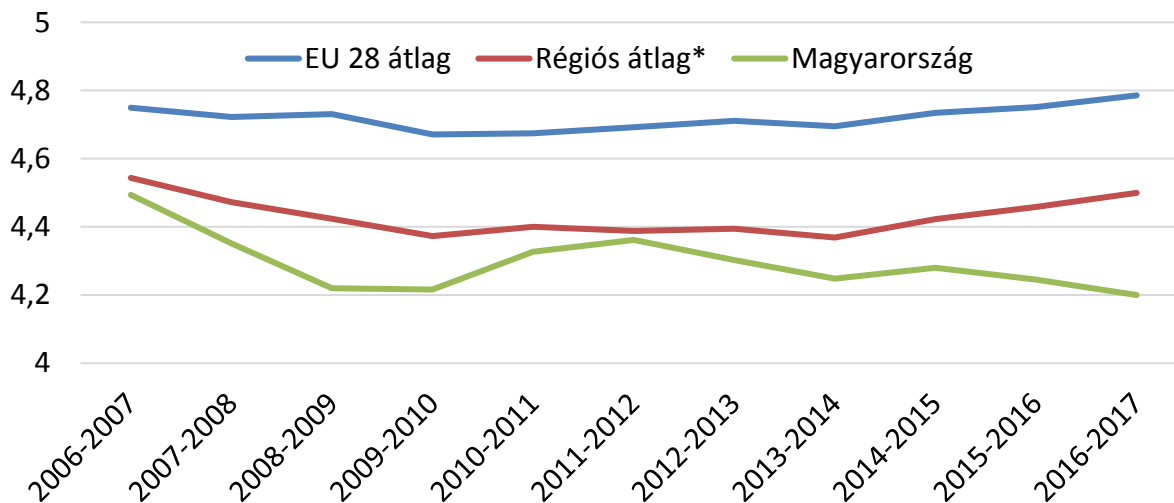


Megjegyzés: Beruházási ráta=bruttó állótőke-felhalmozás/GDP; a jogállamiság-indexet évente méri fel a Világbank üzletemberek értékelése alapján. Minél magasabb a pontszám, annál inkább érvényesülnek a jogállami normák.

⁷ Az intézményi pillér 21 indikátor alapján vizsgálja az állami intézményrendszer hatékonyságát. A részletes ismertetést lásd www.reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/

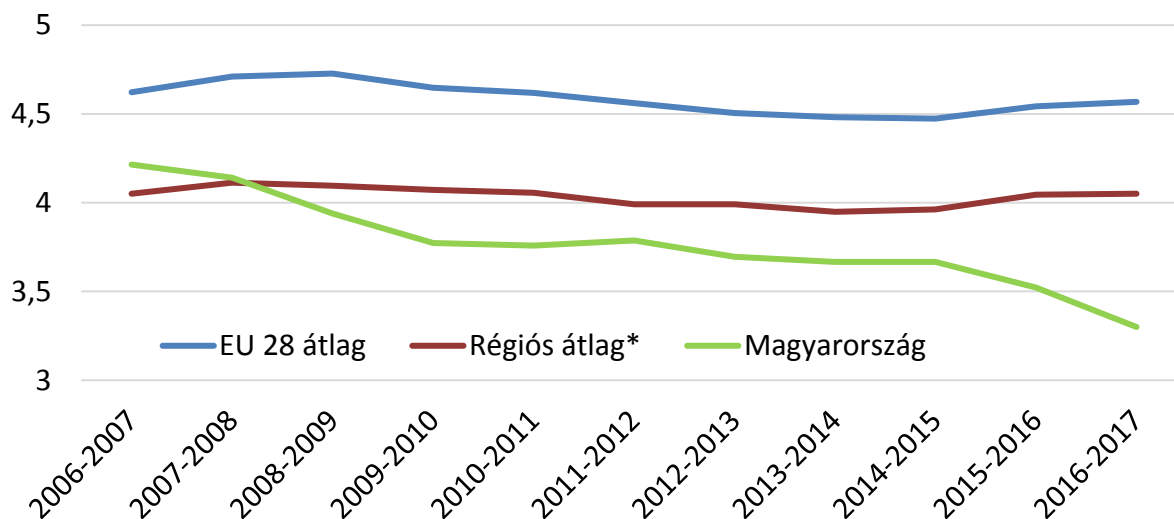
⁸ Forrás: Világbank, Eurostat-adatok alapján TI számításai. (Eurostat adatok: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>)

3. ábra: Az EU tagállamok, a régió államai és Magyarország versenyképességének összehasonlítása⁹



*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

4. ábra: Az EU tagállamok, a régió államai és Magyarország intézményrendszere hatékonyságának összehasonlítása¹⁰



*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

⁹ Forrás: TI számításai a Világ Gazdasági Fórum Globális Versenyképességi Index 2016-2017 alapján, a versenyképesség pontszámait 1-7-ig terjedő skálán

http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

¹⁰ Forrás: World Economic Forum Global Competitiveness Index 2016-2017, az intézményrendszer hatékonyságát 25 indikátor alapján vizsgáló „intézményi pillér”,

http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

Sokatmondó adat, hogy a WEF tavaly őszi versenyképességi jelentése szerint

az üzletemberek Magyarországon a szabályozási bizonytalanságot és a korrupciót jelölték meg, mint a sikeres üzlet legfőbb akadályait.

A Transparency International Magyarország (TI) számításai szerint a WEF versenyképességi felmérés intézményi pillérének összes indikátorában – például közpénzek illetéktelen felhasználása, kormányzati politika átláthatósága, igazságszolgáltatás függetlensége, politikusok iránti közbizalom – Magyarország helyezése a visegrádi országokból, Szlovéniából és a balti államokból képzett regionális átlag alatt maradt.

2. A rendszerszintű korrupció néhány esete 2016-ban

Az elmúlt évek számos példával szolgáltak arra, hogy a közhatalom birtokosai a sajátjukként tekintenek a közpénzekre. Az alábbiakban azt a három közpénzügyi botrányt ismertetjük, amelyek önmagukban is jelzik, hogy a kormány nemhogy elnézi, de korrupst törvényekkel egyenesen elősegíti, hogy a hozzá közel álló, befolyásos személyek a nemzeti vagyont károsítva gyarapítsák a magánvagyonukat.

2.1. Amikor a Magyar Nemzeti Bank elveszíti jegybankjellegét

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) összesen közel 267 milliárd forintot juttatott az általa létrehozott Pallas Athéné alapítvány családnak. Ez az összeg a Magyarországon egy év alatt megtermelt bruttó hazai termék közel 1 százalékának felel meg.

Az alapítványok mintegy 197 milliárd forintot állampapírokba fektettek, a vagyon fennmaradó részéből pedig százmilliós nagyságrendben támogattak a jegybank vezetéséhez közel álló személyeket.

Részben a TI és újságírók által indított perek hatására az alapítványok 2016. április 22-én közzétették a szerződéseiket,¹¹ így fény derült arra, hogy nem voltak szűkmarkúak a közpénzzel. Több mint 500 millió forintot fizettek ki például a VS.hu portált is kiadó New Wave Production Kft.-nek, 70 millió forintot juttattak a Matolcsy György jegybankelnökről írt *Sakk és póker* c. könyv szerzőjének, Kásler Miklós pedig 39 millió forintot kapott a *Nemzeti Nagyvizit* c. könyvért. Az alapítványok továbbá, egyenként havi 750 ezer forintért, megrendelték a BankKonzult Kft.-től a „Hazai és globális gazdasági és pénzügyi trendek” c., tartalmilag azonos elemzést. Jutott arra is, hogy 2500 példányban megvásárolják a Matolcsy György jegybankelnök publicisztikáiból kiadott válogatáskötetet.¹²

¹¹ A Pallas Athéné alapítványok támogatási gyakorlatára vonatkozó részletes adatok itt érhetőek el:
http://nol.hu/data/files/Documents/MNB-Alapitvanyok/Pada-tamogatasok_.pdf
http://nol.hu/data/files/Documents/MNB-Alapitvanyok/PADS_Tamogatasi-szerzUdesek.pdf
http://nol.hu/data/files/Documents/MNB-Alapitvanyok/PADOC_ALL_Tamogatasi-szerzodesek_.pdf
<http://nol.hu/data/files/Documents/MNB-Alapitvanyok/PADMA-tamogatasok-160413.pdf>
<http://nol.hu/data/files/Documents/MNB-Alapitvanyok/tamogatasok.pdf>

¹² <http://nol.hu/gazdasag/verciki-mit-csinaltak-matolcsy-konyveivel-1614535>

A kormány megkísérelte titkosítani az MNB alapítványainak közpénzszonglőrködéseit. Az ennek megvalósítására hivatott, a parlament Fidesz-KDNP párti többsége által kapkodva elfogadott törvényből mindenki megtanulhatta, hogy a kormány szerint az MNB által a Pallas Athéné alapítványokra bízott nemzeti vagyon „elveszítette a közpénzjellegét”¹³. Az Alkotmánybíróság azonban nem így gondolta és leszögezte, hogy az MNB alapítványai „kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el”, azaz a vagyonuk a nemzeti vagyon részét képezi.¹⁴

A közpénzhasználatra Magyarországon szigorú szabályok vonatkoznak. E szabályok nem hatalmazzák fel az MNB vezetését arra, hogy a nemzeti vagyont, alapítványokon keresztül, a jegybanki feladatokkal semmilyen összefüggést nem mutató célokra, részben a saját családtagjaiknak és a barátaiknak juttassák. Sok százmillió forint eltűnt az MNB könyveiből, és a Pallas Athéné alapítványokon keresztül erre nem jogosultakhoz került. Mindez kizárólag úgy valósulhatott meg, hogy a jegybank vezetői megszegették a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó kötelezettségeiket.

A törvénysértések miatt a TI 2016. április 27-én büntetőfeljelentést tett a legfőbb ügyésznél, ám az ügyészség nem indított nyomozást.¹⁵

2.2. A gazdag migráns a jó migráns, avagy a letelepedési államkötvény program

A magyar adófizetők csak a kamatkifizetések miatt 700 millió forintot buktak a letelepedési államkötvény programon, annak 2013. júniusi indulása óta.

Ennyivel kevesebbe került volna ugyanis, ha a kormány az elmúlt négy év során szintisztán piaci alapon finanszírozta volna az államadósságot. A program teljes időszaka alatt a letelepedési államkötvényekkel kereskedő, döntően off-shore paradicsomokban bejegyzett vállalkozások mintegy 40 milliárd forint közpénzhez jutottak.

¹³ <https://transparency.hu/hirek/lex-pallas-athene-alapitvanyok-tiltakozunk-az-informacioszabadsag-leszalamizasa-ellen/>

¹⁴ <https://transparency.hu/hirek/alkotmanybirosag-az-mnb-kozpennzel-gazdalkodik/>

¹⁵ A TI által az MNB alapítványainak közvagyonot károsító ügyletei miatt tett feljelentés részleteiről itt olvashat: <http://magyarnarancs.hu/publicisztika/elvesziti-ugyeszsegjelleg-100274>

A letelepedési államkötvények lényege az, hogy az Európai Unió kívüli országok polgárai az EU területén történő huzamos tartózkodást lehetővé tévő letelepedési engedélyhez juthatnak, ha megvásárolják a magyar kormány által kibocsátott, 300 ezer euróba kerülő államkötvényt. A közel négy éve működő program keretében eddig 4700 letelepedési kötvény lett gazdára. Családtagokkal együtt majdnem 18 ezer nem-EU állampolgár szerezte meg a schengeni övezeten belüli szabad mozgás jogát.¹⁶ Úgy látszik, a kormány számára a pénznek tényleg nincsen szaga, más legalábbis aligha magyarázza, hogy a törvényi tilalom ellenére büntetett előéletű orosz állampolgár is vehetett letelepedési magyar államkötvényt.¹⁷

A letelepedési államkötvényeket az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) értékesíti, azonban nem közvetlenül, hanem az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága által erre felhatalmazott vállalkozásokon keresztül. Szokatlan, hogy parlamenti képviselők cégengedélyezési ügyekkel foglalkozzanak. Az ilyen téren is járatlan honatyáknak talán nem is szűrt szemet, hogy egy híján valamennyi közvetítő vállalkozást off-shore szolgáltatásokat is kínáló országokban, a Kajmán-szigeteken, Liechtensteinben, Máltán, illetve Cipruson jegyezték be.

A letelepedési államkötvényekkel való kereskedés igazi bombaüzlet az ezt űző vállalkozások számára, ezek ugyanis diszkont áron jegyzik le az államkötvényt. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a letelepedni vágyó külföldi 300 ezer eurót fizet a közvetítő cégnek, az azonban csak 271 ezer eurót utal át a magyar államnak.

Az ötéves futamidő elteltével azonban Magyarország a kötvény névértékét, azaz 300 ezer eurót fizet vissza a közvetítő vállalkozásnak. Vagyis a kormány, kamat fejében, előzetesen a közvetítő vállalkozások zsebében hagy 29 ezer eurót minden egyes letelepedési kötvény után. A közvetítő cégek további pénzekkel gazdagodnak, ugyanis minden ügyfélnek jutalékot számítanak fel, aminek az összege 45 ezer eurótól 60 ezer euróig terjedhet.¹⁸ Vagyis a közvetítő vállalkozások profitja kötvényenként 74 ezer és 89 ezer euró között alakulhat.

¹⁶ <http://www.blikk.hu/aktualis/politika/18-ezer-bevanderlot-fogadtunk-be-akik-letelepedesi-kotvenyeket-vettek/0gbrm7s>

¹⁷ <http://mno.hu/belfold/orosz-csaloval-is-uzletelt-a-kormany-1360303>

¹⁸ <http://mno.hu/gazdasag/ujabb-offshore-ceg-tunt-fel-1367252>

És még mindig nem értünk a közpénzcsúszda aljára.

A letelepedési államkötvények törvényileg garantált hozama ugyanis 2 százalék, ami jóval magasabb a kötvénypiacon jelenleg elérhető, átlagosan 0,2-0,5 százalékos hozamoknál.

Igaz, a 2013. június óta futó letelepedési kötvényprogram induló időszakában a törvényileg garantált hozam volt a kedvezőbb megoldás, lévén olcsóbb a piaci kamatnál. Ebben a szakaszban Magyarország mintegy 10,6 milliárd forint kamatkifizetést takaríthatott meg. Ugyanakkor 2014 decemberétől, azaz több mint két éve, a piaci kamatok alacsonyabbak a letelepedési kötvény után fizetendő, törvényileg beállított hozamnál. Az ebben a szakaszban Magyarország által a letelepedési kötvények után fizetett kamattöbblet összege 11,3 milliárd forintot tehetett ki. A kamatolló tehát összességében 700 millió forintra nyílt ki, vagyis ennyit buktak a magyar adófizetők.¹⁹

Az eddig eladott 4700 darab letelepedési államkötvény után a közvetítő cégek – függően az ügyfeleiknek felszámított jutalék mértékétől – 115-130 milliárd forintot kitevő bevételhez jutottak.²⁰

Ebből az összegből 40 milliárd forint magyar közpénzből származik, ennyit tesznek ki ugyanis a Magyarország által a letelepedési államkötvények után fizetett kamatok.²¹ Tekintettel arra, hogy az egyetlen magyarországi bejegyzésű cég kivételével a közvetítő vállalkozásokat off-shore paradicsomokban regisztrálták, aligha feltételezhető, hogy ezek a cégek Magyarországon adót fizetnének a tetemes bevételeik után.

A kormány 2017. január 12-ei bejelentése szerint az ÁKK 2017. március 31-ével lezárja a letelepedési államkötvények forgalmazását. Ez azonban csak a kötvénykereskedés felfüggesztését jelenti, vagyis semmi akadálya annak, hogy később újra induljon a letelepedési államkötvények kereskedelme.

¹⁹ <http://mno.hu/gazdasag/bukott-az-allam-a-letelepedesi-kotvenyeken-1380985>

²⁰ <http://mno.hu/gazdasag/feny-derulhet-a-titkokra-1380888>

²¹ <http://mno.hu/gazdasag/vege-a-dalnak-eltorlik-a-letelepedesi-kotvenyeket-1380800>

2.3. Magyarország, ahol a tao nem vallás, hanem a korrupció új elnevezése

A 2011-ben életre hívott, társasági adókedvezményre jogosító, úgynevezett „Tao.” sporttámogatási rendszer eredményeként

2016-ig nagyjából 300 milliárd forint jutott az öt látvány-csapatsportág – labdarúgás, kosárlabda, kézilabda, vízilabda és jégkorong – egyesületeinek.²²

A 2017-es költségvetési törvény további 80-90 milliárd forintnyi Tao. sporttámogatással számol. Az idei évben tehát – összességében – elérheti a 400 milliárd forintot a látványsportágaknak juttatott Tao. támogatás összege.²³

A Tao. sporttámogatás rendszer lényege hivatalosan az, hogy a költségvetés helyett a cégek finanszíroznák a látvány-csapatsportokat. A valóság ezzel szemben az, hogy változatlanul a magyar adófizetők támogatják súlyos milliárdokkal a sportot. A vállalatok ugyanis a látvány-csapatsport támogatására fordított összeggel csökkenthetik a társasági adójukat, vagyis az állami adóbevételeket.

A cégek nem az adózás utáni nyereségüket apasztják, hanem az államkasszának fizetendő adó terhére szponzorálják a sportcsapatokat.

Az Európai Bizottság vizsgálati jelentése is megállapította, hogy a Tao. sporttámogatási rendszerben „állami források bevonására” kerül sor, mivel a „magyar központi költségvetés adóbevételétől esik el”.²⁴

A TI-nak szava sem lenne az ellen, hogy sok közpénz jut sporttámogatására, ha mindez átláthatóan történne. Azt azonban nem lehet tudni, hogy kik a támogatók, valamint az is rejtve marad, hogy melyik csapat mögött milyen céges pénzek húzódnak meg. A titkolózás következtében jótékony homályban marad, hogy a cégek melyik, magas politikai kapcsolatokkal rendelkező labdarúgócsapatot támogatják ahelyett, hogy az adójukat az

²² <http://nol.hu/sport/peter-sportalom-luxuskivitelben-1599125>

²³ <http://nol.hu/belfold/csak-a-sport-orbanek-223-milliard-forintos-labdaja-1614109>

²⁴ Az Európai Bizottság C(2011)7287 számú jelentése, 65. pont
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271180_52_3.pdf

államkasszába fizetnék. Azt már a TI 2015-ben megjelent tanulmánya²⁵ bebizonyította, hogy a cégek számára fontosabb a támogatandó labdarúgó csapat politikai felsőkapcsolata, mint a teljesítménye. Jellemző, hogy az Orbán Viktor miniszterelnök „házi” labdarúgó csapatát is működtető Felcsúti Utánpótlás Neveléséért Alapítvány és néhány további, szintén magas politikai kapcsolatokkal rendelkező futballklub aránytalanul nagy szeletet hasít ki a Tao. tortából. A Felcsúton működő labdarúgó szervezetek 2015-ig, vagyis a Tao. rendszer első négy évében több mint 9 milliárd forinthez jutottak. Ugyanebben az időszakban 1100-nál is több focicsapat jutott Tao. támogatáshoz, összesen 74,5 milliárd forint összegben. Az átlagos labdarúgó klubok a Felcsútnak juttatott összeg töredékét, klubonként átlagosan 4,3 millió forint Tao. pénzt kaptak. A felcsúti Tao.-menetelés azóta is töretlenül folyik: a 2016/2017-es szezonban további közel 3 milliárd forinthez juthat a miniszterelnöki szülőfaluban található focicsapat, amelyből jelen jelentés írásakor már 1,3 milliárdot sikerült is összegyűjtenie.²⁶

Hasonlóan jól teljesített a Seszták Miklós fejlesztési miniszter hátszágát jelentő Kisvárdai labdarúgócsapata is. A Várda Sport Egyesület meglepő módon akkor került be a top tízbe, vagyis a legtöbb Tao. támogatást elnyerő focicsapatok klubjába, amikor a város korábbi parlamenti képviselője fejlesztési miniszter lett.²⁷ Nem tudni, hogy ezzel összefügg-e, de a nemrég még NB III-ban játszó csapat 2 milliárd forint közpénzből építhet Európa-liga selejtezők rendezésére is alkalmas stadiont.²⁸ Szintén nagyot menetel Mezőkövesd, amelynek labdarúgó csapata az évek során nagyjából 2 milliárd forint Tao. támogatást nyert el²⁹ és a költségvetési tartalék terhére 800 millió forintot kapott stadionépítésre is. Mindez talán nem független attól, hogy a csapat patrónusa a város egykori polgármestere, Tállai András, aki jelenleg a Nemzetgazdasági Minisztérium adóállamtitkára.

²⁵ https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/sport_web.pdf

²⁶ <http://24.hu/belfold/2016/12/16/kerti-tora-is-futja-tao-penzbol-a-felcsuti-fociakademiának/>
https://mlsztao2016.flexinform.hu/sfp_jegyzek

²⁷ <http://nol.hu/sport/peter-sportalom-luxuskivitelben-1599125>

²⁸ <https://blog.atlatszo.hu/2016/10/mar-ketmilliard-forintnal-jar-a-kisvardai-stadion-koltsegvetese-a-kivitelezis-megvan/>

²⁹ http://index.hu/sport/futball/2016/12/21/mezokovesd_tao_milliard_nbi_csodacsapat_tallai/

A Tao. támogatási rendszer adatait vizsgálva felmerül a kérdés, hogy a labdarúgáson belül miért részesülnek egyes sportszervezetek, mindenekelőtt a Felcsúti Utánpótlás Neveléséért Alapítvány, aránytalan mértékű támogatásban. Sportszakmai szempontok nem magyarázzák a felcsúti futballcsapatnak és más privilegizált kluboknak juttatott vállalati támogatások kiemelkedő mértékét, a választ tehát máshol kell keresni.

A TI Magyarország 2014-ben tanulmányt tett közzé a magyarországi lobbitevékenységről,³⁰ amelyben feltárta, hogy a sportesemények – különösen labdarúgó-mérkőzések – résztvevői és a futballklubokat az MLSZ-en keresztül adományokkal támogató vállalatok prominens szerepet játszanak a lobbizásban. Ezek az adományok a lobbizás torz formájaként élnek a köztudatban: a cégek befolyásos emberek és döntéshozók preferált sportklubjainak adományoznak azért, hogy a kegyeikbe férkőzzenek.

A kormánytöbbség által kialakított szabályok alapján csak annyit lehet tudni, hogy az állam összesen mekkora összegű adóbevételről mond le a látványsport-csapatok javára. Az azonban nem ismerhető meg, hogy az adóvesztés mely cégek adakozókedvéből állt össze. A tisztánlátás érdekében a TI pert indított az adóhatóság, több minisztérium és valamennyi látvány-csapatsport szövetség ellen, hogy kiderüljön: melyik cég, melyik sportcsapatnak, mekkora összegű támogatást nyújtott az adónk terhére. Bár a perek még folyamatban vannak, a kormány semmit nem bír a véletlenre: a parlament 2016 őszén sürgősséggel elfogadott törvénnyel megváltoztatta az adótitok fogalmát.³¹ A módosítás hatására immár törvényileg titkos azoknak a cégeknek a neve, amelyek Tao. támogatást ajánlottak fel.

³⁰ „A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon: Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben”, Transparency International Magyarország, 2014, http://transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_hu_web.pdf

³¹ <http://nepszava.hu/cikk/1108587-szigoruan-titkosított-sporttamogatasok>

3. A közbeszerzés szabályozása és gyakorlata

A magyarországi közbeszerzésekre vonatkozó statisztikák³² évek óta súlyos problémákat jeleznek a közbeszerzés gyakorlatát illetően:

a verseny a közbeszerzések során rendkívül korlátozott. A hirdetmény nélküli eljárások – tehát a verseny nélkül odaítélt szerződések – aránya évek óta 13 százalék körül van, míg az uniós átlag csak 4 százalék.

Ha csak az uniós értékhatár³³ alatti – tehát a kis értékű – eljárásokat tekintjük, amelyek esetében az uniós szabályokhoz képest kevésbé szigorúak az előírások és az ellenőrzés is, a helyzet még rosszabb. 2013-ban például az uniós értékhatár alatti eljárások közel 70 százaléka hirdetmény nélkül indult meg, ami a kis értékű szerződések értékének csaknem 40 százalékát tette ki, azaz 194,5 milliárd forint közpénz versenyeztetés nélkül került az állam által kiválasztott cégekhez.

2016 első kilenc hónapjában – ezek a legfrissebben elérhető adatok – valamelyest javult a helyzet: az előző év azonos időszakához képest az uniós értékhatár feletti közbeszerzések körében 14 százalékról 10 százalékra, míg az uniós értékhatár alatti közbeszerzések esetében 23 százalékról 16 százalékra mérséklődött a hirdetmény nélküli eljárások aránya.³⁴ De ezek az adatok nem tartalmazzák az ún. „háromajánlatos” eljárásokat, amelyek olyan sajátos magyar eljárástípusok, amikor az ajánlatkérő nem hirdeti meg nyilvánosan a közbeszerzést, hanem az általa kiválasztott három cégnek küld felhívást ajánlattételre.³⁵ Ezek az eljárásfajták legalább annyira szűkítik a versenyt, mint a klasszikus hirdetmény nélküli eljárások.

³² A jelen fejezetben idézett adatok forrásai:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_hungary_hu.pdf

<http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/eves-beszamolo/>

³³ Különböző beszerzési típusokra és ajánlatkérői körökre eltérő értékhatárokat állapítanak meg az uniós szabályok, de a legtipikusabb esetben árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetében 135 000 euró, tehát, kb. 40 millió Ft, valamint építési beruházás esetében 5 225 000 euró, azaz kb. 1,6 milliárd forint.

³⁴ Nehezíti a statisztikák értelmezését a 2015. november 1-én hatályba lépett új közbeszerzési törvény, amely új eljárástípusokat vezetett be.

³⁵ A jelenleg hatályos közbeszerzési törvény „négyajánlatosra” változtatta ezt az eljárási formát.

A verseny igen alacsony szintjére utal az is, hogy a 2015-ös adatok szerint az uniós értékhatár feletti eljárások 36 százalékában csak egy ajánlattevő tett ajánlatot, ezzel szemben az uniós átlag 21 százalék. Ez az érték az 5. legmagasabb az EU-ban.

Itt is feltételezhető, hogy a kisebb értékű szerződéseknél még több egyajánlatos közbeszerzési eljárás lehet, különösen, ha a nem valódi, „látszat” ajánlatokkal lebonyolított közbeszerzési eljárásokat is ide számítjuk.

A TI álláspontja szerint a közbeszerzések elosztásával kapcsolatos részrehajlás döntő módon járul hozzá ahhoz, hogy

a kormányközeli oligarchák az elmúlt időszakban mesés módon gazdagodtak.

Mészáros Lőrincnek, Felcsút polgármesterének vagyona tavaly immár 35 milliárd forintra rúgott, és ezzel 28. lett a Forbes-listán.³⁶

Az üzleti élet szereplőinek megítélése is igen rossz a közbeszerzésekről, a jelen tanulmány írásakor nyilvánosan elérhető legfrissebb – 2015-ös – adatok szerint a vállalkozások 81 százaléka gondolta úgy, hogy a korrupció elterjedt ezen a területen (uniós átlag: 71 százalék).

Jóllehet a hazai közbeszerzési szabályozás alapvetően megfelel az uniós irányelveknek, 2016 során számos olyan törvénymódosítást fogadott el az Országgyűlés, amely tovább növeli a közbeszerzések korrupciós kitétségét.

Júniusban fogadta el a parlament azt a módosítást, amely szerint a közbeszerzési eljárások során – bár főszabály szerint továbbra is kötelező lesz kizárni azokat, akik korábban kartelleztek – a kormány egyedi mentességet adhat a kötelező kizárás alól. A törvénymódosítást azt követően nyújtották be, hogy a Gazdasági Versenyhivatal négy, Andy Vajnához köthető céget bírságolt meg közbeszerzési eljárás során megvalósult kartellezés miatt, így a négy céget automatikusan három évre kizárták volna minden közbeszerzési eljárásból.

³⁶ <https://forbes.hu/extra/33-leggazdagabb-magyar-2016/>

Tavaly novemberben pedig terjedelmes törvénymódosító csomagot fogadott el a parlament, amely számos, a TI szerint felettebb aggályos elemet tartalmaz.³⁷

Először: *megemelték a közbeszerzési kötelezettséget megeremtő értékhatárokat*, holott éppen ezeknél az alacsony értékű közbeszerzéseknél a legnagyobb a korrupció veszélye, és egyben a legátláthatatlanabb a szerződés kötés;

Másodszor: bár a törvény célja az egyajánlatos eljárások visszaszorítása volt, az ennek orvoslása céljából bevezetett új szabály nem tekinthető hatékony megoldásnak. Az új szabályok szerint ugyanis *az ajánlatkérő eredménytelennek nyilváníthatja az eljárást*, ha nem nyújtottak be legalább két ajánlatot. Nem előírás ugyanakkor az ajánlatok érvényessége, így ez a szabály gyakorlatilag megerősíti azt az egyébként is elterjedt gyakorlatot, hogy a baráti cégek nem valós, hanem látszatajánlatokat nyújtanak be a verseny meglétének bizonyítására.

Harmadszor: korrupciós szempontból még veszélyesebb az a módosítás, miszerint azokat a cégeket, amelyek csak azért kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni, mert uniós, vagy magyar állami támogatásban részesülnek, a kormány *egyedi mentesítésben* részesítheti. Még ha a kormány nem is él vissza ezzel a szabállyal, a tény, hogy a közbeszerzési törvény tartalmaz egy ilyen lehetőséget, rendkívüli módon megnöveli a korrupciós kockázatot.

Negyedszer: *a hirdetmény nélküli eljárások esetében megemelték az építőipari közbeszerzés értékhatárait*. A módosítások egyik célja hivatalosan a hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárások visszaszorítása volt. Ez a lehetőség megszűnt ugyan az áruk és szolgáltatások beszerzése esetében, de a korrupciónak leginkább kitett építési beruházások esetén az eddigi 100 millió forintos értékhatárt felemelték 300 millió forintra, így jelentősen bővíthet azon beszerzések köre, amelyet a verseny kizárásával lehet lefolytatni.

³⁷ A TI részletes véleménye itt található: <https://transparency.hu/hirek/tobb-sebbol-verzik-a-kozbeszerzesi-torveny-modositasa/>

A hazai közbeszerzési gyakorlatot jellemzi, hogy az MNB által 2014-ben létrehozott Pallas Athéné alapítványcsalád évekig egyáltalán nem alkalmazta a közbeszerzési szabályokat, miközben az alapítványok közpénzt költöttek. Miután 2016 májusában a TI azt kérte, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezze a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását az alapítványok törvénysértése miatt, az alapítványok maguk ellen kezdeményeztek eljárást. A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabott bírságok végül a közbeszerzési eljárás nélkül megkötött szerződések értékének mindössze 3 százalékát tette ki, ami jóval alatta marad a Hatóság elnöke által kezdeményezett eljárásban kiszabható 15 százaléknak.

4. Összegző megjegyzések: a korrupció természete

A TI az elmúlt években számtalanszor rámutatott arra, hogy korrupciós szempontból Magyarországon nem jó irányba haladnak a dolgok. Azt is sokszor hangsúlyozzuk, hogy a bajok nem 2010-ben kezdődtek. Már 2008-ban, a baloldali kormányzás idején felhívtuk a figyelmet arra, hogy intézményesült a korrupció Magyarországon,³⁸ bár a vesztegetéseket ekkor még sokkal inkább ítéltük a demokratikus rendszer melléktermékének, mintsem alapvető jellemzőjének. 2010-től kezdve ez megváltozott:

a korrupció a rendszer jellemzőjévé vált.

Az évtized elejétől tapasztalt trendek pár év alatt megszilárdultak.

Az ebben a jelentésben ismertetett példák is alátámasztják, hogy a politikai hatalom birtokosai nyíltan hajlandóak a hozzájuk közel állók – haverok, családtagok, oligarchák – érdekét a polgárok összességének a kárára előmozdítani.

A hatalom számára kedvesnek tetsző új, „nemzeti burzsoázia” jobbára közpénzen gazdagodik, vagyonának nem elhanyagolható mértékben részrehajlóan odaítélt közbeszerzési szerződések képezik a forrását.

Az egyenlőknél is egyenlőbbek a rájuk bízott nemzeti vagyonból saját birodalmat hoznak létre, például letelepedési kötvények trükkös értékesítése révén. A belső körhöz tartozók büntetlenül húzhatnak hasznot a Magyar Nemzeti Bank vagyonának „elalapítványozásából” is. A magánvállalatok is tudják, hogy nincsen olyan jól menő focicsapat, ahol ne férne el még némi adókedvezményre, és még ki tudja, mi minden egyébre váltható Tao. pénz.

A Fidesz politikusai számos alkalommal foglalnak állást a „nemzeti burzsoázia és középosztály” kialakításának szükségessége mellett, megkísérelvén ideológiai érvekkel alátámasztani a közhatalmi eszközökkel zajló, s ezért nemegyszer legalizált vagyon-újraelosztást. Ez az érvelés azonban több szempontból is gyenge lábakon áll. Egyfelől azért, mert a közpénzekből gazdagodó oligarchák aligha szolgálják a köz érdekét, ellenben torzítják a piaci versenyt.

³⁸ Transparency International Magyarország (2008): Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti Integritás Tanulmány. <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/nemzeti-integritas-tanulmany/nis-2008-uzleti-sektor/>

Másfelől pedig azért, mert a kiszámíthatóság, a jogbiztonság és a tulajdonjogok szavatolása előfeltétele (kellene, hogy legyen) a fenntartható fejlődésnek.

A kormány közpénzügyi ámokfutásának csak kevesen, és ők is igen ritkán parancsolnak megálljt. Éppen ezért illeti tisztelet az Alkotmánybíróságot a 2016-ban meghozott egyes döntéseiért, amelyek, egyebek mellett, megakadályozták, hogy a Magyar Nemzeti Bank megszüntesse sok százmilliárd állami forint közpénzjellegét. Tiszteletet érdemel továbbá az eljáró bíróságok jelentős része is, amelyek rendre megakadályozzák, hogy a kormányservek, az önkormányzatok és az állami cégek mindent, amire csak polgár Magyarországon kíváncsi lehet, titokban tartsanak.

Mindez nem változtat azon, hogy

Magyarországon ma felülről vezérelt, rendszerszintű, több esetben törvényesített korrupció tapasztalható, amely meghatározza a politikai rendszert és befolyásolja a gazdaság működését.

Az állami intézményeket a politikusokból és oligarchákból álló érdekcsoportok foglyul ejtették („state capture”).

Bennfentes államkapitalizmus alakult ki, amelyben a teljesítmény viszonylagossá válik.

A lojalitásnak és a kompetenciának torz elegye van kibontakozóban, amelyben az előbbinek egyre nagyobb szerep jut. Az állami, kormányzati kegyet kereső állampolgárok és gazdasági szereplők nemegyszer a járadékvadászatban érdekeltek, nem pedig a (piaci) teljesítmény felmutatásában.

Az állam és intézményeinek kirívó részrehajlása és alacsony határfoka miatt a politikai rendszert egyfajta köztes, hibrid rezsimként, irányított vagy féldemokráciaként lehet jellemezni: nem jogtisztelő rendszer, de nem is diktatúra.