

Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon

A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben

A Transparency International Magyarország Alapítvány jelentése

Készítette: Ligeti Miklós, Martin József Péter, Mikola Bálint, Nagy Gabriella

A jelentés lezárásának időpontja 2020. január 23. A Transparency International Magyarország Alapítvány nem vállal felelősséget a jelentésben található adatok és megállapítások egyéb célra vagy más összefüggésben történő felhasználásáért.

© 2020 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.



Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	3
1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb eredményei	8
2. A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggései.....	13
2.1. A korrupció és az egy főre jutó GDP összefüggései	13
2.2. Versenyképességi problémák, egyre gyengébben teljesítő állami intézmények	14
3. Jogállamiság tíz év közhatalmi térfoglalás után	17
3.1. Még mindig autonóm bíróságok vs. gyakran pártos ügyészség	17
3.2. A „hetes cikk” szerinti eljárás – védhatalom-e az Európai Unió?.....	19
3.3. És mégis mozog a föld, avagy az önkormányzati választások következményei	21
4. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források.....	23
5. A korrupció természete Magyarországon	28

Vezetői összefoglaló

A Korrupció Érzékelési Index 2019-es eredményei

A Transparency International Berlinben működő központja 25. alkalommal készítette el a világ országait a közszektor korrupciós kitétsége alapján rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI). **Magyarország 2019-ben 44 pontot szerzett a 0 ponttól (a leginkább korrump ország) 100 pontig (a korrupcióval legkevésbé fertőzött ország) terjedő skálán, és ezzel a 180 országot vizsgáló felmérés 70. helyén végzett, Romániával holtversenyben.** A megelőző, 2018. évi felméréshez képest Magyarország korrupcióval szembeni ellenállóképessége két ponttal és hat helyezéssel romlott a Korrupció Érzékelési Index alapját képező felmérésekben megkérdezett üzletemberek és szakértők értékelése alapján. Miközben Magyarország világviszonylatban közepesen korrumpnak tekinthető, az Európai Unió leginkább korrumpnak érzékelt tagállamai közé tartozik. A 2019-ben elért 44 ponttal Magyarország az utolsó helyen végzett mind a V4 országok, mind az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok között, és egyedül Bulgáriát megelőzve, Romániával holtversenyben az Európai Unió második legkorrumpabb országának bizonyult.

A tizenhárom különböző felmérés összegzésén alapuló CPI tanúsága szerint Magyarország korrupciós fertőzöttsége globálisan a Dél-Afrikai Köztársasággal és a dél-amerikai Surinaméval van azonos szinten (44-44 pont). Európai uniós összehasonlításban megállapítható: Magyarország stabilizálta helyét a sereghajtók között. Sőt, az elmúlt szűk évtized (2012-2019) CPI adatait összevetve nyilvánvaló, hogy a 2018-ban mért kismértékű javulás ellenére Magyarország az Európai Unió korrump tagállamainak csoportjában is folyamatosan romló teljesítményt mutat. Hazánk 2012-ben az akkor még 27 tagú Európai Unió 19. legkorrumpabb tagja volt, ám ezt a helyezést 2017-re az időközben 28 tagúvá bővült közösség utolsó előtti helyére rontotta. Ugyanakkor a jelentés kiemeli, hogy 2018-ról 2019-re a kelet- és közép európai régió országai többségének romlott a CPI pontszáma. A tavalyi évhez képest a régióban kizárólag Észtország, Litvánia és a 43 ponttal továbbra is utolsó helyen álló Bulgária értékelése javult, egy-egy ponttal.

A CPI világranglista élvonalában nem történt számottevő változás: 2019-ben Dánia (87 pont), Új-Zéland (87), Finnország (86), Svájc (85), Svédország (85) és Szingapúr (85) alkották az élbolyt. A G7 országcsoport tagjai Olaszország (53) kivételével szintén mind a globális rangsor első ötödében szerepelnek. A megkérdezett szakértők Németország (80), az Egyesült Királyság (77), Kanada (77), Japán (73), Franciaország (69) és az Egyesült Államok (69) korrupciós kitétségét egyaránt viszonylag alacsonynak értékelik. Az Egyesült Államok 69-es pontszámával a globális rangsor 23. helyét foglalja el, ezzel az eredményével évtizedes mélypontra süllyedt, és a már 2018-ban mutatott relatíve gyenge teljesítményéhez képest újabb két pontot és egy helyezést rontott. A CPI-lista alján 2019-ben Jemen (15), Szíria (13), Dél-Szudán (12) és Szomália (9) található, amely országok hosszú évek óta rosszul szerepelnek.

A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggései

A TI Magyarország a CPI eredmények ismertetéséhez kapcsolódó jelentése rámutat: az Európai Unióban továbbra is erős az összefüggés az egyes államok gazdasági fejlettsége és a közszektor korrupciós kitétsége között. A Korrupció Érzékelési Index 2019-es adatait a nemzeti összertermékre vonatkozó statisztikákkal egybevetve kitűnik, hogy Magyarország továbbra is az

Európai Unió korrupcióval súlyosan fertőzött, ugyanakkor viszonylag alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező tagállamai közé tartozik. Ez a megállapítás annak ellenére helytálló, hogy Magyarországon az egy főre jutó GDP a 2012 és 2018 közötti időszakban folyamatosan bővült és e hat év alatt 10 050 euróról 13 690 euróra növekedett. A 2010-es évtized második felére jellemző növekedési lendület a lopakodó világgazdasági lassulás dacára egyelőre kitart: a hazai és nemzetközi szakértők és szervezetek 4-5 % körüli növekedést jósolnak az elmúlt év egészére.

A nemzeti össztermék és a korrupciós kitétség regionális összefüggéseit vizsgálva kijelenthető: a kelet- és közép-európai országok közül Szlovákia teljesítménye mind az egy főre jutó GDP, mind a korrupció elleni küzdelem hatásossága terén meghaladja Magyarországét. Míg Horvátország szerényebb egy főre jutó GDP értékekkel ugyan, de valamivel alacsonyabb korrupciós fertőzöttséggel előzi hazánkat, a magyar egy főre jutó GDP-től szintén elmaradó Románia Magyarországgal azonos korrupciós kitétséget mutat. Az Európai Unió tagállamai közül Bulgária az egyedüli ország, amely mindkét mutatót tekintve rosszabbul teljesít, mint Magyarország.

Magyarország az előző évhez képest 140 rangsorolt ország közül egy ponttal és egy helyezéssel (a 48.-ról a 47.-re) javította pozícióját a Világgazdasági Fórum (WEF) legfrissebb globális versenyképességi rangsorában. Az Európai Unió országai közül ezzel csak Horvátország, Görögország, Románia és Bulgária teljesítményét múlja felül. A versenyképességi mutatók mélyebb elemzéséből az is kiderül: Magyarország gyenge versenyképességét a 2013 óta megfigyelhető dinamikus növekedés ellenére elsősorban az intézmények rossz teljesítménye és a korrupció magyarázza. Így például a kormányzati döntésekkel szembeni jogorvoslat hatékonysága a 140-ből mindössze a 134. helyezésre volt elég 2019-ben, míg a „fékek és ellensúlyok” rendszere, vagyis a közhatalom elszámoltathatósága tekintetében a szélsőségesen központosított Magyarország a 101. helyen áll.

Jogállamiság tíz év közhatalmi térfoglalás után

A TI Magyarország jelentése leszögezi: a 2010 óta hatalmon lévő elit immár évtizedes uralmának eredményeként Magyarországon a kormányt ellenőrizni hivatott állami intézmények többsége tetszhalott állapotban van. A jogállami erózió csaknem egy évtizede folyamatos, aminek lényege, hogy az állami intézményrendszer nem (csak) a közjó előmozdításában, hanem a kormánypárti szereplők helyzetbe hozásában – hatalomban tartásában és vagyonosodásában – érdekelt. A jelentés három területen vizsgálja a jogállami normák érvényesülésének lehetőségét: 1. az igazságszolgáltatásban; 2. az Európai Unió 7. cikk szerinti eljárásában; illetve 3. az önkormányzatokban.

Az **igazságszolgáltatás** vonatkozásában a jelentés megállapítja: az egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchikus felépítésű és szigorúan központosított ügyészi szervezet könnyedén bele tud simulni a Nemzeti Együttműködés Rendszerébe. Hiába a Velencei Bizottság kritikája és a GRECO ajánlásai, a kormány ragaszkodik az ügyészségi szabályozás változatlanságához. A végrehajtó hatalom számára fontos, hogy a legfőbb ügyész senki által nem ellenőrizhető és nem is korlátozható hatalommal rendelkezzen az ügyészség működése felett. A töretlen bizalmat mi sem jelzi jobban, mint a Polt Péternek 2019-ben adott újabb kilencéves legfőbb ügyészi megbízatás.

Ugyanakkor a jelentés kiemeli: ma már nem állíthatjuk, hogy az ügyészség mindig futni hagyja a kormány számára kényes ügyek elkövetőit. Erre példa Mengyi Roland egykori kormánypárti képviselő elítéléssel végződő büntetőügye, valamint Simonka György jelenlegi fideszes

parlamentari képviselő bíróság elé állítása, illetve a Boldog István szintén fideszes honatya érintettségét felvető büntetőeljárás. A vádhatóság a kormányzó elítélhető korrupció egyes eseteiben teszi a dolgát, tétlenségével azonban büntetlenséget biztosít a hatalom számára legérzékenyebb korrupciós botrányok érintettjeinek.

A bíróságok számos helyzetben igazolták a függetlenség és az autonómia iránti elkötelezettségüket, és számos jel utal arra, hogy a kormány továbbra sem tett le a pártatlanságuk gyengítéséről. Erre irányuló kísérletként értelmezhető a közigazgatási bíróságok először 2016-ban belengetett, majd 2018-ban törvénybe foglalt létrehozása, amelyet azonban röviddel a 2019-es EP-választás után visszavont a kormány. A közelmúltban Orbán Viktor kormányfő két esetben – a gyöngyöspatai oktatási szegregáció ítélettel lezárt ügyében, valamint a börtönviszonyok miatt a fogvatartottaknak fizetendő kártérítések ügyében – is a bíróságok döntése ellen foglalt állást. A TI Magyarország leszögezi: a bíróságok jogerős, a kormányt elmarasztaló ítélete végrehajtásának a megtagadása, illetve az ilyen döntések elleni hangulatkeltés a politika színvonalának precedens nélküli zuhanását vetíti előre.

A jogállamiság, az emberi jogok és a demokrácia értékeinek lehetséges megsértése az Európai Unió figyelmét sem kerülte el, így Lengyelországot követően Magyarország a második olyan tagállam, amely ellen megindult az ún. **7. cikk szerinti eljárás**. Az eljárás eredményeként Magyarország akár súlyos szankciókra is számíthat: a legrosszabb forgatókönyv az, hogy az ország ideiglenesen elveszíti az Európai Tanácsban a szavazati jogot. Bár jelen állás szerint ennek rendkívül kicsi a valószínűsége, maga az eljárás mégsem tekinthető jelentéktelennek. Mielőtt ugyanis az Európai Unió megállapítaná azt, hogy a magyar kormány súlyosan és tartósan megsérti az uniós alapértékeket, átvilágítják a teljes hazai intézményrendszert. Ahogy a jelentés is kiemeli: a magyar kormány az ún. Sargentini-jelentésben felmerült vádakra terjedelmes válasziratban reagált, amely számos ponton jelentősen kozmetikázta a valóságot. Éppen ezért a Transparency International Magyarország és számos más civil szervezet külön jelentést készített, amelyben megcáfolja a kormány sok esetben valótlanságokat tartalmazó állításait. A TI Magyarország a civil jelentésben kifejtette egyebek mellett azt, hogy a vagyonynyilatkozatok jelenlegi rendszere alkalmatlan a képviselők tényleges gazdagodásának a feltárására. Azt is kiemeltük, hogy a kampánypénzekkel történő elszámolás csak papíron szigorú, a valóságban azonban a könnyen kijátszható szabályok lehetővé tették mintegy nyolcmilliárd forint közpénz kamupártok általi büntetlen ellopását.

A TI Magyarország jelentése szintén rámutat: habár a 2019-es helyhatósági választások eredményének fényében az **önkormányzatok** a jogállamiság helyreállításának lehetséges színtereiként jelennek meg, ebben jelentősen korlátozza őket az elmúlt tíz év centralizációs törekvéseinek következtében kialakult hatáskör- és forrásvesztés. Egyrészt jelentősen csökkent az önkormányzatok központi költségvetésből származó támogatása. Ez a tétel 2012-ig rendre meghaladta az évi ezermilliárd forintot, míg 2013 óta éves szinten nagyjából 640 és 730 milliárd forint között alakul. Ráadásul a 2011-ben bevezetett feladatfinanszírozás következtében csökken a felhalmozható és szabadon felhasználható forrásaik aránya, vagyis az önkormányzatok költségvetése egyre kötöttebbé válik. Az önkormányzatok intézményfenntartói szerepe is nagymértékben zsugorodott: az általános és a középiskolák mellett a kórházak is kikerültek a helyhatósági fenntartás alól. Mindez illeszkedik a kormány 2010 óta tapasztalható központosító törekvéseibe: a helyben ellátott közszolgáltatások jelentős részének az elvonása és az önkormányzatok költségvetési autonómiájának a szűkülése gúzsba köti a településeket. Az ellenzéki vezetésű településeknek nem lesz egyszerű dolga, ha ki akarnak törni a központi hatalom gyámködéséből.

Az önkormányzatok korlátozott mozgástere ellenére a TI Magyarország gyakorlati tanácsokkal igyekszik elősegíteni a jogállamiság helyi szinten történő megerősítését. Éppen ezért Atlátszó.hu, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország az Ez a Minimum! programban összegezte azokat a javaslatokat, amelyeknek a megvalósításával a települések érdemben javíthatják a hitelességüket. Javaslataink lényege az, hogy erősíteni kell a közpénzekkel történő gazdálkodás és a helyi döntéshozatal átláthatóságát. Ennek érdekében olyan kulcsterületeken kell előrelépést tenni, mint a közérdekű adatok megismerhetősége, az önkormányzati költségvetés közérthetősége, az önkormányzati szerződések hozzáférhetősége, a beszerzések, mindenekelőtt a közbeszerzések becsületessége, az önkormányzati vezetők vagyoni helyzetének nyomon követhetősége, valamint az önkormányzati vállalatok megbízható gazdálkodása.

Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források

A TI Magyarország jelentése kiemeli: a magyar közbeszerzési piac továbbra is jelentősen függ az európai uniós támogatásoktól, ezek felhasználását pedig a pénzügyi felültervezés és az abszorpciós nyomás, vagyis a támogatások minél gyorsabb és teljes körű felhasználásának igénye vezérli. A 2014-2020. programozási időszakban Magyarország közel 8 ezer milliárd forintot (25 milliárd euró) támogatást kap az Európai Strukturális és Befektetési Alapokból. Ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 4 százalékát teszi ki. Magyarország az Európai Unió tagállamai közül a második az egy főre jutó támogatás rangsorában.

Az abszorpciós nyomásnak való megfelelést tükrözi, hogy a jelenlegi programozási időszakban a kormány a Magyarországnak szánt uniós pénzek 110-115%-át tervezi felhasználni azért, hogy ha bizonyos projektek nem mennek át az Európai Bizottság ellenőrzésén, akkor egy másik projekt számláit tudják benyújtani. Erre volt példa, az ún. Elios-ügy is, amelyben, jöllehet uniós finanszírozású projektek keretében „modernizálták” a közvilágítást, a projekt számláit végül nem nyújtotta be a magyar kormány az Európai Bizottságnak, így az végeredményben a magyar költségvetés terhére valósult meg. Ennek eredményeképpen a projektek tervezése, az egyes projektekkal elérni tervezett célok indokoltsága, illetve az ellenőrzés másodlagos, a kormány intézkedései a fő cél elérését szolgálják.

Az Európai Unióból érkező források magyarországi felhasználása ezen kívül is számos rendszerszintű korrupciós kockázatot hordoz magában. Az állam intézményei nemhogy nem tudják kiszűrni ezeket a kockázatokat, de számos esetben az intézmények maguk teremtenek lehetőséget a visszaélésre. Mivel a hatalmas mennyiségű forrás gyors elköltése a cél, jellemző az európai uniós támogatással megvalósuló projektek felültervezése, azaz a ténylegesen szükségesnél nagyobb pénzüsszeg jóváhagyása. A felültervezés és az elégtelen ellenőrzés jelentősen hozzájárulnak az európai uniós projektek túlárazásának elterjedéséhez.

A 2007–2013 közötti hétéves költségvetési időszakban csak Magyarországon több mint 60 ezer projekt valósult meg részben vagy egészben az Európai Unióból származó forrásból. 2018-ban kilenc Magyarországot érintő vizsgálatot zárt le az Európai Unió Csalás Elleni Hivatala (OLAF), ezek közül hét esetben állapított meg szabálytalanságokat. Ezzel Magyarország lett az első Görögország és Lengyelország előtt az összes tagállam közül, vagyis az OLAF Magyarországot érintően indítja a legtöbb vizsgálatot. Magyarország abban is kiemelkedik a többi tagállam közül, hogy 2014 és 2018 között az OLAF 52 ügyet zárt le ajánlással, amelyekben az uniós pénzek 3,84%-ának visszafizettetésére tett javaslatot a Csalás Elleni Hivatal. Habár 2012 és 2018 között jelentősen javult a magyar ügyészség vádemelési rátája (45

%), ennek ellenére 20 olyan ügyben évek óta nem hoz döntést, amelyekben az OLAF ajánlásokat fogalmazott meg Magyarországnak, ami a legmagasabb arány az Európai Unióban.

A jelentés szintén megemlíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság statisztikái szerint ugyan 2018-ban 24 %-ra esett az úgynevezett egy-ajánlattevős közbeszerzési eljárások aránya az uniós értékhatár feletti közbeszerzésekben, ez nem vág egybe az Európai Bizottság számításával, amely szerint az előbbi mutató 39 %-os volt 2018-ban. Az Európai Bizottság szóbeli tájékoztatása szerint tavaly az egyajánlatos közbeszerzési eljárások aránya Magyarországon 42 %-ra nőtt. Elmondható tehát, hogy a hazai közbeszerzések piacán a verseny csak igen korlátozottan valósul meg – állapítja meg a TI Magyarország tanulmánya.

A korrupció természete Magyarországon

A jelentés következtetése szerint Magyarországon az elmúlt évtizedben a korrupció végletesen központosítottá vált. A jelenlegi hazai állami korrupció lényege a gazdasági erőforrásoknak különféle eszközökkel történő újraosztása, az új elit megteremtése és a kormányközeli szereplők jutalmazása, helyzetbe hozása. Bizonyos csoportoktól az állam törvényi eszközzel elveszi vagy megvásárolja a vagyont, amit más csoportoknak adnak oda. Mindez sokszor intézményesülten történik. A közpénzszivattyúk révén a jogállami normák megsértésével az adófizetők pénze magánvagyonná lényegül át. A korrupció a rendszer része lett, és nem mellékhatalma.

Magyarországon egy – a demokrácia és a diktatúra közötti – hibrid rendszer, gazdasági szempontból pedig haveri államkapitalizmus alakult ki. A gazdaság egyes szegmenseiben a lojalitás felülírja a teljesítményelvet. A közszerelők, közhatalmat gyakorlók családtagjainak, haverjainak jóval több esélyük van arra, hogy megrendeléseket, jó állásokat kapjanak. Az állami, kormányzati kegyet kereső állampolgárok és gazdasági szereplők nemegyszer a járadékvadászatban érdekeltek, nem pedig a (piaci) teljesítmény felmutatásában – áll a TI Magyarország a Korrupció Érzékelési Index 2019-es eredményeit ismertető jelentésében.

1. A Korrupció Érzékelési Index legfrissebb eredményei

A Transparency International Berlinben működő központja 25. alkalommal készítette el a világ országait a közszektor korrupciós kitétsége alapján rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI*). Magyarország 2019-ben 44 pontot szerzett a 0 ponttól (a leginkább korrump ország) 100 pontig (a korrupcióval legkevésbé fertőzött ország) terjedő skálán, és ezzel a 180 országot vizsgáló felmérés 70. helyén végzett, Romániával holtversenyben.

A megelőző, 2018. évi felméréshez képest Magyarország korrupcióval szembeni ellenálló-képessége két ponttal és hat helyezéssel romlott a Korrupció Érzékelési Index alapját képező felmérésekben megkérdezett üzletemberek és szakértők értékelése alapján. Miközben Magyarország világviszonylatban közepesen korrumpnak tekinthető, az Európai Unió leginkább korrumpnak érzékelt tagállamai közé tartozik. Tavaly az EU tagállamai közül egyedül Bulgária nyújtott a magyarországinál gyengébb korrupció elleni teljesítményt. A 2019-ben elért 44 ponttal Magyarország az utolsó helyen végzett mind a V4 országok, mind az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok között, és – Romániával holtversenyben – az Európai Unió második legkorrumpabb országának bizonyult.

A Transparency International Magyarország (a továbbiakban: TI Magyarország) jelentése az alábbiakban először szélesebb összefüggéseiben értelmezi a Korrupció Érzékelési Index 2019-es eredményeit, majd Magyarország megítélésére összpontosítva megvizsgálja, hogy mi áll annak háttérében, hogy Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése a 2018-ban tapasztalt kismértékű javulás ellenére 2012 óta jóformán folyamatos lejtmenetben van, és az elmúlt nyolc évben világviszonylatban összesen 24 helyet zuhant.

A tizenhárom különböző felmérés összegzésén alapuló CPI tanúsága szerint Magyarország korrupciós fertőzöttsége globálisan a Dél-Afrikai Köztársasággal és a dél-amerikai Surinaméval van azonos szinten (44-44 pont). A tárgyilagosság kedvéért megjegyezzük, hogy a rendkívül különböző társadalmi, gazdasági és kulturális háttérrel rendelkező országok összevetése félrevezető lehet, hiszen az elvárások egy-egy ország korrupció elleni fellépését illetően nagymértékben eltérhetnek. Ezért célszerűbb egyrészt hosszabb időtávon vizsgálni az

* A Korrupció Érzékelési Indexet 12 szervezet 13 felmérése és értékelése felhasználásával készíti el a Transparency International Berlinben található titkársága. A CPI alapjául szolgáló mérőeszközök üzletemberek és szakértők értékelései alapján állapítják meg az egyes országokban a közszektor korrupciós fertőzöttségét. 2019-ben 180 országról állt rendelkezésre megfelelő adat; Magyarországot 10 különböző alindex alapján vizsgálták. A Transparency International központi titkárságának kutatói a háttérindexek pontszámait 0-tól 100-ig terjedő skálára vetítik, és az alindexek pontszámának átlagából számítják az egyes országok CPI pontszámát. A Korrupció Érzékelési Indexben a 0 a korrupcióval leginkább, a 100 a legkevésbé fertőzött országot jelzi. A CPI módszertanának részletes ismertetése itt érhető el: www.transparency.org/research/cpi/overview. A CPI a következő felmérések és kutatások 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 2019. évi CPI Magyarországra vonatkozó adatai tíz különböző felmérésből álltak össze; ezek között értelemszerűen nem szerepelnek az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatai, ugyanakkor Magyarországot minden olyan alindex alapján értékeli a CPI, amely Európára vonatkozik. A 2019. évi felmérésben a World Bank Country Policy and Institutional Assessment indikátorai sem szerepelnek. 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 176, 2017-ben, 2018-ban és 2019-ben egyaránt 180 volt. Magyarország 1995 óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben.

országok korrupcióval szembeni teljesítményét, másrészt a hasonló intézményekkel és közös kulturális jellemzőkkel bíró országokat összehasonlítni. Az Európai Unió tagállamainak összevetése minden szempontból helyénvalónak tekinthető.

Európai uniós összehasonlításban megállapítható: Magyarország stabilizálta helyét a sereghajtók között. Sőt, az elmúlt szűk évtized (2012-2019) CPI adatait összevetve nyilvánvaló, hogy a 2018-ban mért kismértékű javulás ellenére Magyarország az Európai Unió korrupciós tagállamainak csoportjában is folyamatosan romló teljesítményt mutat. Hazánk 2012-ben az akkor még 27 tagú Európai Unió 19. legkorruptabb tagja volt, ám ezt a helyezést, folyamatos süllyedéssel, 2017-re az időközben 28 tagúvá bővült közösség – holtversenyben – utolsó előtti, azaz a 26-27. helyére rontotta.¹ Magyarország 2017-ben már csak Bulgáriát előzte meg az Európai Unión belül, s ugyan a 2018-as rangsorban² az egy pontszámot javító Magyarország átmenetileg a jelentősen visszaeső Görögország elé lépett, 2019-es pontszáma alapján ismét csak Bulgáriát tudhatja maga mögött.

Magyarország 2019-ben az Európai Unió második legkorruptabb országának bizonyult (lásd: 1. táblázat), és mind a 2004-es bővítési hullámban csatlakozott új EU-tagállamok, mind a V4 országok körében továbbra is az utolsó helyen áll. Az egész térségünket tekintve sokat romlott Magyarország pozíciója: hét év alatt az ország a középmezőnyből visszacsúszott az utolsó előtti, azaz a – Romániával megosztott – kilencedik helyre (lásd: 2. táblázat).

1. táblázat: Az Európai Unió tagállamai a 2019. évi Korrupció Érzékelési Indexben

HELYEZÉS	ORSZÁG	PONT	HELYEZÉS	ORSZÁG	PONT
1. ↓	Dánia	87	15. →	Szlovénia	60
2. ↑	Finnország	86	15. ↑	Litvánia	60
3. →	Svédország	85	17. ↑	Ciprus	58
4. →	Hollandia	82	17. ↓	Lengyelország	58
5. ↓	Luxemburg	80	19. ↓	Csehország	56
5. →	Németország	80	19. ↓	Lettország	56
7. ↓	Egyesült Királyság	77	21. →	Málta	54
7. ↑	Ausztria	77	22. ↑	Olaszország	53
9. →	Belgium	75	23. →	Szlovákia	50
10. ↑	Észtország	74	24. ↑	Görögország	48
10. ↑	Írország	74	25. ↓	Horvátország	47
12. ↓	Franciaország	69	26. ↓	Magyarország	44
13. ↓	Portugália	62	26. ↓	Románia	44
13. ↑	Spanyolország	62	28. ↑	Bulgária	43

Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2019. évi adatai alapján. Az ábrán elhelyezett nyilak az adott ország 2018. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámához viszonyított változás irányát jelölik.

¹ A Korrupció Érzékelési Index 2017-ben – Korrupció, jogállamiság és gazdasági teljesítmény Magyarországon, nemzetközi összehasonlításban. Lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/CPI_2017_narrativ_final_final.pdf.

² Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon - A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2018-ban. Lásd: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/01/CPI_2018_narrativ_20190128-1.pdf

2. táblázat: Közép- és Kelet-Európa országai a 2019-es Korrupció Érzékelési Indexben

2019. helyezés	ORSZÁG	CPI 2012	CPI 2013	CPI 2014	CPI 2015	CPI 2016	CPI 2017	CPI 2018	CPI 2019	Változás* pontszámában
1.	Észtország	64	68	69	70	70	71	73	74	↑ 10
2.	Szlovénia	61	57	58	60	61	61	60	60	↓ -1
2.	Litvánia	54	57	58	61	59	59	59	60	↑ 6
4.	Lengyelország	58	60	61	62	62	60	60	58	0
5.	Csehország	49	48	51	56	55	57	59	56	↑ 7
5.	Lettország	49	53	55	55	57	58	58	56	↑ 7
7.	Szlovákia	46	47	50	51	51	50	50	50	↑ 4
8.	Horvátország	46	48	48	51	49	49	48	47	↑ 1
9.	Románia	44	43	43	46	48	48	47	44	0
9.	Magyarország	55	54	54	51	48	45	46	44	↓ -11
11.	Bulgária	41	41	43	41	41	43	42	43	↑ 2

Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012–2019. évi adatai alapján. Az utolsó oszlopban jelzett szám az adott ország 2012. évi és 2019. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámai közötti különbséget jelöli.

Magyarország CPI pontszáma 2012³ és 2019 között 55 pontról 44 pontra esett vissza, ezzel az unió közép- és kelet-európai tagállamai közül hazánk korrupció elleni teljesítményének a megítélése zuhant a legnagyobbat az elmúlt nyolc év alatt. A Korrupció Érzékelési Index alapján 2019 a harmadik olyan egymást követő év, amely során a térségben kizárólag Bulgária korrupció elleni fellépése bizonyult Magyarországnál gyengébbnek a szakértők értékelése szerint. A visegrádi országok közül 2012 óta egyedül Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése romlott, miközben a többi visegrádi ország javuló vagy stagnáló értékeket ért el. Csehország 7, Szlovákia 4 pontot javított 2012 és 2019 között, míg Lengyelország 2012 óta stabilan őrzi a Magyarországot immár 14 ponttal meghaladó teljesítményét. Magyarország pontszáma ugyanebben az időszakban 11 pontot esett, ami nemcsak regionálisan, de világviszonylatban is kiugróan gyenge eredménynek számít.⁴ Magyarország regionális pozíciójának változását az 1. ábra szemlélteti, amely a közép- és kelet-európai országok 2012 és 2019 között mért CPI pontszámait mutatja. Ahogy a lenti ábrán is látszik, ebben az időszakban Magyarországon kívül egyedül Szlovénia pontszáma romlott a térségben, mindössze 1 ponttal.

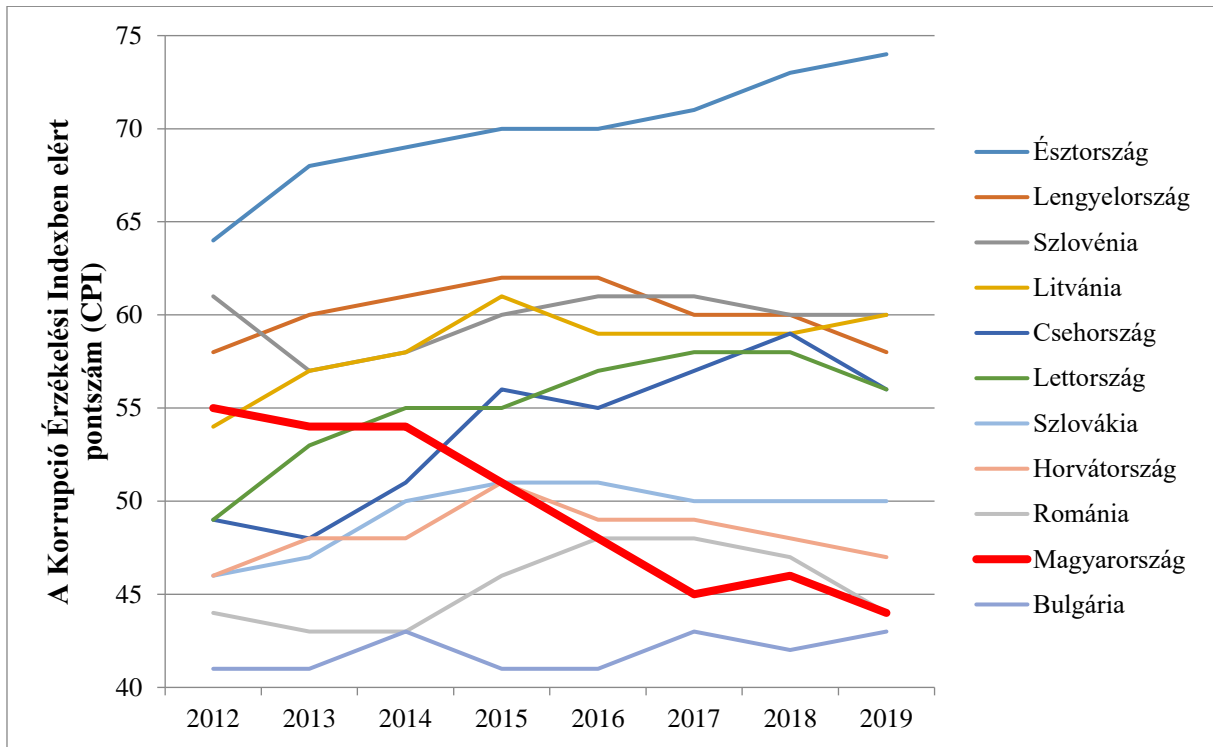
³ A Korrupció Érzékelési Index módszertana 2012-ben lényegesen módosult, ezért a pontszámok alapján történő összehasonlítás csak ettől az évtől adekvát. A 2012-es módszertani felülvizsgálatról részletesebben:

https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIUpdatedMethodology_EMBARGO_EN.pdf

⁴ Magyarország 2012 és 2019 között mért 11 pontos zuhanásánál csak Saint Lucia (-16 pont), Libéria és Szíria (-13-13 pont) CPI pontszáma csökkent jelentősebb mértékben azonos időszakban.



1. ábra: A közép- és kelet-európai országok CPI pontszámai 2012 és 2019 között

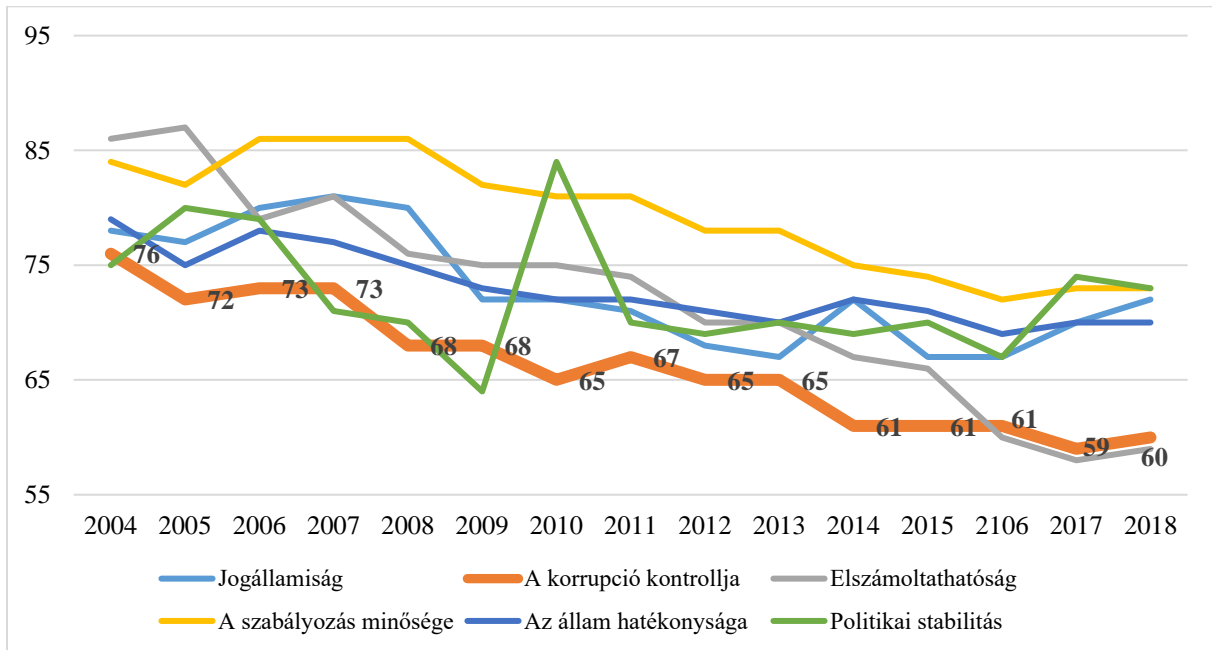


Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012–2019. évi adatai alapján.

Érdemes megjegyezni, hogy 2018-ról 2019-re a közép- és kelet-európai régió országai többségének romlott a CPI pontszáma. A tavalyi évhez képest a régióban kizárólag Észtország, Litvánia és a 43 ponttal továbbra is utolsó helyen álló Bulgária tudta javítani a bizonyítványát, egy-egy ponttal.

A CPI mellett a Magyarországon tapasztalható korrupciós helyzet súlyosbodásáról ad számot a Világbank Korrupciós Kontroll Indikátora (Control of Corruption Indicator, CCI) is (lásd: 2. ábra). A CPI-éhoz közel álló módszertant alkalmazó, üzletemberek és szakértők értékelései alapján készült indikátor⁵ eredményeiből az következik, hogy a magyar államnak a korrupció elhárítására vonatkozó képessége másfél évtizede romló tendenciát mutat. A legfrissebb (2018-as) 60 pontos érték a szűkebb régió belül különösen rossz eredménynek számít, hiszen Lengyelországban 75, Csehországban 69, Szlovákiában pedig 66 pontra értékelték a korrupció visszaszorításának képességét (minél magasabb a pontszám, annál hatékonyabban képes az állam elhárítani a korrupciót).

⁵ Az adatokat és a módszertant lásd itt: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Korábbi számítások kimutatták, hogy a CPI és a CCI közötti korreláció minden évben nagyon magas. Lásd például Susan Rose-Ackermann – Bonnie Palifka (2016): Corruption and Governance, Cambridge University Press. 16. o. Eszerint a korrelációs együttható rendre 0,9-nél nagyobb.

2. ábra: Kormányzásindikátorok Magyarországon⁶


Megjegyzés: A CCI (A korupció kontrollja) a WGI hat összetevőjének egyike
 Forrás: Világbank, Worldwide Governance Indicators (WGI)

Habár Magyarország helyzetének értékelése szempontjából kétségtelenül a regionális összehasonlítás a legadekvátabb, a CPI eredményeinek értékelésekor nem hagyhatók figyelmen kívül az élmezőnyben elhelyezkedő és a sereghajtó országok, továbbá a világ legfejlettebb államait tömörítő G7- országcsoport sem.

A CPI világranglista élvonalában hosszú évek óta jobbra ugyanazok az országok találhatóak – a skandináv államok például mindig előkelő helyen szerepelnek. 2019-ben Dánia (87 pont), Új-Zéland (87), Finnország (86), Svájc (85), Svédország (85) és Szingapúr (85)⁷ alkották az élbolyt. A „felvilágosult autokráciának” tekinthető Szingapúrt leszámítva ezekben az országokban fejlett a demokrácia, pártatlanul működnek az állami intézmények, a végrehajtó hatalom tevékenysége átlátható és elszámoltatható, és nyilvánosak a közpénzköltségek. Ezért ezekben az országokban a korupció elleni küzdelem többnyire sikeres, ami megalapozza a világviszonylatban is kiemelkedő jólétet. Természetesen a Korupció Érzékelési Index élén álló országokban is előfordul korupció, akár még súlyos formában is, ám alappal lehet arra számítani, hogy ezek a visszaélések nem maradnak büntetlenül. A korupció ugyanis a kormányaik által üldözendőnek tartott kisiklás, és nem a hatalom gyakorlásának a velejárója.

A világgazdaságban meghatározó súllyal bír, a globális össztermék körülbelül egyharmadát⁸ adó G7 országcsoport tagjai Olaszország (53) kivételével szintén mind a globális rangsor első ötödében szerepelnek. A megkérdozett szakértők Németország (80), az Egyesült Királyság

⁶ A 2. ábra a korupció mellett még további öt másik, a Világbank adatbázisában szereplő kormányzásindikátort mutat – ideértve a jogállamiságot és az elszámoltathatóságot –, amiből összességében az látszik, hogy az elmúlt 15 évben jelentősen romlott a kormányzás minősége jelentősen romlott Magyarországon. Ezek az eredmények egybecsengenek a CPI által kirajzolt trendekkel

⁷ A felsorolt országok neve mögött zárójelben jelzett értékek az adott ország 2019-es CPI pontszámát jelölik. A magasabb pontszám alacsonyabb korupciós fertőzöttséget jelent.

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7330775/7339485/G7InFigures-May2015/0578de75-f33c-4e45-92cb-a6ba30bd8fbc>

(77), Kanada (77), Japán (73), Franciaország (69) és az Egyesült Államok (69) korrupciós kitétségét egyaránt viszonylag alacsonynak értékelik. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy habár az Egyesült Államok 69-es pontszámával a globális rangsor 23. helyét foglalja el, ezzel az eredménnyel évtizedes mélypontra süllyedt, és a már 2018-ban mutatott relatíve gyenge teljesítményéhez képest újabb két pontot és egy helyezést rontott a világ vezető hatalmának a megítélése korrupciós szempontból.

A CPI lista alján 2019-ben Jemen (15), Szíria (13), Dél-Szudán (12) és Szomália (9) található, amely országok hosszú évek óta rosszul szerepelnek. Ezekben az államokban diktatúra vagy anarchia van, és az állami intézményrendszer nem képes vagy nem is törekszik a közjó szolgálatára. A korrupció óriási, ami egyszerre oka és következménye a kirívó szegénységnek.

2. A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggései

2.1. A korrupció és az egy főre jutó GDP összefüggései

A korrupció és a gazdasági teljesítmény összefüggéseiről számos nemzetközi kutatás, elméleti és empirikus tanulmány áll rendelkezésre.⁹ A korrupció a „rossz kormányzás” legfontosabb oka és következménye, és többnyire együtt jár a jogállamiság elveinek megsértésével. Ha a részrehajlóan működő, főleg az éppen aktuális elit hatalmának a megszilárdítására törekvő állami intézmények nem üldözik, hanem eltűrik, néha egyenesen ösztönzik a korrupciót, az társadalmi és gazdasági veszteséghez vezet. Ebben az esetben az uralkodó – haveri – hatalmi kör tagjainak nagyobb hatalma és vagyona lesz, a társadalom egy része viszont szegényebbé válik. Ha az állam vagy a kormány kegyeitől függ az emberek jóléte, az járadékvadászathoz vezet és ronthatja a gazdasági hatékonyságot, a termelékenységet és az üzleti környezetet. Mindez pedig alááshatja a fenntartható növekedést.¹⁰

Az Európai Unióban 2019-ben is erős volt az egy főre jutó bruttó hazai termékkel (GDP) mért gazdasági teljesítmény és a TI Korrupció Érzékelési Index alapján kifejezett korrupciós fertőzöttség közötti összefüggés¹¹ (lásd: 3. ábra). Magyarország – a kevésbé fejlett kelet- és dél-európai országcsoporthoz tartozóként – az Európai Unió korrupcióval súlyosan fertőzött, ugyanakkor viszonylag alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező tagállamai közé tartozik.

Ez a megállapítás annak ellenére helytálló, hogy Magyarországon az egy főre jutó GDP a 2012 és 2018 közötti időszakban folyamatosan bővült és e hat év alatt 10 050 euróról 13 690 euróra növekedett¹² (vásárlóerő-paritáson a teljes populációban 174 milliárd euróról 214 milliárd euróra nőtt). A 2010-es évtized második felére jellemző növekedési lendület a lopakodó világgazdasági lassulás dacára egyelőre kitart: a hazai és nemzetközi szakértők és szervezetek

⁹ Lásd pl.: Organization for Economic Cooperation and Development (2012): Issues Paper on Corruption and Economic Growth. Working Paper. 1–43. <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.

¹⁰ Ez az összefüggés – miként az előző lábjegyzetben idézett OECD-tanulmány rámutat – világviszonylatban is fennáll, jóllehet számos ország – főleg Ázsiában – kivételnek tekinthető: ezekben az országokban az imponáló gazdasági teljesítmény sokszor magas korrupciós kitétséggel párosul.

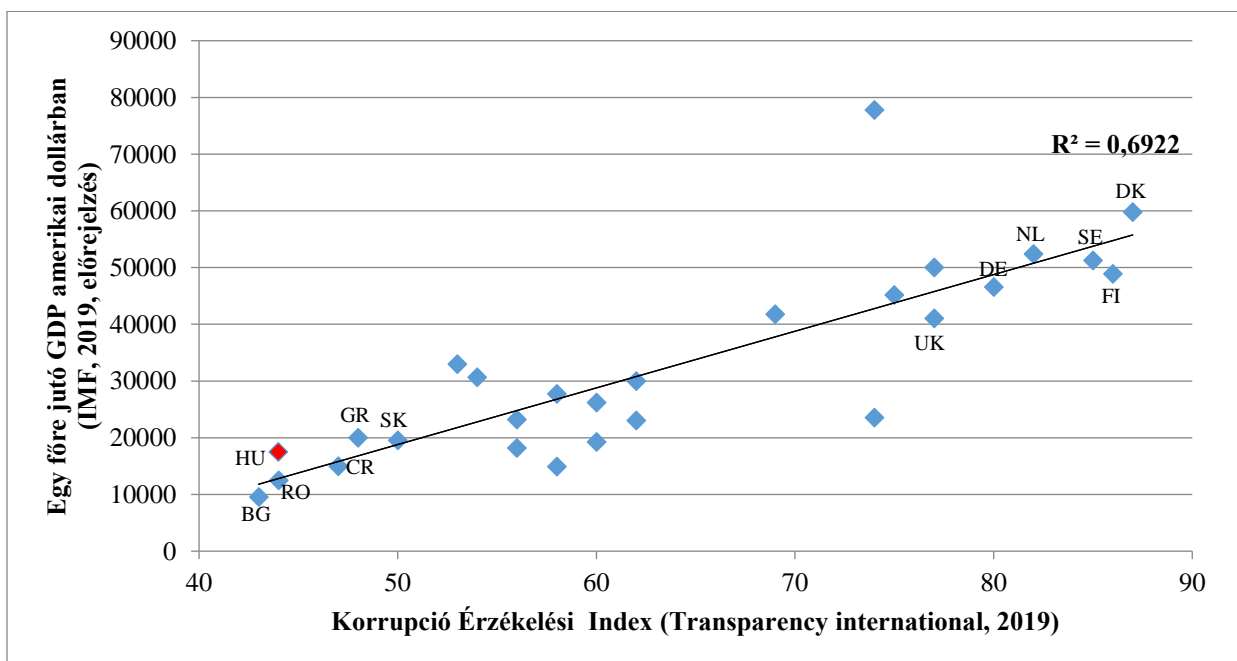
¹¹ A 3. ábrán jelölt R^2 érték az egy főre jutó nemzeti össztermék és a Korrupció Érzékelési Index által mért eredmény közötti korreláció mértékét mutatja, amely 0,7-hez közelít, tehát a két változó közötti összefüggés erősnek mondható. Az R^2 érték két változó közötti összefüggés erősségét jelöli, 0 és +1 közötti tartományban. Habár a statisztikusok között nincs konszenzus arra nézve, hogy pontosan mely érték feletti determinációs együttható fogadható el „magasnak”, a 0,7 közeli érték minden elfogadott határ szerint erős korrelációt jelöl.

¹² <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1>

– így például Központi Statisztikai Hivatal – 4-5 % körüli növekedést jósolnak az elmúlt év egészére.¹³

A 3. ábra érzékelteti Magyarország régió belüli teljesítményét. A kelet- és közép-európai országok közül Szlovákia teljesítménye mind az egy főre jutó GDP, mind a korrupció elleni küzdelem hatásossága terén meghaladja Magyarországot. Míg Horvátország szerényebb egy főre jutó GDP értékekkel ugyan, de valamivel alacsonyabb korrupciós fertőzöttséggel előzi hazánkat, a magyar egy főre jutó GDP-től szintén elmaradó Románia Magyarországgal azonos korrupciós kitétséget mutat. Az Európai Unió tagállamai közül Bulgária az egyedüli ország, amely mindkét mutatót tekintve rosszabbul teljesít, mint Magyarország.

3. ábra: Összefüggés a korrupciós fertőzöttség és az egy főre jutó GDP között az EU-ban



Forrás: A Transparency International és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) adatai¹⁴ alapján a TI Magyarország számításai. *Megjegyzés:* Minél magasabb a Korrupció Érzékelési Index által mért pontszám, annál kisebb a korrupciós kitétség. Az Európai Unió tagállamai közül 80 ponttal a 2019. évi CPI felmérésen a 9. helyezést elérő, 113 ezer USA dollár egy főre eső GDP-vel rendelkező Luxemburg technikai okokból nem szerepel az ábrán.

2.2. Versenyképességi problémák, egyre gyengébben teljesítő állami intézmények

Az elmúlt hét év növekedési teljesítménye ellenére Magyarország versenyképességével kapcsolatban jelentős problémák merülnek fel. A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) szokásos – kemény mutatókat és közvélemény-kutatásokat egyaránt tartalmazó – felmérésében¹⁵ Magyarország a versenyképesség teljes skáláján 140 vizsgált ország közül a 47. helyen áll. Ez a helyezés egy hellyel jobb, mint a tavalyi (a korábbiakkal csak korlátozottan

¹³ https://www.ksh.hu/brutto_hazai_termek_gdp_elozetes_adata

¹⁴ Az IMF vonatkozó statisztikái az [alábbi címen](#) elérhetőek.

¹⁵ World Competitiveness Report: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

érdemes összevetni, mert közben változott a módszertan).¹⁶ Ha világszinten nem is, az Európai Unióban és a régióban feltűnően gyenge Magyarország versenyképessége. Az unió országai közül csak – leghátulról haladva – Horvátország, Görögország, Románia és Bulgária teljesítménye silányabb Magyarországnál.

A versenyképesség egyik tényezője a WEF nemzetközi kutatógárdája szerint a „gazdasági ökoszisztéma”. Ennek négy tényezője van, ezek közül az egyik az „intézményi háttér”. Az állami működés hatékonysága, átláthatósága és elszámoltathatósága alapvetően határozza meg azt, hogy egy országban milyen az üzleti környezet. A gazdaság akkor tud hatékonyan működni, ha a tulajdonjog „szent”. Ha a közhivatalokban az ügyintézés nem a hatékonyság és a pártatlanság írott és íratlan szabályai szerint folyik, hanem korrupció olajozza az ügymenetet, az nemcsak a magánszemélyeknek, hanem a cégeknek is nehezíti a boldogulást. Ha az állam olyan rendszereket hoz létre, amelyek társadalmilag nem indokolható módon magánzsebekbe folytatják a közpénzt, akkor egyenlőtlenek lesznek a versenyfeltételek, ami torzítja a piacot, az erőforrások érdemalapú elosztását, és csökkentheti a gazdasági teljesítményt. Ha nem érvényesülnek a jogállamban elvárt követelmények, akkor egyik befektető sem lehet biztos abban, hogy vitás kérdésekben az igazságszolgáltatás pártatlanul jár el.

Magyarország a gazdaság feltételrendszerét szabályozó intézmények megbízhatóságát mérő alindexek többségében a régió 13 uniós tagállama közül – Horvátországot leszámítva – minden országnál rosszabbul teljesít. A magyar versenyképesség rákfenéje és a felzárkózás egyik gátja huzamosabb idő óta a korrupcióval átszótt intézményi környezet. A felzárkózást gátló tényezők közül még érdemes megemlíteni az egészségügy és az oktatás sanyarú helyzetét, valamint az alacsony innovációs kapacitást. Ami az intézményi tényezőket illeti: miközben az üzletemberek a szabályozási terheket nagynak tartják, a kormányzati döntésekkel szemben Magyarországon gyakorlatilag nem vehető igénybe hatékony jogorvoslat – legalábbis erről tanúskodik a versenyképességi jelentés ezen alkategóriájában elfoglalt 134. helyezés. A „fékek és ellensúlyok” rendszere, vagyis a közhatalom elszámoltathatósága Finnországban a leginkább példaértékű, a skandináv ország vezeti ezt a listát, miközben a szélsőségesen központosított Magyarország a 101. helyen áll (lásd: 3. táblázat)

3. táblázat: Magyarország intézményi teljesítményének kritikus területei

A versenyképességi jelentés intézményi pillérének alindexei	Helyezés (/140)
Szabályozások jogi felülvizsgálatának hatékonysága	134.
Összeférhetetlenség jogi szabályozása	121.
Tulajdonjogok védelme	99.
Igazságszolgáltatás függetlensége	102.
A közszektor teljesítménye	83.
Szabályozási teher	106.
„Fékek és ellensúlyok” rendszere	101.

Megjegyzés: A táblázat Magyarországnak néhány intézményi indikátorban elfoglalt helyezését mutatja a Világgazdasági Fórum 2019-es globális versenyképességi rangsora alapján¹⁷

A magyar gazdaság rövid távon egyelőre stabil, az egyensúly és a növekedés mutatói ma még többségükben kedvezőek, jóllehet egy-egy ponton a túlfűtöttség jelei mutatkoznak, ami

¹⁶Annyit mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy Magyarország versenyképessége az ezredfordulótól mélyrepülésbe fogott: hazánk 2001-ben a világ 28. legversenyképesebb gazdaságának számított, míg 2016-ban csak a 69. volt ugyanezen a ranglistán.

¹⁷http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, 271. o.

tükröződik az egyre növekvő inflációban. Hosszabb távon azonban a magyar gazdaság egyáltalán nem teljesít jól: az Európai Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott térségbeli országok közül 2005 és 2018 között Magyarország GDP-je nőtt a legkisebb mértékben (lásd: 4. táblázat).

4. táblázat: A régió országainak gazdasági növekedése 2005-ös bázisához viszonyítva

Ország	GDP %-os növekedése (2005-ös bázisához viszonyítva)	
	2005	2018
Magyarország	100	122
Szlovénia	100	126
Lettország	100	130
Észtország	100	133
Csehország	100	135
Litvánia	100	141
Bulgária	100	142
Románia	100	155
Szlovákia	100	159
Lengyelország	100	166

Forrás: Eurostat alapján saját számítások

Ha 2010-ben „rögzítjük” a GDP-t, akkor sem rózsás a helyzet: a magyar gazdasági teljesítmény növekedése ebben az időszakban közepes volt a térségben (lásd: 5. táblázat).

5. táblázat: A régió országainak gazdasági növekedése 2010-es bázisához viszonyítva

Ország	GDP %-os növekedése (2010-ös bázisához viszonyítva)	
	2010	2018
Szlovénia	100	115
Csehország	100	120
Bulgária	100	120
Magyarország	100	123
Szlovákia	100	126
Lengyelország	100	132
Lettország	100	133
Litvánia	100	133
Románia	100	135
Észtország	100	135

Forrás: Eurostat alapján saját számítások

A korrupció, az erőforrások torzított el-, illetve újraosztása, a jogállam leépülése, valamint az állami-bürokratikus részrehajlás nagyobb időhorizonton a magyar társadalomban és a gazdaságban is óriási károkat okoz. Ennek előjele lehet, hogy – miként az a WEF felméréséből is kitűnik – a vállalatokra az extrém mértékű kockázatkerülés a jellemző, és a magánszektor is alapvetően rövid távra optimalizál.

3. Jogállamiság tíz év közhatalmi térfoglalás után

A 2010 óta hatalmon lévő elit immár évtizedes uralmának eredményeként mára tényként szögezhetjük le, hogy Magyarországon a jogállami intézmények többsége tetszhalott állapotban van. A kormány szinte teljesen felszámolta a tőle független államhatalmi intézmények szakmai és szervezeti autonómiáját, és jóformán mindegyiket iránta elkötelezett személyek irányítása alá juttatta. A tíz éve tartó jogállami rombolás mégsem szüntette meg teljesen a fékek és ellensúlyok működőképességét. Ez annak köszönhető, hogy a bíróságoknak, a hatalom minden ezzel ellentétes irányú törekvésével szemben nagyrészt sikerült megőrizniük a szakmai autonómiájukat. A jogállam további leépítését az is lassíthatja, hogy az Európai Unió is aktívabb szerepet vállal a magyarországi demokrácia védelmében, mint bármikor 2010 óta. Ugyan változó intenzitással, mégis egyelőre feltartóztathatatlanul zajlik az ún. 7. cikk szerinti eljárás. Ennek keretei között a teljes magyarországi intézményrendszer és számos jogszabály, illetve egyedi kormányintézkedés felülvizsgálatára kerül sor. A 2019. évi választások, különösen a tavaly őszi helyhatósági voksolás eredményeit sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hiszen jelzik, hogy a kormányzati hatalomkoncentráció ellenére is van lehetőség a választói akarat kifejezésére. Az alábbiakban e három területre összpontosítva azt vizsgáljuk meg, hogy mennyiben adottak az újabb jogállami kibontakozás előfeltételei.

3.1. Még mindig autonóm bíróságok vs. gyakran pártos ügyészség

Az igazságszolgáltatás legnagyobb súlyú intézményi szereplői a bíróságok és az ügyészség. Amíg a bíróságok megregulázására több kísérletet is tett a kormány az elmúlt évtizedben, addig az ügyészséggel látszólag felhőtlen a viszonya. Ez önmagában is figyelemre méltó, különösen akkor, ha visszaemlékezünk arra, hogy a 2002. és 2010. között hatalmon volt kormányok és a vádhatóság kapcsolata sokkal konfliktusosabb volt, mint a végrehajtó hatalom és az ítélkezés viszonya.¹⁸ Az egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchikus felépítésű és szigorúan központosított ügyészi szervezet könnyedén bele tud simulni a Nemzeti Együttműködés Rendszerébe. Hiába a Velencei Bizottság kritikája¹⁹ és a GRECO ajánlásai²⁰, a kormány ragaszkodik az ügyészségi szabályozás változatlanságához. A végrehajtó hatalom számára tehát fontos, hogy a legfőbb ügyész senki által nem ellenőrizhető és nem is korlátozható hatalommal rendelkezék az ügyészség működése felett. A töretlen bizalmat mi sem jelzi jobban, mint a Polt Péternek 2019-ben adott újabb kilencéves legfőbb ügyészi megbízatás.

Az ügyészség – mondhatni – rászolgál a hatalom belé vetett bizalmára, hiszen számos korrupciós ügyben hoz a kormánynak kedvező döntést. Ez a gyakorlatban a vádhatóság tétlenségét jelenti. Ennek köszönhetően úszták meg a felelősségre vonást az Elios-ügy szereplői, köztük a miniszterelnök veje, pedig az Európai Unió Csalás Elleni Hivatala, az OLAF szerint maffiamódszerekkel szereztek meg mintegy 13 milliárd forint közpénzt.²¹ Szintén a nyomozás elmaradásnak köszönhetik a büntetlenségüket azoknak az offshore cégeknek a haszonhúzóit, amelyek a letelepedési-államkötvénybizniszen nagyjából 60 milliárd forint

¹⁸ E megállapítás alátámasztására lásd: Ligeti Miklós: A látható ügyészség, *Belügyi Szemle* 2013/11, pp 5–32., 9. oldal (elérhető: transparency.hu/uploads/docs/lathato_ugyeszseg.pdf)

¹⁹ A Velencei Bizottság által a 2011. évi CLXIII. törvényről és a 2011. évi CLXIV. törvényről készített vélemény (CDL-AD(2012)008, 87. szakasz ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e)).

²⁰ GRECO Negyedik Értékelési Kör – A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése (értékelő jelentés Magyarországról), 177. szakasz és 190. szakasz (<https://rm.coe.int/16806c6b63>).

²¹ Lásd erről az ügyészség hivatalos közleményét: <http://ugyeszseg.hu/reagalas-javor-benedek-ugyeszseggel-kapcsolatos-mai-valotlan-allitasaira/>

közpénzzel gazdagodtak.²² Ehhez hasonlóan a Magyar Nemzeti Bank vezetése is büntetőjogi következmények nélkül juttathatott 267 milliárd forintot az állam vagyonából magánalapítványoknak, holott erre semmilyen jogszabályi rendelkezés nem adott felhatalmazást.²³

Ma már nem állíthatjuk ugyanakkor, hogy az ügyészség mindig futni hagyja a kormány számára kényes ügyek elkövetőit. Mengyi Roland egykori kormánypárti parlamenti képviselő például börtönben végzi.²⁴ Minden valószínűség szerint súlyos büntetésre kell számítsen Simonka György jelenlegi Fidesz-honatyja is.²⁵ A csillagok állása szerint a parlament kormánypárti patkójában helyet foglaló Boldog Istvánnak is komoly félnivalója lehet.²⁶ Az ismertetett esetek azt példázzák, hogy az ügyészség nem minden korrupciós ügyet üldöz azonos hatékonysággal, miközben nem ad megnyugtató magyarázatot arra, hogy melyik korrupciós ügy elkövetője ússza meg a felelősségre vonást, és ki kerül bíróság elé. Bár a vádhatóság a kormányzó elithez köthető korrupció egyes eseteiben teszi a dolgát, nehezen védhető tétlenségével ugyanakkor büntetlenséget biztosít a hatalom számára legérzékenyebb korrupciós botrányok érintettjeinek. Kénytelenek vagyunk azt feltételezni, hogy a korrupciós ügyek közötti szelektálás politikai megrendelésre vagy legalábbis a hatalom birtokosainak az érdekeit szem előtt tartva történik. Márpedig a jogállam halálát jelenti az, ha a vádhatóság a bűnösségi teszt alkalmazása helyett a lehetséges elkövető politikai helyi értéke alapján dönti el, hogy vádat emel, vagy inkább megszünteti az eljárást.

Egészen más a helyzet az ítélezés terén. A kormány intézkedéseinek hála a bíróságok bővelkednek az olyan helyzetekben, amelyekben igazolhatják a függetlenség és az autonómia iránti elkötelezettségüket. A korábbi Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának az idő előtt történt megszüntetése²⁷, majd a működése során botrányt botrányra halmozó Országos Bírósági Hivatal létrehozása, valamint számos vezető beosztású bíró kényszernyugdíjazása²⁸ csak a nyitányát jelentették a bíróságok és a végrehajtó hatalom közötti konfliktusoknak.

Az ítélezés pártatlanságának a gyengítésére irányuló kísérletek közül kiemelkedő jelentőségű volt a közigazgatási különbíróságok először 2016-ban belengetett létrehozása.²⁹ A 2018. évi országgyűlési választások után elfogadott törvények³⁰ arról tanúskodnak, hogy a kormány nem adta fel az első körben a bírók ellenállása miatt kudarcba fulladt elképzelést. Miközben valós érvek is szólnak amellett, hogy az Európai Unió sok más tagállamhoz hasonlóan Magyarországon is újra külön ítélező fórumok hatáskörébe kerüljön a sajátos közigazgatási jogviták elbírálása, az ítélezés függetlenségének a csorbítására irányuló kormányzati szándék

²² https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/Imak_tanulmany_final_magyar_lektoralt.pdf

²³ Lásd Ligeti Miklós: Elveszíti ügyészség jellegét, in: Magyar Narancs, 2016. évi 30. szám, 2016. július 28.

²⁴ A bíróság 2019. szeptember 25-én Mengyi Rolandot költségvetési csalás miatt jogerősen négy év letöltendő szabadságvesztés büntetésre ítélte (forrás: <https://www.hirosveny.hu/hirek/jogerosen-negy-ev-letoltendo-bortonre-iteltek-mengyi-rolandot>)

²⁵ A Simonka György elleni eljárásról is részletesen beszámolt a 24.hu 2019. év legjobb oknyomozó újságírói teljesítményéért járó Transparency-Soma Díjjal kitüntetett cikksorozata (lásd: <https://transparency.hu/hirek/a-24-hu-ujsgiroja-nyerte-az-idei-transparency-soma-dijat/>).

²⁶ lásd: <https://168ora.hu/itthon/boldog-istvan-fidesz-korrupcio-vizsgalat-magyarorszag-reszlet-179121>

²⁷ Ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétesnek ítélte (Case of *Baka v. Hungary*, 20262/12). Lásd még: Political Discrimination in Hungary. Policy Solutions, 2017. (http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/265/political_discrimination_in_hungary.pdf).

²⁸ Az Európai Bíróság a bírák korai nyugdíjazására vonatkozó szabályt az Európai Unió jogával összeegyeztethetetlennek találta (C-286/12 ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*). Az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban.

²⁹ Lásd az Igazságügyi Miniszter tárgybeli törvénytervezetre irányuló JEFHÁT/93/2016 – ME/1584/2016. számú előterjesztését (a nem nyilvános szöveg a TI Magyarország birtokában van).

³⁰ Lásd a közigazgatási különbíróságokról szóló 2018. évi CXXX. és CXXXI. törvényeket, valamint az Alaptörvény 7. módosításának 7. cikkét.

védhetetlen. Azért feltételezünk sanda szándékot, mert a törvények lehetőséget teremtettek volna arra, hogy a közigazgatási bíróságok sorait kormányintézményeknél szocializálódott jogászokkal töltsék fel.³¹ Ráadásul a szabályozás megengedte volna bármely ügynek, így például a jellegét tekintve közigazgatásinak aligha tekinthető információszabadság pereknek a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalását.³²

Ez a kísérlet végül második körben is elbukott, ugyanis a kormány – röviddel az Európai Parlament képviselőinek a megválasztását követően – visszavonta a közigazgatási bíróságok bevezetéséről szóló törvényt.³³ Ez persze nem jelenti azt, hogy letett volna az ítélkezés autonómiájának korlátozására irányuló törekvéséről. A legújabb igazságszolgáltatási csomag³⁴ például lehetővé teszi, hogy államhatalmi szervek az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezzék, ha a rendes bírósági eljárásban számukra kedvezőtlen ítélet születik. Az eredeti rendeltetésénél fogva az állampolgárt a hatalommal szemben megvédeni hivatott alapjogvédelemnek az állami intézményekre történő kiterjesztése jogilag nehezen értelmezhető, ellenben jelzi, hogy a kormány sokkal inkább bízik az Alkotmánybíróságban, mint a rendes bíróságokban. Utóbbiak esetében ugyanis a bírói ethosz és a 2900 főt számláló, decentralizáltan működő szervezet eddig sikerrel akadályozták meg az ítélkezésben a kormány számára előnyt eredményező szempontok érvényesítését. Ezzel szemben a mára a politika martalékává vált Alkotmánybíróság az utóbbi években egyáltalán nem jeleskedik a hatalom kontrollja terén, ezért a kormány alappal remélheti, hogy a kényes ügyekben továbbra is kiszámíthatóan hatalompárti döntéseket fog hozni.

Ami pedig a legfrissebb fejleményeket illeti: egyelőre csak találgatni lehet, hogy Orbán Viktor bíróságok elleni kirohanását a miniszterelnök pusztai politikai megnyilatkozásának, vagy újabb, az ítélkezés pártatlanságát és a bíróságok autonómiáját szűkíteni hivatott törvényalkotási hullám felvezetőjének kell tekintsük. A TI Magyarország sem a gyöngyöspatai oktatási szegregáció ítélettel lezárt ügyéről, sem a börtönviszonyok miatt a fogvatartottak számára rendelkezésre álló nemzeti kártérítési mechanizmus működéséről nem rendelkezik közvetlen információval. A bíróságok kapcsolódó döntéseinek a megalapozottságában azonban nincsen okunk kételkedni. Éppen ezért le kell szögezzük, hogy a magyar bíróságok jogerős, a kormányt elmarasztaló ítélete végrehajtásának a megtagadása, illetve az ilyen döntések elleni hangulatkeltés a politika színvonalának az Európai Unióban elképzelhetetlen és Magyarországon is precedens nélküli zuhanását vetíti előre.

3.2. A „hetes cikk” szerinti eljárás – védhatalom-e az Európai Unió?

Magyarország két tekintetben is második helyen szerepel az Európai Unió tagállamai között. Egyrészt az egy főre jutó európai uniós támogatások, másrészt az Európai Unió alapértékeinek megsértése miatt indított eljárások rangsorában. Magyarország ugyanis, Lengyelországot követően a második olyan tagállam, amely ellen megindult az ún. 7. cikk szerinti eljárás. Erre azért került sor, mert az Európai Parlament szerint Magyarországon veszélyben forognak az emberi jogok, valamint kérdéses a demokrácia és a jogállamiság tisztelete. Az eljárás eredményeként Magyarország akár súlyos szankciókra is számíthat: a legrosszabb forgatókönyv az, hogy az ország ideiglenesen elveszíti az Európai Tanácsban a szavazati jogot. Bár jelen állás szerint rendkívül kicsi – lényegében nulla – a valószínűsége annak, hogy ez

³¹ Lásd a 2018. évi CXXX. törvény 66. §-át.

³² Lásd az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdését, valamint a 2018. évi CXXX. törvény 1. § (3) bekezdését.

³³ <https://www.parlament.hu/irom41/06295/06295.pdf>

³⁴ 2019. évi CXXVII. törvény

megvalósuljon, maga az eljárás mégsem tekinthető jelentéktelennek. Mielőtt ugyanis az Európai Unió megállapítaná azt, hogy a magyar kormány súlyosan és tartósan megsérti az uniós alapértékeket, átvilágítják a teljes hazai intézményrendszert.

Az eljárás alapját az Európai Parlament által 2018. szeptember 12-én elfogadott jelentés³⁵ képezi. A köznyelvben Sargentini-jelentésként ismertté vált dokumentum súlyos aggályokat fogalmazott meg egyebek mellett a kormány által az igazságszolgáltatás függetlensége ellen intézett támadások, a rendszerszintű korrupció, valamint a fékek és ellensúlyok intézményeinek a meggyengítése miatt. A magyar kormány igen terjedelmes válasziratban³⁶ foglalta össze a saját álláspontját, ez azonban az elmúlt években megszokottaknak megfelelően jelentősen kozmetikázta a valóságot. Éppen ezért a TI Magyarország és számos más civil szervezet külön jelentést³⁷ készített azért, hogy megcáfolja a kormány sok esetben valótlanosságokat tartalmazó állításait. A TI Magyarország a civil jelentésben kifejtette egyebek mellett azt, hogy a kormány állításaival ellentétben a vagyonyilatkozatok jelenlegi rendszere alkalmatlan a parlamenti képviselők tényleges gazdagodásának a feltárására. Azt is kiemeltük, hogy a kampánypénzekkel történő elszámolás csak papíron szigorú, a valóságban azonban a könnyen kijátszható szabályok lehetővé tették mintegy nyolcmilliárd forint közpénz kamupártok általi büntetlen ellopását. A TI Magyarország azt is leszögezte, hogy hiába indít a magyar ügyészség az OLAF által kivizsgálására javasolt ügyek 45 %-ban eljárást, ha eközben az elmúlt hét évben 20 magas szintű korrupciós ügyben az OLAF javaslata ellenére nem tett semmit.

A kormány álláspontjának cáfolatára szánt jelentés az Európai Unió finn elnöksége idején készült, amikor egyben az eleinte vontatottan haladó eljárás is nagyobb lendületet vett. Ebben az időszakban Varga Judit igazságügyi minisztert két ízben is meghallgatták. Sokan vélik úgy, hogy a Soros elnöki tisztet jelenleg betöltő Horvátország kevésbé elkötelezett a jogállamiság iránt, mint az őt ezen a poszton megelőző Finnország. Ezért elképzelhető, hogy a két visegrádi ország ellen a 7. cikk alapján indított eljárások újra megakadnak, vagy akár érdemi szankciók nélkül lezárulnak. Ha így is lesz, az eddigi történéseket akkor sem tekintjük eredménytelennek. Egyrészt azért nem, mert minél több külső figyelem jut a demokrácia és a jogállamiság magyarországi állapotára, annál kevésbé van lehetősége a kormánynak további közjogi rombolásra. A közigazgatási különbírók erősen megkérdőjelezhető létrehozásának újbóli elvetése is azt jelzi, hogy a NER nem rajong az Európai Unió kitüntetett figyelméért. Másrészt a kormány képviselőinek botrányos viselkedése a 2019. december 10-ei meghallgatáson megismerteti a többi EU tagállam döntéshozóit a magyar kormány sokszor cinikus és gyűlöletkeltő propagandakampányával, amely nemegyszer Soros György világméretű összeesküvését okolja a Magyarországgal szembeni jogállami kritikákért. Harmadrészt a nagyszámú civil szervezet által a kormány valótlan állításait cáfolandó készített jelentés számos európai uniós döntéshozót szembesített azzal a hazai valóságban már megszokott körülménnyel, hogy a kormány a valóságot a pillanatnyi igényei szerint hajlítja meg.

A közreműködő civil szervezetek az árnyékjelentés megállapításait eddig bő féltucatnyi kerekasztal beszélgetés alkalmával ismertették meg a polgárokkal a fővárosban és vidéki városokban egyaránt.³⁸

³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/a-jogallamisag-helyzete-a-tagallamokban-es-a-hires-7-cikk>

³⁶ https://www.kormany.hu/download/2/81/81000/sargentini_cafolat.pdf

³⁷ https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/10/NGO_rebuttal_of_Article_7_Hun_gov_info_note_18102019.pdf

³⁸ Lásd pl. a Debreciner.hu beszámolóját az árnyékjelentés debreceni bemutatójáról:

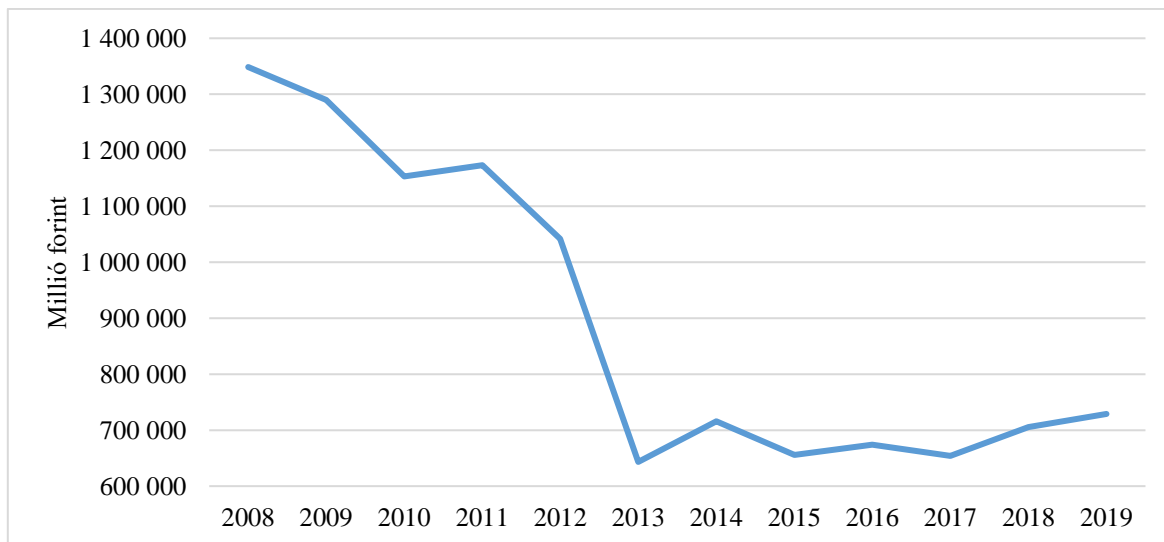
https://www.debreciner.hu/cikk/1720_a_nagy_cafolat_debrecenben_tenyek_a_7_cikk_szerinti

3.3. És mégis mozog a föld, avagy az önkormányzati választások következményei

A 2019. évi helyhatósági választások a kormánypárt 2006 óta nem tapasztalt méretű vereségét hozták: 2019 őszén a fővárosban és a nagyobb városokban a kormánypárt nem kizárólag politikailag maradt alul a vele szemben kialakult összefogással szemben. Valójában a Fidesz által létrehozott intézményrendszer szenvedett látványos vereséget. Ez azt is jelzi, hogy a választói akarat a kormányon lévőköt egyértelműen és részrehajlóan kiszolgáló államhatalmi intézményrendszer, valamint a közpénz milliárdokkal kistafirozott propaganda-média ellenére érvényre juthatott. Kérdés azonban, hogy a jogállam ellenében kiépített és a hatalom megtartása érdekében működtetett intézményrendszer keltette ellenszélben megszerzett győzelem lehetővé teszi-e a rendszerszintű korrupció megtörését és a jogállami építkezést az önkormányzatok szintjén.

Magyarország polgárainak a harmada ellenzéki vezetésű településeken él.³⁹ E települések, főként a nagyvárosok gazdasági ereje és jövedelemtermelő képessége jóval magasabb, mint a kisebb településeké. Ugyanakkor 2010 óta jelentősen megváltozott az önkormányzati szektor államháztartási és intézményi súlya, és ez nem elhanyagolható mértékben befolyásolja az önkormányzatok mozgásterét. Egyrészt jelentősen csökkent az önkormányzatok központi költségvetésből származó támogatása. Az önkormányzatok bevételei között ez a tétel 2012-ig rendre meghaladta az évi ezermilliárd forintot, míg 2013 óta éves szinten nagyjából 640 és 730 milliárd forint között alakul a központi költségvetésből származó transzferek összege (lásd: 4. ábra). Ráadásul a 2011-ben bevezetett reform következtében a települések feladatfinanszírozás keretében jutnak költségvetési támogatáshoz. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy csökken a felhalmozható és szabadon felhasználható forrásaik aránya, vagyis az önkormányzatok költségvetése egyre kötöttebbé válik.

4. ábra: A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása 2008-2019. között



Forrás: A költségvetési törvényeknek az államháztartás mérlegét és a helyi önkormányzatok támogatásait bemutató mellékletei.⁴⁰

³⁹ Haász János: Több mint 3,5 millió magyarnak lett nem fideszes polgármestere

(https://index.hu/belfold/2019/10/14/nem_fideszes_polgarmester_onkormanyzati_valasztas_varos). Ha Budapesten kizárólag az ellenzéki vezetésű kerületek lakosságát számítjuk ide, akkor a nem kormánypárti települések lakossága mintegy 3 millió főben határozható meg.

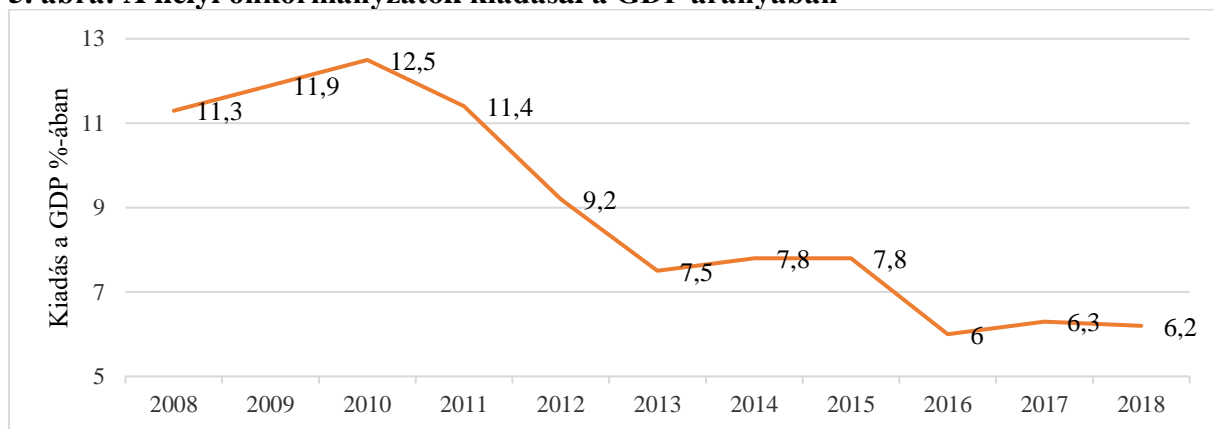
⁴⁰ Az önkormányzati szektor költségvetési támogatásának a csökkenését hasonló mértékűnek látja Bordás Péter, lásd: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése, in: Közjogi

A 2010-et követő időszakban nemcsak az önkormányzatok központi költségvetési támogatásának, hanem a kiadásainak a számottevő visszaesése is megfigyelhető. Az önkormányzati szektor kiadásai 2008 és 2011 között éves szinten nagyjából a nemzeti össztermék nyolcadát tették ki, ellenben az utóbbi három évben már csak a GDP 6 %-ára rúgnak (lásd: 5. ábra). A 2011. évet megelőző évtizedben éves szinten jellemzően 11-12 milliárd eurót költöttek az önkormányzatok, miközben az elmúlt három évben 8 milliárd euró körüli összegben látszik stabilizálódni az önkormányzati kassa kiadási oldala.

Fontos kiemelni, hogy a teljes közszeaktor a GDP-hez mért kiadásai azonos időszakban változatlanul magas arányúak voltak: a bruttó hazai termék 50 %-a körül alakultak, de 2018-ban például a GDP 46 %-át tették ki. A GDP növekedése a teljes közszeaktort tekintve 2011 és 2018 között lényegesen magasabb összegű tényleges kiadást eredményezett. Az önkormányzati költségek azonban ugyanebben az időszakban mind nominálisan, mind GDP-arányosan jelentősen csökkentek.

A vizsgált időszakban az önkormányzatok intézményfenntartói szerepe nagymértékben zsugorodott: az általános és a középiskolák mellett a kórházak is kikerültek a helyhatósági fenntartás alól. A korábban helyi közszolgáltatások központosítása az önkormányzati kiadások jelentős csökkenésének az egyik indoka. Legalább ennyire fontos tényező azonban az önkormányzatok adósságainak a központi költségvetés által történt konszolidálása, mert ennek következtében az adósságszolgálat gyakorlatilag eltűnt a helyi kiadások közül.

5. ábra: A helyi önkormányzatok kiadásai a GDP arányában



Forrás: A zárszámadási törvények miniszteri indokolásának mellékleteiben található adatok, valamint a Központi Statisztikai Hivatal által közölt GDP adatok felhasználásával a TI Magyarország saját számításai.⁴¹

A költségvetési forrásokból finanszírozott közszolgáltatások terjedelme tehát nem változott, mindössze annyi történt, hogy az állami az általános és a középiskolai oktatás, valamint a fekvőbeteg szakellátás feladatait a helyi szintről a kormányhoz központosította. A teljes

Szemle, X. évf. 2. szám (elérhető:

<http://real.mtak.hu/74496/1/Bord%C3%A1s%20P. Feladatfinansz%C3%ADroz%C3%A1s... K%C3%B6zjogi%20szemle%20%282017%29.pdf>). Érdemes megjegyezni, hogy a hivatkozott műben található, a 2005 és 2016 közötti időszakra vonatkozó adatok kismértékben eltérő összegben határozzák meg az egyes években az önkormányzatoknak juttatott központi költségvetési támogatást.

⁴¹ Az önkormányzati kiadások csökkenését hasonlóan látja Péteri Gábor, lásd: Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás (elérhető: <https://kozjavak.hu/kiserletezgetunk-onkormanyzati-feladatfinanszirozás>).

közszektor GDP-hez mért kiadásainak az elmúlt években tapasztalható 3 %-os csökkenés ellenére változatlanul magas aránya és az összegszerű kiadások mértékének jelentős emelkedése ugyanakkor arra enged következtetni, hogy a centralizáció nem tette olcsóbbá az érintett közszolgáltatásokat.

Az ismertetett folyamatok illeszkednek a kormány 2010 óta tapasztalható központosító törekvéseibe: a helyben ellátott közszolgáltatások jelentős részének az elvonásával, és az önkormányzatok költségvetési autonómiájának a számottevő csökkentésével „lényegében végrehajtott szerepre lehet kárhóztatni az önkormányzatokat”.⁴²

Mindezek ismeretében csak annyit lehet leszögezni, hogy az ellenzéki vezetésű településeknek nem lesz egyszerű dolga, ha ki akarnak törni a központi hatalom gyámkodása alól. A TI Magyarország mindazonáltal gyakorlati tanácsokkal igyekszik elősegíteni a jogállamiság helyi szinten történő megerősítését. Ahhoz ugyanis, hogy átláthatóan és tisztességesen működjenek az önkormányzatok, sem az elvont hatáskörök, sem az elszípkázott bevételek visszaszerzésére nincsen szükségük. Ehhez elegendő jó szabályokat kidolgozni és azokat következetesen végrehajtani.

Az Átlátszó.hu, a K-Monitor és a TI Magyarország az Ez a Minimum!⁴³ programban összegezte azokat a javaslatokat, amelyek megvalósításával a települések érdemben javíthatják a hitelességüket. Javaslataink lényege az, hogy erősíteni kell a közpénzekkel történő gazdálkodás és a helyi döntéshozatal átláthatóságát. Ennek érdekében olyan kulcsterületeken kell előrelépést tenni, mint a közérdekű adatok megismerhetősége, az önkormányzati költségvetés közérthetősége, az önkormányzati szerződések hozzáférhetősége, a beszerzések, mindenekelőtt a közbeszerzések becsületessége, az önkormányzati vezetők vagyoni helyzetének nyomon követhetősége, valamint az önkormányzati vállalatok megbízható gazdálkodása. A kampány során összesen 389 önkormányzati jelölt vállalta a civilek átláthatósági javaslatainak megvalósítását. A 389 jelölt közül 60 településen 184-en szereztek mandátumot, közülük 16 jelöltet választottak polgármesterré. Ez komoly siker és előrevetíti annak a lehetőségét, hogy az átláthatóság iránt elkötelezett települések láncolata alakul ki az országban. A Transparency International Magyarország önkormányzati átláthatósági mintaszabályzat⁴⁴ készítésével is elő kívánja segíteni ezt a folyamatot.

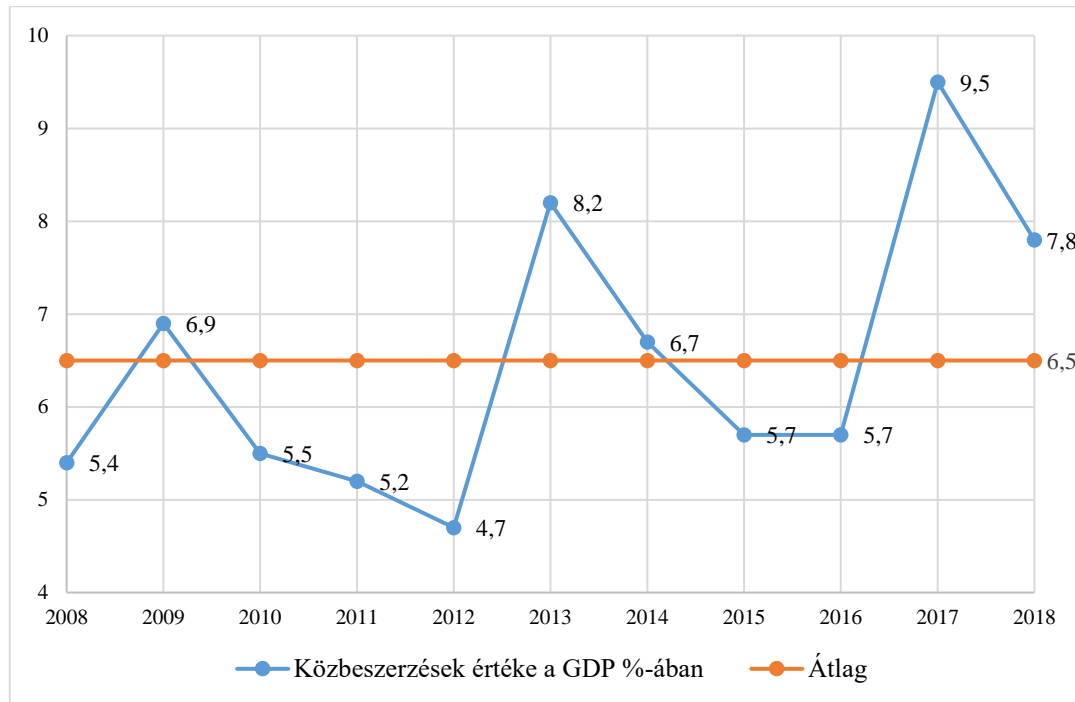
4. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források

Jóllehet a 2019. évre vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre, de fontos kiemelni, hogy Magyarországon a 2017. és a 2018. évben közbeszerzés útján az állam szervei (többek között a közhatalmi szervek, az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vállalatok, valamint a közszolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők) a korábbi évek átlagát jelentős mértékben meghaladó közpénzt költöttek el. Az állam átlagosan a GDP 6,5 %-át költi el közbeszerzés útján, ami megfelel az uniós átlagnak is. 2017-ben azonban a közbeszerzések értéke a GDP közel 10 %-át tette ki, míg 2018-ban körülbelül 8 %-ot. (lásd: 6. ábra).

⁴² Gajdusчек György: Változások az önkormányzati rendszerben: – egy értelmezési kísérlet, in: Fundamentum 2012/2. szám, 70. oldal

⁴³ <http://www.ezaminimum.hu/>

⁴⁴ <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/12/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati-%C3%A1tl%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1gi-mintarendelet.pdf>

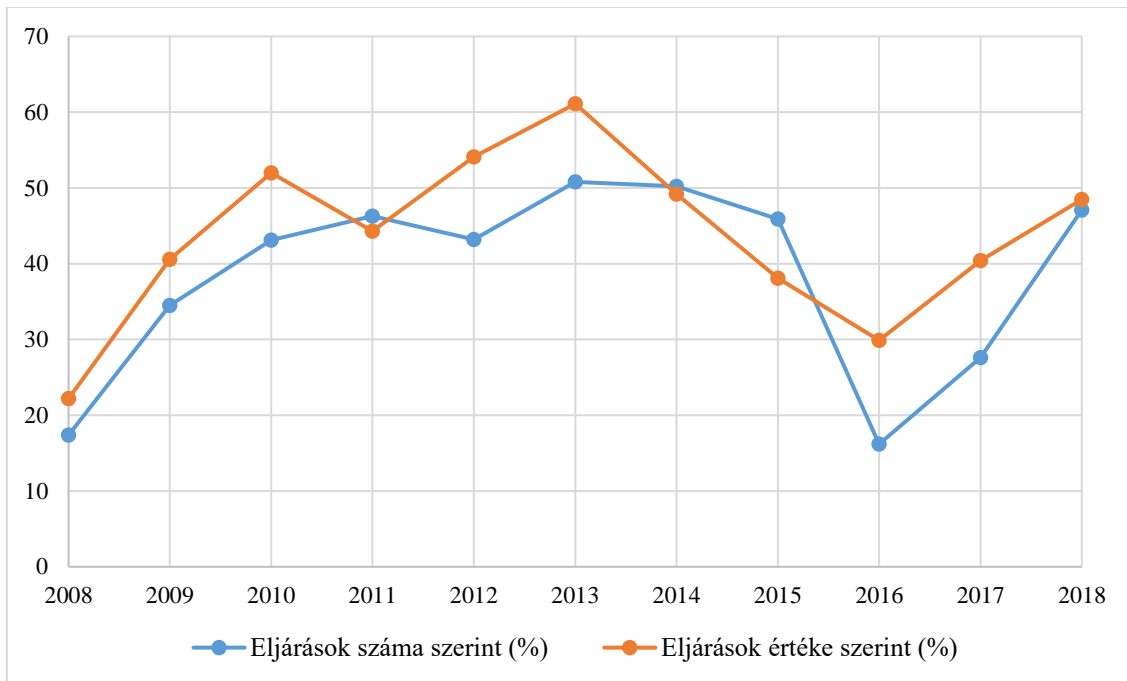
6. ábra: A közbeszerzések értéke a GDP arányában 2008 és 2018 között


*Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2018. évi beszámolója az Országgyűlés részére.*⁴⁵

Amint azt a 6. ábrán lehet látni, a hazai közbeszerzések értéke nagyban változik egyik évről a másikra. A változás elsődleges oka az, hogy a magyarországi közbeszerzések átlagosan felét uniós forrásból finanszírozzák részben vagy egészben (lásd: 6. ábra). Így, a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések értéke egy adott évben nagyban függ attól, hogy a kormány éppen mennyi uniós pénzt tudott lehívni. A 2017-ben és 2018-ban látott kiugrás is betudható annak, hogy a 2014 – 2020. programozási időszak – uniós költségvetés – félidejében jártunk, így a tervezési időszak után elkezdődött az uniós támogatások kiosztása.

A 2014-2020. programozási időszakban Magyarország közel 8 ezer milliárd forintot (25 milliárd euró) támogatást kap az Európai Strukturális és Befektetési Alapokból. Ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 4 %-át teszi ki. Magyarország az Európai Unió tagállamai közül a második az egy főre jutó támogatás rangsorában.

⁴⁵ Lásd: https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/ea/ea/eaead05-c892-4ec0-a02c-071e84cd1e7d/a_kozbeszerzesi_hatosag_2018_evi_beszamolaja.pdf

7. ábra: A közbeszerzési eljárások aránya, amelyekben európai uniós támogatást használtak fel 2008 és 2018 között


Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2018. évi beszámolója az Országgyűlés részére.⁴⁶

Magyarországon 2015-ben a TI Magyarország írt először az uniós források felhasználásához kötődő korrupciós kockázatokról szóló jelentésében az abszorpciós nyomásról.⁴⁷ Azóta a magyar kormány számos alkalommal kifejezte, hogy elsődleges célja az, hogy a lehető legtöbb uniós forrást használja fel a lehető leggyorsabban.⁴⁸ Erre tekintettel a kormány a Magyarországnak szánt uniós pénzek 110-115 %-át tervezi felhasználni azért, hogy ha bizonyos projektek nem mennek át az Európai Bizottság ellenőrzésén, akkor egy másik projekt számláit tudják benyújtani. Erre volt példa, az ún. Elios-ügy is, amelyben, jóllehet uniós finanszírozású projektek keretében „modernizálták” a közvilágítást, a projekt számláit végül – az ismert okok miatt – nem nyújtotta be a magyar kormány az Európai Bizottságnak, így az végeredményben a magyar költségvetés terhére valósult meg.⁴⁹ Ennek eredményeképpen, a projektek tervezése, egyes projektekkel elérni tervezett célok indokoltsága, illetve az ellenőrzés másodlagos, a kormány intézkedései a fő cél elérését szolgálják.

A 7. ábrán azt láthatjuk, hogy a 2014-2020-as programozási időszakban a tényleges végrehajtás valójában 2016-ban kezdődött. 2017-re Magyarország már az uniós pénzek 96 %-áról döntött, a kormány papíron gyakorlatilag elköltötte a hét évre kapott uniós pénzeket két év alatt (lásd: 8. ábra). 2019 közepére a magyar kormány döntési rátája már elérte a 109 %-ot. Másfelől viszont azt is láthatjuk, hogy a kormány az uniós pénzeknek csak kis hányadát fizette ki a kedvezményezetteknek ténylegesen: 2019 közepéig összesen 34 %-át. Mindez – különösen más

⁴⁶ https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/ea/ea/eaead05-c892-4ec0-a02c-071e84cd1e7d/a_kozbeszerzesi_hatosag_2018_evi_beszamoloja.pdf

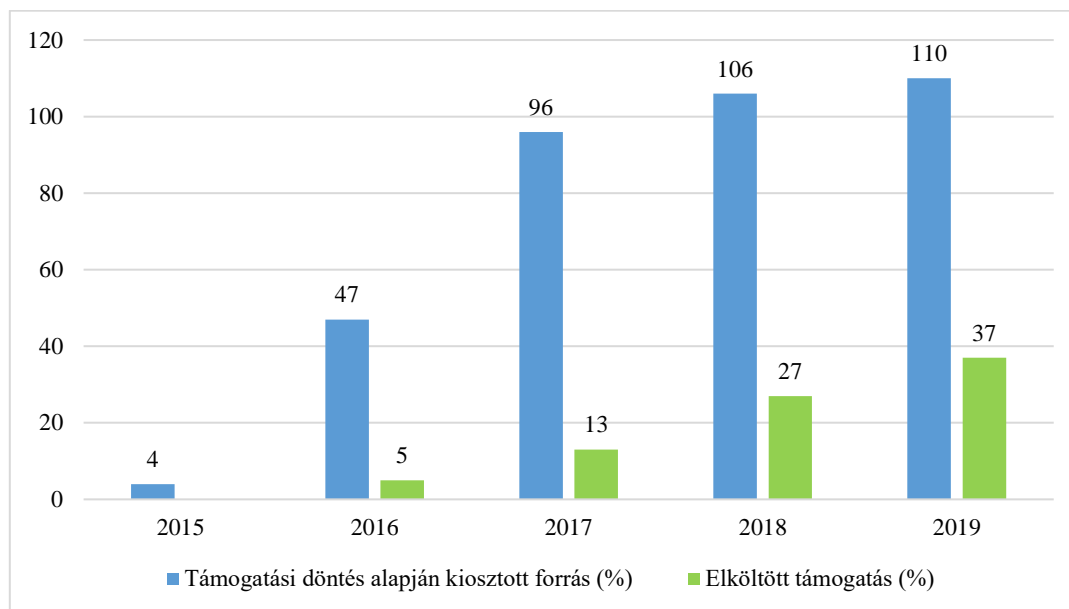
⁴⁷ <https://transparency.hu/hirek/resze-lett-a-rendszernek-tularazzak-az-unios-projekteket/>

⁴⁸ <https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/europai-unios-fejlesztésekert-felelos-allamtitkar/hirek/magyarorszag-toronymagasan-vezet-a-regioban-az-unios-forrasok-felhasznalasa-teren>

⁴⁹ Az uniós támogatás ugyanis utófinanszírozást jelent, azt minden esetben a magyar költségvetésből előlegezik meg.

országokkal összehasonlítva⁵⁰ – gyengén előkészített projekteket, és összességében az uniós források nem jól megtervezett felhasználását sugallja.

8. ábra: Az uniós források felhasználásának előrehaladása Magyarországon



Forrás: Európai Bizottság⁵¹

Az Európai Unióból érkező források magyarországi felhasználása ezen kívül is számos rendszerszintű korrupciós kockázatot hordoz magában. Az állam intézményei nemhogy nem tudják kiszűrni ezeket a kockázatokat, de számos esetben az intézmények maguk teremtenek lehetőséget a visszaélésre. Mivel a hatalmas mennyiségű forrás gyors elköltése a cél, jellemző az európai uniós támogatással megvalósuló projektek felültervezése, azaz a ténylegesen szükségesnél nagyobb pénzüsszeg jóváhagyása. A felültervezés és az elégtelen ellenőrzés jelentősen hozzájárulnak az európai uniós projektek túlárzásának elterjedéséhez. (A TI Magyarország fent hivatkozott 2015-ös kutatása arra a megállapításra jutott, hogy a túlárzás a projektek több mint 90 %-át érintheti, és átlagos mértéke elérheti a 25 %-ot.)

Az európai uniós források kedvezményezettjeiről döntő, valamint a források elköltésének ellenőrzését végző és a támogatott projekteket megtervező szervezetek ugyanannak az irányító hatóságnak az alárendeltségében működnek. Vagyis a felsorolt szervezetek azonos állami vezető (helyettes államtitkár, illetve végső soron miniszter) irányítása alá tartoznak. Az ellenőrző szervezetek ezért kifejezetten ellenérdekeltek abban, hogy ellássák a projektek ellenőrzését, hiszen az egyrészt lassítaná a forrásfelhasználást, másrészt, ha hiányosságokra, szabálytalanságokra derülne fény, a kormány saját magát keverné gyanúba, hogy nem kellő körültekintéssel választotta ki a kedvezményezetteket.

A tényleges függetlenségnek mind szervezeti, mind személyi szinten erősen megkérdőjelezhetőek az intézményi garanciái. Jellemző, hogy az Európai Unió előírásaira figyelemmel kötelezően felállítandó és az irányító hatóságoktól független ellenőrző szerv, az

⁵⁰ https://korrupcio.blog.hu/2019/12/19/magyar-portugal_ki_menedzseli_hatekonyabban_az_eu-s_forrasokat

⁵¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>

Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, a Pénzügyminisztérium szervezetén belül működik, alkalmazottai pedig kormánytisztviselők.

Az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése elsősorban tagállami kompetencia, a megfelelő tagállami hatóságoknak – elsősorban az irányító hatóságoknak, de végső soron, csalás és más korrupció esetén az ügyészségnek – kell ellátniuk ezt a feladatot. Az Európai Bizottság ellenőrző szervei – az auditorok, illetve az Európai Csalás Elleni Hivatal, vagyis az OLAF – nem képesek több tízezer projekt tételes ellenőrzésére. Szemléltetésképpen: az OLAF a 28 tagállamban évente körülbelül 300 vizsgálatot indít, magyarországi projektek vizsgálatára tízes nagyságrendben kerül sor egy év alatt. Ezzel szemben az előző, 2007–2013 közötti hétéves költségvetési időszakban csak Magyarországon több mint 60 ezer projekt valósult meg részben vagy egészben az Európai Unióból származó forrásból. 2018-ban például kilenc Magyarországot érintő vizsgálatot zárt le az OLAF, ezek közül hét esetben állapított meg szabálytalanságokat. Ezzel Magyarország lett az első Görögország és Lengyelország előtt az összes tagállam közül, azaz az OLAF Magyarországot érintően indítja a legtöbb vizsgálatot. Magyarország abban is kiemelkedik a többi tagállam közül, hogy 2014 és 2018 között az OLAF 52 ügyet zárt le ajánlással, amelyekben az uniós pénzek 3,84%-nak visszafizettetésére tett javaslatot az OLAF. Összehasonlításként, ezen a listán második Szlovákia 2,29%-kal, harmadik pedig Spanyolország 0,43%-kal.

Az OLAF által vizsgált ügyekkel kapcsolatban ki kell még emelni, hogy évekig a magyar ügyészségé volt az egyik legrosszabb vádemelési ráta az EU-ban. 2018-ban ez a helyzet valamelyest javult, és az ügyészség, illetve a magyar kormány is többször hivatkozott arra, hogy a magyar ügyészség vádemelési rátája (45 %) jobb, mint az uniós átlag (36 %). A magyar ügyészség ennek ellenére 20 olyan ügyben évek óta nem hoz döntést, amelyekben az OLAF ajánlásokat fogalmazott meg Magyarországnak, ami a legmagasabb arány az Európai Unióban. Romániában és Olaszországban magas az eddig elintézetlen ügyek száma (20, illetve 21), de ezen országoknak eleve több nyitott OLAF ügyük van, mint Magyarországnak. Ugyanakkor például Csehországban mindössze 4 olyan ügy van, amiben az ügyészség még nem döntött, míg Lengyelországban 78 %-os a vádemelési ráta, Görögországban pedig 80 %. Azt is jelezni kell, hogy a vádemelési ráta az Európai Unió egészére vetítve azért alacsony, mert vannak olyan tagállamok, amelyekben az OLAF csak egy vagy két ügyet vizsgál, és e vizsgálatok nyomán nem kerül sor vádemelésre.⁵²

A magyar állami szervek 2018-ban 3300 milliárd forintot költöttek el közbeszerzés útján. Ennek 48,5 %-át finanszírozták részben vagy egészben uniós forrásból, és ez az összeg a 2018-as GDP 7,8 %-át tette ki.

Mindezekre tekintettel különösen aggasztó, hogy az állami megrendelések egyre inkább néhány személy kezében koncentrálnak. Mészáros Lőrinc három, a közbeszerzések piacán aktív cége és konzorciumi partnerei egyre nagyobb arányban részesednek a 2011 óta Magyarországon megkötött közbeszerzési szerződésekből. Míg 2011 és 2016 között évente e szerződések kevesebb mint 1 %-át, addig 2017-ben az teljes közbeszerzési érték 5,4 %-át, 2018-ban pedig a 3,7 %-át nyerték meg. Ennél is nagyobb arányban részesedtek az EU támogatásból finanszírozott projektekből. Itt a társfinanszírozott közbeszerzések értékének mintegy 20 %-át, 426 milliárd forintot tudták elnyerni.⁵³

Figyelemre méltó az is, hogy míg általában a végső szerződéses ár a becsült értékhez képest 6 %-kal alacsonyabb, addig a Mészáros Lőrinc és társai által nyert közbeszerzéseknél ugyanez

⁵² Például, Ciprus, Horvátország; https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2018_en.pdf

⁵³ A Korrupciókutató Központ Budapest számításai: <https://g7.hu/kozelet/20190521/nyolc-abra-egy-magyar-csodarol/>

8,6 %-kal magasabb volt. Ha csak az EU-támogatásokból finanszírozott projekteket nézzük, akkor 2017-2018-ban a Mészáros Lőrinchez köthető cégek 23,5-szeres eséllyel nyerték a közbeszerzéseket, azaz 46 nyert közbeszerzésre csak egy vesztett jutott. Ezzel magasan az ő cégei teljesítenek a legjobban a közbeszerzések piacán.⁵⁴

Mindeközben a Közbeszerzési Hatóság által kiadott statisztikák az utóbbi években egyre javuló versenyhelyezetet mutatnak – elméletileg. Például az úgynevezett egy-ajánlattevős közbeszerzési eljárások aránya az uniós értékhatár feletti (nagyobb értékű) közbeszerzésekben 24 %-ra esett vissza 2018-ban a Közbeszerzési Hatóság statisztikái szerint.⁵⁵ Ezzel szemben az Európai Bizottság 2018-as adatai szerint az uniós értékhatár feletti eljárások 39 %-ában csak egy ajánlattevő tett ajánlatot. A 2018. évi országjelentésében az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem tudja alátámasztani a javuló statisztikáinak a módszertanát.⁵⁶ Jelezni szükséges, hogy az uniós értékhatár feletti közbeszerzési eljárások adatbázisát az Európai Bizottság kezeli. Az Európai Bizottság szóbeli tájékoztatása szerint 2019-ben az egyajánlatos közbeszerzési eljárások aránya Magyarországon 42 %-ra nőtt. Elmondható, tehát, hogy a hazai közbeszerzések piacán verseny csak igen korlátozottan valósul meg.

5. A korrupció természete Magyarországon

Magyarországon az elmúlt évtizedben a korrupció végletesen központosítottá vált. A jelenlegi hazai állami korrupció lényege az erőforrásoknak különféle eszközökkel történő újraosztása, az új elit megteremtése és a kormányközeli szereplők jutalmazása, helyzetbe hozása. Bizonyos csoportoktól az állam törvényi eszközzel elveszi vagy megvásárolja a vagyont, amit más csoportoknak adnak oda. Mindez sokszor intézményesülten történik.⁵⁷ A közpénzszivattyúk⁵⁸ révén a jogállami normák megsértésével az adófizetők pénze magánvagyonná lényegül át. A korrupció a rendszer része lett, és nem mellékhatása.

Az ideológia mindehhez a nemzeti tőkés- és középosztály létrehozása, ezért mondják a kormánypárti ideológusok, hogy amit a TI Magyarország és más kritikusok korrupciónak neveznek, az a rendszer lényege. Valójában persze azt látjuk, hogy nagyon is hiányzik a magyar társadalomból az erős és gyarapodó középosztály és pláne a polgárság, mindenekelőtt szellemi értelemben. Inkább felduzzasztott kliens-rétegről beszélhetünk.

Magyarországon egy – a demokrácia és a diktatúra közötti – hibrid rendszer, gazdasági szempontból pedig haveri államkapitalizmus alakult ki. Az államszocializmus évtizedei után el- illetve visszajutottunk oda, hogy a gazdaság egyes szegmenseiben a lojalitás felülírja a

⁵⁴ A Korrupciókutató Központ Budapest számításai: <https://g7.hu/kozelet/20190521/nyolc-abra-egy-magyar-csodarol/>

⁵⁵ https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/ea/ea/eaead05-c892-4ec0-a02c-071e84cd1e7d/a_kozbeszerzesi_hatosag_2018_evi_beszamolaja.pdf

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_en.pdf.

⁵⁷ Már 2008-ban, a baloldali kormányzás idején felhívtuk a figyelmet arra, hogy intézményesült a korrupció Magyarországon. (lásd: TI Magyarország (2008): Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti Integritás Tanulmány.

<https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/nemzeti-integritas-tanulmany/nis-2008-uzleti-szektor/>) De 2010-ig a korrupciót sokkal inkább tekintettük a rendszer melléktermékének, mintsem alapvető vonásának. Ez később megváltozott, és mára a korrupció az Orbán-rendszer egyik alapvető jellemzőjévé vált. Ugyanakkor a rossz kormányzás egyes elemei is kiütözköztek már 2010 előtt, például a szélsőségesen túlköltekező és ezért az országot adósságszpirálba sodró gazdaságpolitika (arról, hogy 2010-ben mennyiben történt fordulat és mennyiben a korábbi trendek folytatódtak lásd bővebben: Martin József Péter (2017): Continuity or Disruption? Changing Elites and the Emergence of Cronyism after the Great Recession – the Case of Hungary. CJSSP, VOL.8 (2017)3S, 255-281.o. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3273/>)

⁵⁸ Ilyen például a letelepedési kötvények rendszere, amelyről a TI Magyarország részletes tanulmányt írt: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/Imak_tanulmany_final_magyar_ektoralt.pdf

teljesítményelvet. A politikai- és a gazdasági erőforrások monopolizálására tett kísérletnek vagyunk tanúi. A közszereplők, közhatalmat gyakorlók családtagjainak, haverjainak jóval több esélyük van arra, hogy megrendeléseket, jó állásokat kapjanak. Az állami, kormányzati kegyet kereső állampolgárok és gazdasági szereplők nemegyszer a járadékvadászatban érdekeltek, nem pedig a (piaci) teljesítmény felmutatásában. A közpénzekből gazdagodó oligarchák nem szolgálnak semmiféle közérdeket, ellenben torzítják a piaci versenyt és jellemzően tartósan függővé válnak az államtól.

Az a fajta hatalomközpontosítás, ami Magyarországon kiépült, a világban nem, de az Európai Unióban szélsőségesen egyedinek mondható. Sehol az EU-ban nincs ekkora hatalma a kormánynak, az államnak, végső soron egyetlen embernek, a kormányfőnek. Miután az állami rendszerből szinte teljesen kiiktatták a fékeket és ellensúlyokat, biztosítva lényegében a kormány teljhatalmát, a végrehajtó hatalomhoz közel álló oligarchák fontos gazdasági pozíciókat foglalnak el. Az állam foglyul ejtésének (state capture) ez a módja valamelyest különbözik – például – a Csehországban megfigyelhető esettől. Nálunk a „politika” – politikusok, gazdasági szereplők és szürke eminenciások informális hálózatán keresztül – ejtette foglyul az államot, közpénzből gazdagítva a klientúrát. Csehországban ugyanakkor egy korábban meggazdagodott oligarcha, Andrej Babis vásárolta be magát a közhatalomba, megkaparintva a kormányfői posztot. Az EU-s pénzek rendszerszintű kicsatornázása ugyan hasonló, de a csehországi esetben még közvetlenebb az összeférhetetlenség: az EU-tól kapott pénzeket – papíron is – saját vállalkozásainak juttatja az ottani miniszterelnök.

Magyarországon ugyanakkor számos utcai korrupciós forma, mindenekelőtt a rendőrségi vesztegetés terén mutatkozik némi javulás, mivel ritkábban fordul elő, mint korábban. A pozitívumokhoz tartozik az is, hogy van fehéredés a gazdaságban, az online pénztárgépeknek köszönhetően kevesebb a számla nélküli kifizetés, és növekszik a kereskedelembe befolyó adóbevétel. Az ügyintézés terén a kormányhivatalok és a kormányablakok rendszere hozott némi javulást. Mindemellett a TI Magyarország tapasztalatai azt mutatják, hogy a települések egy részében szinte feudális viszonyok uralkodnak, a formális struktúrákat felülírják az informálisak, és a közberuházások velejéig korrumpáltak. A létező helyi piramisok – amelyek részben az országos piramis leképeződései – a jogállamiság, a demokrácia és a piacgazdaság normáival éppen ellentétesen működnek. Nem az érdekek, az átláthatóság, az elszámoltathatóság dominál, hanem az, hogy ki kinek az embere.

A jogállami erózió a rendszerszintű korrupciónak egyszerre oka és következménye. A tetszhalott jogállamiság újjáélesztésének sikere csak bizonyos mértékig várható a szabályozás módosításától. A szabályok végrehajtása legalább ugyanekkora mértékben múlik a kormányzó elit hozzáállásán, valamint a civil társadalom és a média azon képességén, hogy megfelelő hatást gyakoroljon a rendszert fenntartó elitre, illetve ellenőrizze azt.