

## 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 össztermékre 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 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.

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 változatlanához. 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 parlamenti képviselő bíróság elé állítása, illetve a Boldog István szintén fideszes honatya érintettségét felvető büntetőeljárás. A vádhatóság a kormányzó elithez köthető 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 valótlanosságokat tartalmazó állításait. A TI Magyarország a civil jelentésben kifejtette egyebek mellett azt, hogy a vagyonyilatkozatok 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 gyámkodása alól.

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 projektekkel 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 2018-ban 39 %-os volt. Az Európai Bizottság szóbeli tájékoztatása szerint a tavalyi évben 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 mellékhatása.

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 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 – áll a TI Magyarország a Korrupció Érzékelési Index 2019-es eredményeit ismertető jelentésében.