

# Magyarország a legkorruptabb európai uniós tagállam

**A Korrupció Érzékelési Index eredményei és a korrupciós  
helyzet 2022-ben**

*A Transparency International Magyarország jelentése*

Budapest, 2023

Készítette: Jávor Dénes Marcell, Ligeti Miklós, Martin József Péter és Zeisler Judit, a Transparency International Magyarország munkatársai

A jelentés lezárásának időpontja 2023. január 30. A Transparency International Magyarország Alapítvány nem vállal felelősséget a jelentésben található adatok és megállapítások egyéb célra vagy más összefüggésben történő felhasználásáért.

© 2023. Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.

## Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	4
1. A korrupció világtérképe.....	8
1.1. Magyarország helye a korrupciós rangsorban.....	8
1.2. A korrupciós erőssorrend világszerte .....	13
2. A jogállamról a NER 13. évében .....	14
2.1. Fordulat az Európai Unió politikájában.....	14
2.2. Magyar kormány: a cél a pénz, nem a jogállam.....	15
2.3. Intézkedések a korrupció csökkentése érdekében.....	16
2.3.1. Az Integritás Hatóság.....	18
2.3.2. A Korrupció Ellenes Munkacsoport.....	19
2.3.3. Szuperpótmagánvád – ez lenne az ügyészeg korrupciós vádmonopóliumának a vége? .....	19
2.3.4. Az információszabadság reformja – pótcslekvés vagy szándékolt céltévesztés? .....	20
2.3.5. Kis magyar vagyonyilatkozati abszurd .....	21
2.3.6. Közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok: meghosszabbították Brüsszelig ...	21
2.3.7. A bíróságokat érintő reform .....	23
3. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források.....	24
3.1. A közbeszerzési rendszer működése .....	24
3.2. Uniós források felhasználása és Magyarország részesedése az EU pénzalapjaiból.....	27
4. Korrupció és gazdasági teljesítmény.....	29
4.1. Nagy korrupció, kis gazdasági teljesítmény: Magyarország az EU alsó házában .....	29
4.2. Beruházási paradoxon.....	32

## Vezetői összefoglaló

A Transparency International (TI) Berlinben működő titkársága 28. alkalommal készítette el a világ országait a közszektor korrupciós kitettsége alapján rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI) üzletemberek és szakértők értékelései alapján. Magyarország 2022-ben 42 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 77. helyén végzett, 1 pontot és 4 helyezést rontva az egy évvel korábbi állapothoz képest. Ez világviszonylatban közepes teljesítménynek tekinthető, az Európai Unión belül azonban Magyarország az utolsó helyre csúszott vissza.

Magyarország eredménye jelentősen elmarad a közvetlen régiós versenytársainknak tekinthető országokétól. Csehország és Szlovénia más európai országokkal egyetemben 56 ponttal a 41. helyezést érte el. Lengyelország 55 ponttal a 45., Szlovákia 53 ponttal a 49., Horvátország 50 ponttal az 57. pozíciót szerezte meg a TI korrupciós rangsorában. A két állam, mellyel Magyarország a 2020. évi CPI-rangsorban holtversenyben az utolsó helyen állt az Európai Unióban, a 2022-es listán valamelyest előrébb tudott lépni: Románia 46 ponttal a 63., Bulgária pedig 43 ponttal a 72. helyen áll a 2022. évi Korrupció Érzékelési Index rangsorában.

Magyarország európai uniós sereghajtó pozíciója az elmúlt bő egy évtizedben zajló, a jogállamiság erodálását, az állam foglyul ejtését (state capture) és a rendszerszintű korrupció kiépülését jelentő folyamat betetőzésének tekinthető. Míg hazánk 2012-ben az akkor 27 tagú Európai Unión belül a 19. helyen állt, teljesítménye trendszerűen romlott, és 2019-ben, majd 2021-ben már csak Bulgáriát tudhatta maga mögött. (2020-ban hármas holtverseny volt az utolsó helyen Magyarország, Románia és Bulgária között). 2022-re az egy évvel korábbi minimális előnyét is elveszítette hazánk, miután Bulgária valamelyest javított, Magyarország pedig rontott a pozícióján.

A Korrupció Érzékelési Index eredményeinek ismertetésével egy időben a Transparency International Magyarország (TI Magyarország) ezúttal is közzétette a korrupciós helyzetet átfogóan elemző éves jelentését, amelyben a jogállamiság állapotát, a közbeszerzések és az uniós források felhasználásának rendszerét, továbbá a korrupciónak a gazdasági teljesítményre gyakorolt hatását vizsgálta.

A 2022. év legjelentősebb fejleményei közé tartozik, hogy az áprilisi országgyűlési választás után, az EU történetében először az Európai Bizottság megindította a jogállamisági eljárást Magyarország ellen, feltételekhez kötve az európai uniós támogatások elérhetőségét – állapítja meg a Jelentés jogállamiságról szóló része. Ez jelzi, hogy egy évtized után személetváltás ment végbe az Európai Unióban, és sem az uniós intézmények, sem a mérvadó tagállamok nem nézik többé tétlenül az egyes tagállamokban – elsősorban Magyarországon és Lengyelországban – tapasztalható jogsértéseket és a rendszerszintű korrupciót.

A 2023. januári állapot szerint a jogállami mechanizmus alapján Magyarország a 2021-2027-es költségvetési ciklus három operatív programjából származó források 55 százalékához, azaz 6,3 milliárd euróhoz (mintegy 2500 milliárd forinthez, a teljes kohéziós támogatás csaknem 30 százalékához) nem juthat hozzá mindaddig, amíg nem teljesíti az Európai Bizottság által meghatározott 17 feltételt („mérőkövet”). A helyreállítási alapokból (RRF) származó 5,8 milliárd euró (hozzávetőlegesen 2300 milliárd forint) vissza nem térítendő támogatás lehívását pedig az unió további 10, főleg az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó követelményhez kötötte. Így Magyarországnak összesen 27 ún. „szuperfeltételt” kell teljesítenie. A legutolsó információkból arra következtetünk, hogy a Bizottság fokozatosan emeli a téteket: az eddig ismert követelményeken túl az Európai Unió Alapjogi Kartájában megfogalmazott értékek érvényre juttatása is előfeltételét képezi a kohéziós

források megszerzésének. Az uniós pénzek kiszabadítása érdekében tett kormányzati intézkedések hatását a CPI most közzétett legfrissebb eredményei – a felmérés hosszú átfutási ideje miatt – még nem tükrözik.

A Jelentés a korrupció elleni intézkedések közül néhányat részletesen is bemutat. Az elemzés kiterjed az Integritás Hatóságra, az információs szabadság terén és a vagyonyilatkozási rendszerben véghez vitt változásokra, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodók (KEKVA-k) működésének a felülvizsgálatára és a „szuperpótmagánvadás” intézményére. A Jelentés leszögezi: az EU nyomására létrejött, az uniós forrásokat érintő visszaéléseket visszaszorítani hivatott lépések a NER-es időszak egyetlen komolyan vehető korrupció elleni intézkedéssorozatának tekinthetők. Ez annak ellenére így van, hogy a kormány valódi célja a források megszerzése, nem pedig a jogállamiság helyreállítása. Utóbbira a TI Magyarország szerint a csomag nem is alkalmas, hiszen a korrupció átszövi az államszervezet működését és a visszaélések a rendszer részévé váltak. Az állam foglyul ejtésének a folyamata már az előző évtized közepére befejeződött. Mindemellett: ha a Bizottság szigorúan ellenőrzi az új szabályok végrehajtását, a jövőben számítani lehet az uniós forrásokkal kapcsolatos visszaélések mérséklődésére, de arra nem, hogy semmissé válik az elmúlt évtized intézményi rombolása, és „egycsapásra” helyreáll a jogállam.

Az Integritás Hatóságot illetően a Jelentés leszögezi: annak hatáskörei alulméretezettek. Például nem indíthat nyomozást, nem járhat el a bíróság előtt, és általában, ha bármiféle szabálytalanságot észlel, nem cselekedhet saját maga, hanem kénytelen az egyébként illetékes állami szerv eljárását kezdeményezni. Valamivel erősebb jogosítványok illetik meg a közbeszerzésekkel kapcsolatban, ugyanis felfüggeszthet konkrét közbeszerzési eljárásokat, ha jogsértést gyanít. A vagyonyilatkozási vizsgálatokat is vizsgálhatja, de nincs joga a feltárt szabálytalanságok szankcionálására, miként arra sem, hogy rákényszerítse az eljárni jogosult társhatóságokat arra, hogy tegyék a dolgukat. Az Integritás Hatóság ezért vélhetően ki van (lesz) szolgáltatva a többi állami szerv együttműködési készségének, így eredményessége elsősorban azon fog múlni, hogy milyen mértékben tud vagy akar konfliktust vállalni a foglyul ejtett állam intézményeivel, illetve magával a kormánnyal a rendszerszintű korrupció megtörése, illetve a korrupt gyakorlatok visszaszorítása érdekében. Sok múlik majd tehát a Hatóság vezetésének és apparátusának elkötelezettségén, és azon, hogy szerepfelfogásuk szerint távolságot akarnak-e vagy tudnak-e tartani a kormánnytól – kihasználva azt, hogy a Hatóságnak jelentési kötelezettsége van az EU felé –, vagy de facto kormány szervként működnek.

A TI Magyarország – több más, a korrupció ellen küzdő független szervezettel, így a K-Monitorral és az Átlátszó.hu-val együtt –, pályázat útján bekerült az Integritás Hatóság mellett működő (de annak részét nem képező), 10 állami és 10 civil tagot számláló Korrupció Elleni Munkacsoportba. A TI Magyarország ismételten leszögezi: részvételét előre meghatározott feltételekhez kötötte, így kizárólag addig marad a Munkacsoport tagja, ameddig esély mutatkozik az érdemi munkavégzésre.

A közbeszerzések és az uniós források felhasználása kapcsán a Jelentés megállapítja: a közbeszerzésekhez kapcsolódó kockázatok mérséklése központi eleme az Európai Unió és a magyar kormány közötti, uniós források megszerzése érdekében folyó tárgyalásoknak. Magyarországon a közbeszerzések gazdasági súlya továbbra is jelentős, miközben a közbeszerzési piac meglehetősen kitért a korrupciónak. A közbeszerzési eljárások összesített értéke 2022-ben 4590 milliárd forintot tett ki, vagyis 9 százalékkal nőtt az előző évhez képest, és jóval meghaladta a koronavírus-járvány előtti évek értékeit is.

A Közbeszerzési Hatóság adatai szerint, miközben 2022. első három negyedévében még 48 százalékos drágulás volt megfigyelhető az előző év azonos időszakához képest, az év végére annyira visszafogták a beszerzéseket, hogy a teljes évre vonatkozóan már csak 6 százalékos áremelkedés volt kimutatható

az egyes eljárások átlagárát tekintve. A járvány előtti időszakhoz (2019) képest ugyanakkor 67 százalékkal emelkedett a közbeszerzési eljárások átlagos összege, melyben az infláció mellett tetten érhető a közbeszerzéseket jellemző súlyos túlárazás is.

Az Európai Bizottság több megállapítást tett a hazai közbeszerzéseket érintő szabálytalanságokra vonatkozóan. A Bizottság – immár sokadjára – hívta fel a figyelmet az egyajánlatos közbeszerzések magas arányára és a közbeszerzési piac koncentrációjára, amelyek jelentős korrupciós kockázatot jelentenek és csökkentik a verseny intenzitását. Bár az egyajánlatos közbeszerzések mértéke csökken, annak 35 százalékos aránya (az uniós értékhatár feletti beszerzésekre vonatkozóan) továbbra is jóval meghaladja az Európai Unió által elvárt 15 százalékos szintet. (Az egyajánlatos eljárások arányának csökkentésére a magyar fél ígéretet tett a korrupció elleni csomag részeként.) A közpénzes megbízások elnyerésére irányuló versenyfeltételeket tovább rontja, hogy a legjelentősebb beszerzéseket a kormány rendszeresen kivonja – például a koronavírus járvány ürügyén vagy nemzetbiztonsági okokra hivatkozva – a hagyományos közbeszerzési eljárások alól. Mindez tavaly sem történt másként: a korábbi években induló, az uniós jogszabályokkal szembemenő koncessziós eljárásokat zártak le, rendre kormányközeli nyertesekkel (ilyen volt például a hulladékkezelésre és az autópályák üzemeltetésére kiírt, két, egyaránt 35 évre szóló koncessziós eljárás).

A 2021-ben indult új finanszírozási időszakban az uniós alapokból a pénzek felfüggesztése miatt egyelőre egyetlen euró sem érkezett. A támogatások kiosztása ennek ellenére már 2021-ben megkezdődött. A kormányzati pályázati portál adatai szerint az időközben meghirdetett helyreállítási alap forrásaiból 2022. év végéig 193 pályázat nyert vissza nem térítendő támogatást mintegy 528 milliárd forint – vagyis az összes forrás nagyjából 20 százalékanak megfelelő – értékben. A pénz nagyobb részét már ki is fizették a pályázóknak. Mindezt azonban egyelőre a magyar költségvetés, vagyis az adófizetők finanszírozzák és kérdéses, hogy a Bizottság valaha is befogadja-e ezeket a számlákat.

Az uniós támogatások hasznosulásának hosszabb távú trendjeit vizsgálva az látszik, hogy hiába volt Magyarország az uniós költségvetés egyik legnagyobb kedvezményezettje, a pénzbeáramlás nem járult hozzá sem a hatékonyság, sem pedig a vállalkozások számával mért gazdasági aktivitás növekedéséhez, és nem csökkentek az egyenlőtlenségek, ellenben nőtt a korrupció.

A Jelentés gazdasági fejezete megállapítja: az Európai Unióban 2022-ben – az előző évekhez hasonlóan – továbbra is erős az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nagyságával mért gazdasági teljesítmény és a Korrupció Érzékelési Indexben elért eredmény által kifejezett korrupció elleni teljesítmény közötti összefüggés. Igaz, a most kimutatott, a kapcsolat erősségét jelző 0,81-es regressziós együttható valamivel alacsonyabb számot mutat, mint 2020-ban és 2021-ben (az előző két évben 0,83 volt ez az érték). Magyarország annak ellenére ragadt az EU alsóházában, vagyis a korrupcióval súlyosan fertőzött, ugyanakkor – uniós összehasonlításban – alacsony nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamok között, hogy a koronavírus-járványt megelőző hét évben jelentős volt a gazdasági növekedés (évi átlagban meghaladta a 4 százalékot). A Nemzetközi Valutaalap (IMF) adatai szerint az egy főre eső GDP 2013 és 2022 között 13 666 dollárról 18 983 dollárra nőtt, vagyis összesen nem kevesebb mint 39 százalékkal emelkedett. Mint már említettük, a 2022. évre vonatkozó CPI szerint Magyarország lett az unió legkorruptabb országa, miközben az egy főre jutó GDP tekintetében Magyarország csupán három uniós országnál (Bulgária, Románia, Horvátország) teljesített jobban (Lengyelországgal lényegében egy szinten van).

A Jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy a jogállami rombolás és a rendszerszintű korrupció dacára 2016-tól intenzív beruházási aktivitás jellemezte a magyar gazdaságot, és nemcsak az állami, hanem a magánberuházások terén is (beruházási paradoxon). Ezt több, egymással összefüggő tényező

magyarazza. Először is a koncentráló közbeszerzési piac, valamint a haveri cégek és oligarchák bőkezű állami támogatása ezeknek a kormányhű szereplőknek az újrabefektetései révén később magánberuházásként gyűrűzik tovább. Másodszor, az infláció 2016 után rendre meghaladta a jegybanki alapkamatot, így a negatív reálkamat okozta forrásbőség segítette az investíciókat. Harmadszor, a közbeszerzések és az uniós forráselosztás rendszerszintű túlárázása javítja a beruházási és a növekedési statisztikákat. Negyedszer, a gazdasági szereplők jelentős része az elmúlt évtized második felétől „beárzta” a jogállam megrendülését és a rendszerszintű korrupciót, egyfajta „új normaként” elfogadva azt.

## 1. A korrupció világtérképe

### 1.1. Magyarország helye a korrupciós rangsorban

A Transparency International Berlinben működő titkársága 28. alkalommal tette közzé az országokat a közhatalmi szektor korrupcióval szembeni védettsége szerint rangsoroló Korrupció Érzékelési Indexet (Corruption Perceptions Index – CPI<sup>1</sup>).

Magyarország 2022-ben 42 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 77. helyén végzett, 1 pontot és 4 helyezést rontva az egy évvel korábbi állapothoz képest. Magyarország 2012-ben, 55 ponttal, még a korrupciós világrangsor 46. helyét érte el. 2012 óta, folyamatos gyengülés mellett, Magyarország pontszáma a Korrupció Érzékelési Indexben 13-mal csökkent, és az ország 31 helyezéssel hátrább került a globális korrupciós erősorrendben. Egyetlen más ország helyezése sem zuhant ilyen mértékben az elmúlt évtizedben. A magyar kormány korrupció elleni teljesítményét egyre gyengébbnek értékelik, és ez különösen európai uniós összehasonlításban szembeötlő, 2022-ben ugyanis Magyarország volt az Európai Unió legkorruptabb tagállama.

A CPI tanúsága szerint Magyarország a korrupció súlyossága szempontjából globálisan Kuvaittal, Burkina Faso-val, a Salamon-szigetekkel, Kelet-Timorral, Trinidad és Tobago-val, valamint Vietnámmal van azonos szinten, 2022-ben ugyanis ezek az országok érték el Magyarországhoz hasonlóan 42 pontot a Korrupció Érzékelési Indexben. A társadalmi, gazdasági, vagy éppen kulturális szempontból egymástól jelentősen különböző országok korrupció elleni teljesítményének a mechanikus összehasonlítása tévútra vezethet, hiszen jelentős mértékben eltérhetnek az egyes államok korrupcióval szembeni ellenállóképességével kapcsolatos elvárások. Ezért egy-egy kiragadott pontszámnál és évről-évre történő összehasonlításnál fontosabbak a hosszabb távú trendek, valamint az egymással összevethető intézményi megoldásokkal és kulturális sajátosságokkal rendelkező országok korrupció elleni teljesítményének az összemérése. Az Európai Unió tagállamainak összevetése messzemenőig teljesíti ezeket a követelményeket.

---

<sup>1</sup> 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 közszeaktor korrupciós fertőzöttségét. 2022-ban 180 országról állt rendelkezésre megfelelő adat; Magyarországot 10 különböző alindex alapján vizsgálták. A Transparency International Berlinben működő 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](http://www.transparency.org/research/cpi/overview)). A CPI a következő felmérések és kutatások összesítésén alapul: African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insights Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, Varieties of Democracy (VDEM) Project, World Bank Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index. A 2022. évi Korrupció Érzékelési Index Magyarországra vonatkozó adatai tíz különböző felmérésből álltak össze, amelyek között értelemszerűen nem szerepelnek az African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment és a World Bank Africa Country Policy and Institutional Assessment, valamint a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence kutatásainak adatai. Ugyanakkor Magyarországot minden olyan alindex alapján értékeli a Korrupció Érzékelési Index, amely Európára vonatkozik. 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 – 2016 között pedig a világ 160-180 országa szerepelt a CPI-felmérésben. A vizsgált országok száma 2017 óta minden évben 180 volt. Magyarország 1995 óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben. A Transparency International Berlinben működő titkársága Magyarország CPI pontszámát 2017. óta minden évben 10 felmérés adatai alapján számította ki. A felmérést időről-időre kritika éri, ezekre válaszul a Transparency International 2018-ban hitelességi (ún. robusztussági) tesztet kért az Európai Bizottságtól. Eszerint a Joint Research Center (az Európai Bizottság egyik háttérintézményének) auditja a CPI-t a korrupció mérésére alkalmas eszköznek találta. (A jelentés az alábbi linken érhető el: [https://www.transparency.org/files/content/pages/2018\\_CPI\\_2017\\_StatisticalAssessment.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_2017_StatisticalAssessment.pdf))



## 1. táblázat: Az Európai Unió tagállamai a 2022. évi Korrupció Érzékelési Indexben

EU-n belüli helyezés	Ország	Pontszám		EU-n belüli helyezés	Ország	Pontszám	
1.	Dánia	90	↑	15.	Lettország	59	=
2.	Finnország	87	↓	16.	Csehország	56	↑
3.	Svédország	83	↓		Olaszország	56	=
4.	Hollandia	80	↓		Szlovénia	56	↓
5.	Németország	79	↓	19.	Lengyelország	55	↓
6.	Írország	77	↑	20.	Szlovákia	53	↑
	Luxemburg	77	↓	21.	Ciprus	52	↓
8.	Észtország	74	=		Görögország	52	↑
9.	Belgium	73	=	23.	Málta	51	↓
10.	Franciaország	72	↑	24.	Horvátország	50	↑
11.	Ausztria	71	↓	25.	Románia	46	↑
12.	Litvánia	62	↑	26.	Bulgária	43	↑
	Portugália	62	=	27.	<b>Magyarország</b>	<b>42</b>	<b>↓</b>
14.	Spanyolország	60	↓				

Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2022. évi adatai alapján. Az országok helyezését mutató oszlopban az Európai Unión belüli – és nem a globális – rangsort közöljük, a nyilak az adott ország 2021. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámához viszonyított változás irányát jelölik.

Amint az 1. táblázatból kitűnik, 2022-ben Magyarország bizonyult az Európai Unió legkorruptabb tagállamának. Bár Magyarország már szerzett tapasztalatokat az európai uniós rangsor utolsó helyezettjeként, arra még nem volt példa, hogy egymagában és nem más tagállamokkal holtversenyben foglalta volna el a sereghajtó pozíciót.

Az ország korrupcióval szembeni teljesítménye az elmúlt évtizedben folyamatosan romlott. Hazánk 2012-ben az akkor (is) 27 tagú Európai Unió 19. legkorruptabb tagja volt. Az európai uniós alsóházban elfoglalt eleve nem túl előkelő pozícióból 2017-re az időközben 28 tagúvá bővült közösségnek holtversenyben az utolsó előtti, azaz 26-27. helyezéseiére visszaeső Magyarország már csak Bulgáriát volt képes megelőzni az Európai Unión belül.<sup>2</sup> A rangsorban 2018-ban ugyan némi javulás látszott – egy pontnyi erősődéssel sikerült az átmenetileg jelentősen visszaeső Görögország elé kerülni –, 2019-

<sup>2</sup> Transparency International Magyarország: *A Korrupció Érzékelési Index 2017-ben – Korrupció, jogállamiság és gazdasági teljesítmény Magyarországon, nemzetközi összehasonlításban* (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/CPI\\_2017\\_narrativ\\_final\\_final.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/12/CPI_2017_narrativ_final_final.pdf))

ben azonban újra csak Bulgária került mögénk.<sup>3</sup> Az európai uniós rangsor végén 2020-ban Bulgáriával és Romániával osztozó Magyarország<sup>4</sup> a 2021. évben az akkor 1 ponttal javuló Romániához képest is lemaradt. Tavaly pedig még tovább süllyedt Magyarország megítélése, 2022-ben ugyanis a korrupcióval szembeni ellenállóképességét 1 ponttal javító Bulgária is leahagyott bennünket.

Magyarország az elmúlt tizenegy évben háromszor – 2017-ben, 2019-ben és 2021-ben – bizonyult az Európai Unió második legkorruptabb tagállamának, és a 2020. évet követően tavaly másodjára, ezúttal már holtverseny társak nélkül, vagyis egymagában végzett a legutolsó helyen.

Különösen szembeötlő a magyar kormány egyre gyengülő korrupció elleni teljesítménye a közép- és kelet-európai országok eredményeinek ismeretében. A korrupció elleni teljesítmény szempontjából az egykori államszocialista blokk kettészakadásáról beszélhetünk. A régió élén álló balti államok gyakorlatilag töretlenül javították a korrupcióval szembeni fellépésük hitelességét, tíz év alatt Észtország és Lettország 10-10 ponttal, Litvánia pedig 8 ponttal növelte a Korrupció Érzékelési Indexben elért eredményét. Miközben az évtizedet Magyarországnál eleve jóval magasabb induló pontszámmal nyitó Észtország a CPI-felmérésben megközelítette az európai és a globális élmzőnyt, a folyamatos zuhanórepülésben lévő Magyarország a Balkán és Kelet-Európa országainak szintjére esett vissza. A regionális éllovas Észtország és a magát az uniós utolsó helyre leküzdő Magyarország CPI-eredménye között 2012-ben mért 9 pontos eltérés 2022-re 32 pontra emelkedett. A két ország korrupció elleni teljesítménye között a különbség tehát 11 év alatt több mint a háromszorosára nőtt.

Magyarország súlyos visszaesése a visegrádi országcsoporton belül is egyértelműen érzékelhető. Hazánk ugyanis 2022-ben megszakítás nélkül a hetedik alkalommal végzett a V4-csoport utolsó helyén. Bár Lengyelország tavaly 1 ponttal rontott a korrupció elleni teljesítményének megítélésén, a 2022-ben 2 ponttal erősítő Csehországgal és az 1 pontot javító Szlovákiával együtt jól érzékelhetően lekörözték Magyarországot. Magyarország teljesítményének újabb 1 pontos gyengülése is jelzi, hogy egyre jobban távolodunk a közvetlen regionális versenytársaktól.

Az eredményeket összevetve megállapíthatjuk, hogy a Magyarországnál minden évben magasabb CPI-pontszámmal rendelkező Lengyelország 2012-höz képest ugyan 3 pontos teljesítménycsökkenést produkált, de még így is messze jobban teljesít Magyarországnál. Ugyanebben az időszakban Szlovákia és Csehország egyaránt 7 ponttal javította a megítélését. Mindeközben Magyarország korrupcióval szembeni ellenállóképessége 2012 óta megszakítatlan romlást mutatva összesen 13 ponttal esett vissza. Ez nemcsak regionálisan, de világviszonylatban is rendkívül gyenge eredménynek számít.

A szintén európai uniós tagállam Ciprus még ennél is nagyobb mértékben, 14 ponttal esett vissza egy évtized alatt a CPI felmérésben. Magyarországgal ellentétben azonban a 2012-ben 66 pontról induló és 2022-ben 52 pontot elérő Ciprus korrupció elleni teljesítményének a romlása messze nem tekinthető egyenes vonalúnak, ráadásul a legfrissebb felmérésben a mediterrán ország még így is kereken tíz ponttal Magyarország előtt végzett.

A közép- és kelet-európai régió eredményeinek 2012 óta bekövetkezett változását a 2. táblázat, a régiós trendet az 1. ábra, a visegrádi országok összehasonlítását pedig a 2. ábra mutatja.

<sup>3</sup> Transparency International Magyarország: *Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon – A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2018-ban* (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/01/CPI\\_2018\\_narrativ\\_20190128-1.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/01/CPI_2018_narrativ_20190128-1.pdf))

<sup>4</sup> Transparency International Magyarország: *Korrupció Magyarországon a koronavírus-járvány árnyékában A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2020-ban* (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/01/TI-Magyarország\\_CPI-2020\\_jelentes.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/01/TI-Magyarország_CPI-2020_jelentes.pdf))

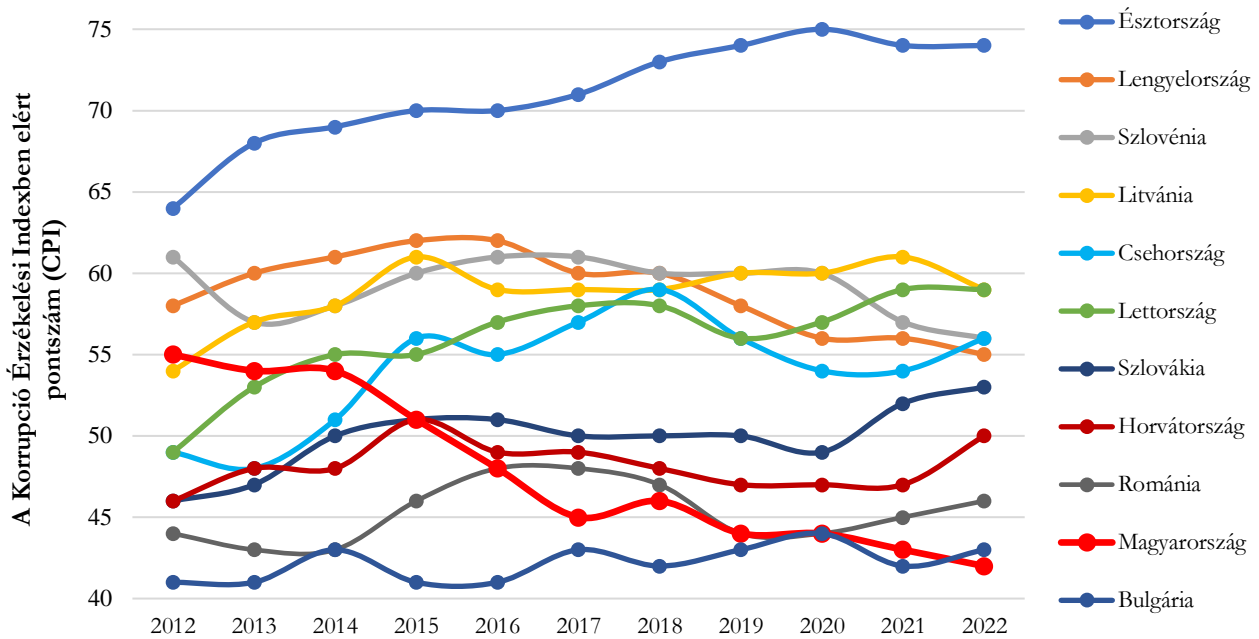
2. táblázat: Közép- és Kelet-Európa országainak CPI pontszámai, 2012-2022

Régió belüli helyezés	Ország	CPI 2012	CPI 2013	CPI 2014	CPI 2015	CPI 2016	CPI 2017	CPI 2018	CPI 2019	CPI 2020	CPI 2021	CPI 2022	Változás (2012→ 2021)
1.	Észtország	64	68	69	70	70	71	73	74	75	74	74	+10 ↑
2.	Litvánia	54	57	58	61	59	59	59	60	60	61	62	+8 ↑
3.	Lettország	49	53	55	55	57	58	58	56	57	59	59	+10 ↑
4.	Szlovénia	61	57	58	60	61	61	60	60	60	57	56	-5 ↓
5.	Csehország	49	48	51	56	55	57	59	56	54	54	56	+7 ↑
6.	Lengyelország	58	60	61	62	62	60	60	58	56	56	55	-3 ↓
7.	Szlovákia	46	47	50	51	51	50	50	50	49	52	53	+7 ↑
8.	Horvátország	46	48	48	51	49	49	48	47	47	47	50	+4 ↑
9.	Románia	44	43	43	46	48	48	47	44	44	45	46	+2 ↑
10.	Bulgária	41	41	43	41	41	43	42	43	44	42	43	+2 ↑
11.	Magyarország	55	54	54	51	48	45	46	44	44	43	42	-13 ↓

Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012–2022. évi adatai alapján.

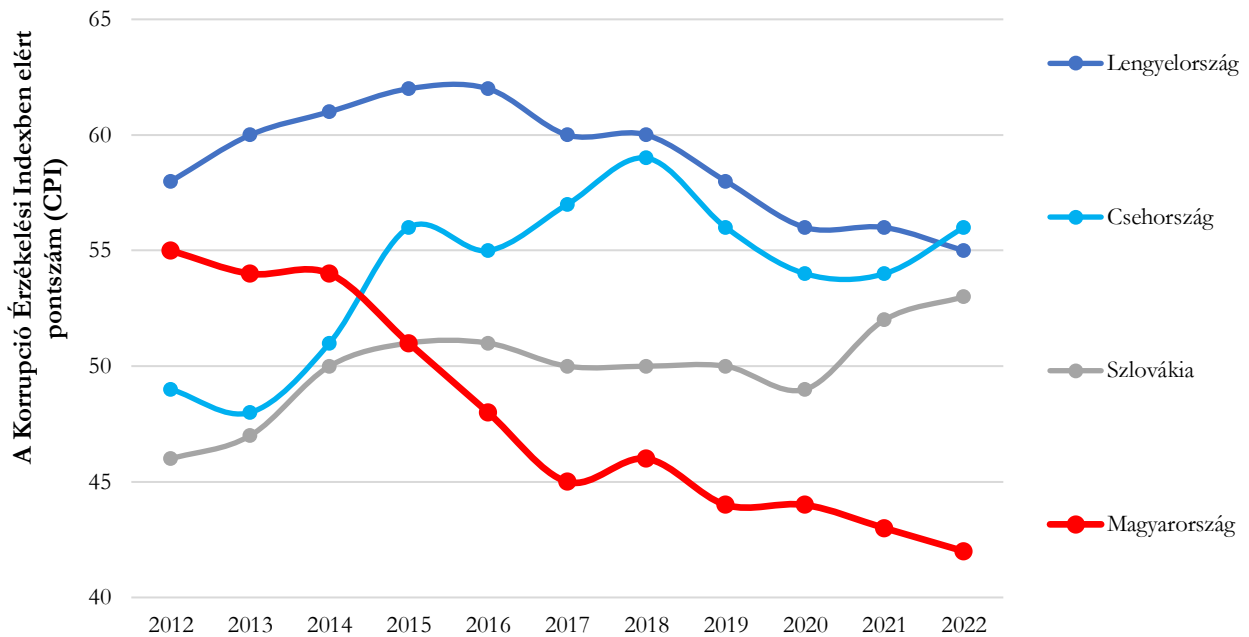
Megjegyzés: Minél nagyobb a pontszám, annál jobb a korrupciós helyzet megítélése. Az utolsó oszlopban jelzett szám az adott ország 2012. évi és 2022. évi Korrupció Érzékelési Indexben elért pontszámai közötti különbséget jelöli. Az első oszlopban közölt helyezés a régió országainak egymáshoz viszonyított – és nem a globális – sorrendjét mutatja.

1. ábra: Közép- és Kelet-Európa országainak CPI pontszámai, 2012-2022



Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012-2022. évi adatai alapján.

2. ábra: A visegrádi országok CPI pontszámai, 2012-2022



Forrás: A TI Magyarország számításai a Korrupció Érzékelési Index 2012-2022. évi adatai alapján.

## 1.2. A korrupciós erőssorrend világszerte

A CPI világranglista élmezőnyében hosszú ideje ugyanazok az országok találhatók – a skandináv államok például minden évben az élvonalban végeznek.<sup>5</sup> 2022-ben Dánia (90), Finnország (87) és Új-Zéland (87) újráztak a Korrupció Érzékelési Index dobogóján, és Norvégia (84) is megőrizte a negyedik helyezést. Svédország (83) és Szingapúr (83) változatlanul holtversenyben ötödikek, és Svájc (82), Hollandia (80), Németország (79) és Írország (77) is az élcsoporthoz tartozó országok közé sorolhatók.

A „felvilágosult autokráciának” tekinthető Szingapúrt leszámítva a Korrupció Érzékelési Index élén elhelyezkedő államok mind olyan jól működő demokráciák, amelyekben a pártatlan államhatalom nemcsak a jogállami követelményeket tartja tiszteletben, de általában véve is a közjót szolgálja. Ezekben az országokban a korrupciót többnyire sikerrel szorítják vissza, ami hozzájárul a világviszonylatban is kiemelkedő gazdasági teljesítményhez. Természetesen az élmezőnyben végző országokban sem ismeretlen a korrupció, és kirívó visszaélések is előfordulnak. Alapvető a különbség azonban abban a tekintetben, hogy ezekben az államokban a leplezett és a rendszer melléktermékeként jelentkező korrupciót az igazságszolgáltatás és az állami intézmények üldözik.

A világgazdaságban meghatározó súlyú G7 országcsoport tagjai a változatlanul 56 pontot elérő Olaszországot kivéve mind a korrupciós világrangsor első ötödében helyezkednek el. A megkérdozett üzletemberek és szakértők Németország (79), Kanada (74), Japán (73), az Egyesült Királyság (73), Franciaország (72), valamint az Egyesült Államok (69) korrupcióval szembeni elkötelezettségét összességében inkább megbízhatónak értékelik. Ugyanakkor a gazdaságilag leginkább fejlett államok korrupció elleni teljesítménye sem egyformán magas. A Brexit által megtépzott Nagy-Britannia CPI-eredménye tavaly például 5 ponttal visszaesett és még ha csak jelképes mértékben, mindössze 1 ponttal, de Németország megítélése is gyengült. Ezzel szemben a Korrupció Érzékelési Indexben 2017 és 2021 között 8 ponttal és 11 helyezéssel visszaeső Egyesült Államok 2022-ben 69 pontot ért el, vagyis 2 ponttal javított az eredményén. Az USA tavaly a 24. helyezést érte el az országok korrupciós rangsorában, ami három helyezéssel megelőzi a globális szuperhatalom 2021-es eredményét.

A CPI lista alján 2022-ben az egyaránt 17 pontot elérő Burundi, Egyenlítői-Guinea, Haiti, Észak-Korea és Líbia, a 16 pontos Jemen, valamint a 14 pontot szerző Venezuela találhatók, míg az utolsó három helyen, 13-13, illetve 12 ponttal Dél-Szudán, Szíria és Szomália osztoznak. A CPI közel három évtizedes története során ezen országok rendre a világranglista legaljára kerültek. Nemcsak a korrupció elleni teljesítményük tekinthető kirívóan gyengének, hanem a politikai rendszerük is anarchiába süllyedt vagy diktatórikusan működik, emiatt nem képesek vagy nem is törekednek a közjő szolgálatára.

Érdeklődés gyanánt továbbá ismertetjük a magyar kormány évtizedes keleti barátainak, vagyis Kínának és Oroszországnak a korrupciós világrangsorban elfoglalt helyét. Oroszországnak a Korrupció Érzékelési Indexben tavaly elért 28 pontos eredménye 1 ponttal alulmúlja az eleve nagyon gyenge 2021-es pontszámot, ami a vizsgált 180 ország közül a 137. helyet biztosítja a tavaly Ukrajna ellen támadó háborút indító birodalomnak. Ezzel szemben Kína 2022-ben egy helyezéssel javította a Magyarországot immár stabilan megelőző ranghelyét a korrupciós erőssorrendben. A 2010-es évtized elején még 36 és 40 pont közötti eredményekkel Magyarország mögött bőven lemaradó távol-keleti szuperhatalom 2022-ben, megőrizve a CPI listán elért 45 pontját, a 65. helyre előlépve tizenkét helyezéssel előzte meg Magyarországot (de még így is a korrupcióval jócskán fertőzött országok közé sorolható).

<sup>5</sup> Az alább felsorolt országok neve mögött zárójelben jelzett értékek az adott ország 2022-es CPI pontszámát jelölik. A magasabb pontszám alacsonyabb korrupciós fertőzöttséget jelent.

## 2. A jogállamról a NER 13. évében

### 2.1. Fordulat az Európai Unió politikájában

Az Orbán Viktor vezette Fidesz zsinórban negyedszerre szerzett kétharmados parlamenti többséget a 2022. áprilisi parlamenti választásokon. Szemben a magyarországi hatalmi helyzet állandóságával, a kormány működésének külső feltételei jelentős mértékben megváltoztak. Egyrészt, Oroszország támadó háborút indított Ukrajna ellen, másrészt, az Európai Bizottság – közvetlenül az áprilisi választások után – megindította Magyarországgal szemben az úgynevezett jogállamisági eljárást.

Az Európai Unióban hosszú idő után szemléletváltás ment végbe, aminek lényege, hogy az uniós intézményei egy évtized után immár nem hunynak szemet az egyes tagállamokban – elsősorban Magyarországon és Lengyelországban – tapasztalható jogsértések és rendszerszintű korrupció felett.<sup>6</sup> Nemcsak az Európai Parlament, hanem az Európai Bizottság és a meghatározó tagállamok döntéshozói is elérkezettnek találták az időt arra, hogy keményebben lépjenek fel az uniós normákat semmibe vevő, és azokat romboló autokráciák, hibrid rezsimek ellen. Ennek legegységesebb megnyilvánulási formája az ún. jogállamisági mechanizmus, amelyet két év tárgyalás után 2020 decemberében fogadtak el az Európai Tanács ülésén. Ennek következtében az uniós a felzárkóztatási (kohéziós) támogatásokat a jövőben a jogállamiság tiszteletben tartásához köti: csak azok a tagállamok lesznek jogosultak e források igénybevételére, amelyek megfelelnek az uniós jogállamisági normáinak. E mechanizmus ugyanakkor viszonylag szűk körben alkalmazható: az Európai Bíróság döntése nyomán a feltételeességi rendeletet csak az uniós forrásokkal kapcsolatos korrupció nyomán bekövetkező jogsértésekre lehet alkalmazni, vagyis ki kell mutatni a szabályszegéseknek az uniós költségvetésre gyakorolt hatását.<sup>7</sup>

A 2020. decemberi döntés után a különféle jogi procedúrák, valamint a politikai akarat hiánya még több mint egy évig késleltette a jogállamisági mechanizmus életbe lépését, amelyet aztán 2022. áprilisában, az EU történetében először a magyar kormánnyal szemben aktiváltak.

A jogállamisági mechanizmus mellett a februárban kitört háború is befolyásolja a kormánynak a jogállamisággal összefüggő teljesítményét és a korrupciós kockázatok elhárítására mutatott hajlandóságát. A háború, túl azon, hogy általános jelleggel meghatározza a térség és benne Magyarország politikai és biztonsági helyzetét, a magyarországi jogállamiságra is hatást gyakorol. Az Orbán-kabinet ugyanis, a koronavírus okozta pandémia elültétét követően a háborús veszélyhelyzetre figyelemmel tartja életben a rendeleti kormányzást.<sup>8</sup>

A jogállamisági eljárás megindítása a 2010. óta Magyarországon zajló közhatalmi folyamatok egyértelmű és nyilvánvaló következménye. A Fidesz és a vele összefonódott állami vezetés ezért csak rövid ideig örülhetett felhőtlenül annak, hogy 13 éve szinte megszakítatlanul alkotmányozó többség birtokában irányíthatják az országot, máris azzal kellett szembesülniük: ezúttal kevés lesz az, ha az Európai Unió számára elbábozzák a jogállamot.

A jogállami normák megsértése egyelőre csak minimális végleges forrásvesztéssel járt; és technikai értelemben az sem a jogállami mechanizmus következménye, hanem a koronavírus okozta válság nyomán szükségessé vált helyreállítási alpból vészelt el 1,7 milliárd euró (mivel az Európai Bizottság

<sup>6</sup> Martin József Péter: Csak szemfényvesztés? *Magyar Narancs*, 2022. október 12. (elérhető: <https://magyarnarancs.hu/publicisztika/csak-szemfenyvesztes-253045>)

<sup>7</sup> Lásd az Európai Bíróság által a C-156/21. számú és a C-157/21. számú ügyekben hozott ítéletet.

<sup>8</sup> Lásd a 424/2022. (X. 28.) kormányrendeletet.

nem fogadta el időben a magyar kormány Helyreállítási Tervét), ez azonban a teljes, igénybe vehető támogatásnak csak a töredéke.

Az uniós források túlnyomó része elvileg rendelkezésre áll, de feltételekhez kötött. A 2023. januári állapot szerint a jogállami mechanizmus alapján Magyarország a 2021-2027-es költségvetési ciklus három operatív programjából származó források 55 százalékához, azaz 6,3 milliárd euróhoz (mintegy 2500 milliárd forinthez, a teljes kohéziós támogatás csaknem 30 százalékához) nem juthat hozzá mindaddig, amíg nem teljesíti az Európai Bizottság által meghatározott 17 feltételt („mérőkövet”). A Helyreállítási és Ellenállóképességi Alapból (Recovery and Resilience Fund, RRF) származó 5,8 milliárd euró (hozzávetőlegesen 2300 milliárd forint) vissza nem térítendő támogatás lehívását pedig az unió 27 ún. „szuperfeltétel” teljesítéséhez kötötte.

A legutolsó információkból arra következtetünk, hogy a Bizottság fokozatosan emeli a téteket. A december 22-én kiadott közleményből az tűnik ki, hogy az eddig ismert jogállamisági követelményeken és a 27 „szupermérőkövet” túl az Európai Unió Alapjogi Kartájában megfogalmazott értékek érvényre juttatása is előfeltételét képezi a források megszerzésének. Így mostantól a 2021-2027 között elérhető teljes kohéziós támogatás, vagyis közel 22 milliárd euró sorsa múlik azon, hogy a magyar kormány hajlandó-e egyebek mellett garantálni a menedékkérők és az LMBTQ+ közösség tagjainak a jogait, valamint helyreállítani a tudományos élet szabadságát.<sup>9</sup>

A 2023. januári állás szerint legalább 4800 milliárd forintra rúgó pénzfelfüggesztés mindaddig érvényben marad, amíg Magyarország nem teljesíti az uniós intézmények által támasztott feltételeket.

## 2.2. Magyar kormány: a cél a pénz, nem a jogállam

A kormány tavaly nyár óta számottevő erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy meggyőzze a Bizottságot arról, hogy elkötelezett a korrupció ellen. Összesen 17 területen vállalta intézkedések megtételét a korrupció elleni küzdelem hatékonyságának a növelése és az Európai Unióból származó támogatások védelme érdekében. Az persze már ennek a folyamatnak az első, 2022 korányári szakaszában tisztán látszott, hogy a kormány még a jó és helyes célok megvalósítása, így például a korrupció visszaszorítása és a rég lerombolt jogállam legalább részleges visszaépítése érdekében sem képes demokratikusan eljárni: a szinte tucatjával kidolgozott és megszavazott törvények rendre anélkül kerültek a parlament elé, hogy azokhoz bárki, például szakmai vagy civil szervezetek, vagy akár a parlament ellenzéki pártjai hozzászólhattak volna. Bár tárgya szerint nem tekinthető túlzottan fontosnak, mégis külön kiemelés érdemel, hogy a kormány még azt a törvényt is egyeztetés nélkül vitte a parlament el, amely arról rendelkezett, hogy a jövőben akár 100 millió forintig terjedő pénzbírsággal kell sújtani azokat a minisztériumokat, amelyek előzetes társadalmi vita nélkül készítenek elő jogszabályokat.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> A Bizottság 2022. december 22-ei sajtóközleménye: EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary's administrative capacity, transparency and prevention of corruption [Az EU kohéziós politikája 2021-2027: Befektetés a tisztességes környezetbe és a digitális átállásba, valamint az átláthatóság és a korrupció megelőzésére irányuló magyarországi kapacitások fejlesztésébe]. (elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7801](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7801))

<sup>10</sup> Lásd a 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról rendelkező 2022. évi XXX. törvényt, valamint az 567/2022. (XII. 23.) kormányrendeletet.

Mire decemberben a Bizottság javaslata<sup>11</sup> nyomán az Európai Tanács döntött<sup>12</sup> a Magyarország számára egyébként elérhető források csaknem ötezermilliárd forintos felfüggesztéséről, már mindenki számára világos lehetett: a kormány célja nem a jogállam helyreállítása, hanem az uniós források megszerzése. A Bizottság felé tett vállalások, jöllehet vannak a korrupció csökkentése szempontjából előremutató pontjai, nem alkalmasak arra, hogy újratereítsék a demokráciát és helyreállítsák a jogállamot.

Miközben a kormány jogállamot igyekszik játszani Brüsszelben, Magyarországot változatlanul rendeleti úton irányítja. A Bizottság felé vállalt egyes konkrét intézkedések szelleme sem hatja át az ország napi működését, amint azt a kormánynak az átláthatósággal kapcsolatos ellentmondásos lépései is példázják. A jogállamisági eljárás kiemelten foglalkozik a közpénzek és a közadatok megismerhetőségével, és ezen a területen Magyarország több fontos reformot is életbeléptetett. Csakhogy a reformokkal egyidejűleg az állami szervek és más közpénzt használó szervezetek szinte már rutinból titkolják a működésükre és a közpénzekre vonatkozó információt. A titkolózásban persze nincsen semmi újdonság, az azonban legalábbis merésznek tűnik, hogy a kormány éppen akkor tagadta meg például a Vodafone magyarországi leányvállalatának eredetileg 715 milliárd forintosra tervezett, majdnem teljes egészében az állam által finanszírozott felvásárlására vonatkozó adatok kiadását, amikor Brüsszelben fogadkozott, hogy jelentősen javítja a közkiadások átláthatóságát.<sup>13</sup> Ebből a szempontból legalább ennyire pikáns a Mol Nyrt.-vel 35 évre kötött hulladékconcessziós szerződés titokban tartása, valamint az is, hogy az állam nem hajlandó átadni a budapesti kaszinók üzemeltetési engedélyének szintén 35 évre történő meghosszabbítására irányuló eljárás adatait. Ezekben az ügyekben a TI Magyarország pert indított az állammal szemben a közérdekű adatok megismerése érdekében.

### 2.3. Intézkedések a korrupció csökkentése érdekében

Amint arra már utaltunk, az Európai Bíróság vonatkozó döntése értelmében a Bizottság elsősorban az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a védelmében alkalmazhatja a jogállamisági eljárást. Emiatt a Magyarországgal szemben támasztott jogállami feltételek mindegyike valamilyen módon az európai támogatások felhasználásának a szabályosságát garantálni és ellenőrizni hivatott megoldásokra irányul. A feltételeket két csoportra lehet bontani. Egyrészt a kormány a jogállamisági eljárás részeként összesen 17 területen vállalta reformok véghezvitelét. Ez a 17 vállalat a közpénzköltségek átláthatóságának a javításán és a közbeszerzések rendszerének felülvizsgálatán túl olyan, ma már közismert megoldásokat eredményező vállalásokat is magában foglalt, mint például az Integritás Hatóság létrehozatala, valamint az ügyészséget korrupciós ügyekben megillető vádmonopólium megtörése.

A kormány ezt a 17 kötelezettséget a Magyarország számára elérhető felzárkóztatási források befagyasztásának a visszavonása érdekében a jogállamiság eljárás keretében vállalta. Ez azonban csak nagyjából a befagyasztott források felének, mintegy 2500 milliárd forintnyi felzárkóztatási pénznek a

<sup>11</sup> A Bizottság 2022. szeptember 18-ai javaslata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről a Tanács által meghozandó végrehajtási határozatra (COM(2022) 485 final). A Bizottság ezt a javaslatot nyújtotta be a Tanácsnak 2022. november 30-án (lásd erről a Bizottság sajtóközleményét: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7273](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273)).

<sup>12</sup> A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (2022. december 15.)

<sup>13</sup> Lásd erről a kormány 2022. augusztus 25-ei közleményét: *A magyar állam közreműködik a Vodafone Magyarország hazai tulajdonba vételében* (<https://kormany.hu/hirek/a-magyar-allam-kozremukodik-a-vodafone-magyarorszag-hazai-tulajdonba-veteleben>), valamint a 4IG Nyrt. 2023. január 9-ei közleményét: *Sikeresen zárul a magyar távközlés történetének egyik legjelentősebb tranzakciója* (<https://www.4ig.hu/sikeresen-zarul-a-magyar-tavkozles-tortenetenek-egyik-legjelentosebb-tranzakcioja>).



felszabadítására lehet elegendő. További 2300 milliárd forintra a Helyreállítási és Ellenállóképességi Alapból számíthat Magyarország. Bár nem tartoznak a jogállamisági eljárás alá, az RRF-források sem érhetőek el automatikusan, hanem kizárólag akkor, ha a Bizottság jóváhagyja a Magyarország által ezeknek a forrásoknak a lehívása érdekében készített tervet. A Bizottság az RRF-források megszerzéséhez szükséges terv értékelése során ugyanazokat a követelményeket érvényesítette, amelyeket a jogállamisági eljárás folyamán is. Végül 2022 decemberében, a tagállamok közül utolsóként a Magyarország által benyújtott tervet is elfogadták.<sup>14</sup> A Bizottság azonban a pénzek kifizetését az RRF-hez kapcsolódó tervben meghatározott intézkedések, vagyis az úgynevezett mérföldkövek teljesüléséig rögtön fel is függesztette. Pontosabban a Tanács a többszáz mérföldkő közül meghatározta azt a 27 „szupermérföldkővet”, amelyeknek a megvalósulása a kifizetések előfeltételei közé számít.<sup>15</sup> A 27 „szupermérföldkő” valójában nem más, mint a jogállamisági eljárásban megismert 17 vállalat, amit további tíz, főként a bíróságok függetlenségét érintő feltétel egészít ki.

A 27 mérföldkő tartalmazza egyebek mellett az Integritás Hatóság létrehozatalára és a Korrupció Ellenes Munkacsoport felállítására vonatkozó kötelezettséget, a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályok reformját, a közbeszerzésekre vonatkozó számos követelmény részeként az egyajánlatos látszatversenyek arányának a jelentős mérséklését, valamint a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványokat (KEKVA-k) érintő szabályozás felülvizsgálatát. A „szupermérföldkövek” között megtalálható továbbá a bíróságok politikai befolyástól mentes működésének az elősegítésére, valamint az Európai Unió Csalás Elleni Hivatalával, az OLAF-fal történő együttműködési kötelezettség teljesítésére és az európai uniós források felhasználása körében az összeférhetlenségi szabályok fokozott érvényre juttatására irányuló számos feltétel is.

A TI Magyarország, más civil szervezetekkel együttműködve, végig szorosan nyomon követte az elmúlt fél év jogállami értékeket érintő történéseit. Első ízben 2022 októberében értékeltük a kormány jogállamisági csomagját.<sup>16</sup> Megállapításainkat szűk egy hónappal később megerősítettük.<sup>17</sup> Nemrégiben pedig a Bizottság által készített Jogállamisági Jelentéshez nyújtottunk be árnyékjelentést, szintén civil szervezeti koalíció tagjaként.<sup>18</sup>

Mіндеzekből azt a következtetést vontuk le, hogy az EU nyomására létrejött, az uniós forrásokat érintő visszaéléseket visszaszorítani hivatott csomag az elmúlt másfél évtized legkomolyabb korrupció elleni intézkedéssorozata. Ezek az intézkedések, feltéve, hogy az uniós intézmények szigorúan ellenőrzik a jogszabályok végrehajtását, a jövőben mérsékelhetik az uniós forrásokkal kapcsolatos visszaéléseket.

---

<sup>14</sup> A Tanács Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló végrehajtási határozata (15447/22)

<sup>15</sup> A 27 „szupermérföldkővet” a Tanács Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló végrehajtási határozatához fűzött melléklet (15447/22 ADD 1.) 9. lábjegyzete határozza meg.

<sup>16</sup> Magyar Helsinki Bizottság – K-Monitor – Transparency International Magyarország: Half-hearted Promises, Disappointing Delivery – An Assessment of the Hungarian Government’s New Measures to Protect the EU Budget and Related Recommendations [Félszínnel tett ígéretek, kiábrándító eredmények – a magyar kormány által az EU költségvetésének védelme érdekében tett intézkedések értékelése], 2022. október 7. (elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/10/Assessment-of-measures-to-protect-EU-budget.pdf>)

<sup>17</sup> Magyar Helsinki Bizottság – K-Monitor – Transparency International Magyarország: The European Commission should be more intransigent to stop systemic corruption in Hungary - Civil society on Hungary’s unfolding anticorruption package [A Bizottságnak még állhatatosabbnak kell lennie a magyarországi korrupció megfékezéséért – civil szervezetek álláspontja Magyarország kidolgozás alatt álló korrupcióellenes intézkedéscsomagjáról], 2022. november 17. (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/11/HU\\_17\\_measures\\_assessment\\_17112022.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/11/HU_17_measures_assessment_17112022.pdf))

<sup>18</sup> Contribution of Hungarian CSOs to the European Commission’s Rule of Law Report [Magyarországi civil szervezetek részvétele a Bizottság jogállami jelentésének az elkészítésében], 2023. január (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2023/01/HUN\\_CS0\\_contribution\\_EC\\_RoL\\_Report\\_2023.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2023/01/HUN_CS0_contribution_EC_RoL_Report_2023.pdf))

Rövid távon azonban nem alkalmasak sem az állam foglyul ejtésének megtörésére, sem a jogállam helyreállítására.

Az alábbiakban a 27 követelmény közül a legfontosabbakat tekintjük át.

### 2.3.1. Az Integritás Hatóság

Ez az újszerű hatáskörökkel felruházott és fontos feladatok ellátására hivatott állami szerv igen sokat tehetett volna a korrupció rendszertényezővé válása ellen, feltéve, hogy már jó tíz évvel ezelőtt létrejön. Csakhogy az Integritás Hatóság nem 2012-ben, hanem 2022-ben startolt el, és a gyakorlatban még vagy jó fél évig szervezes alatt áll, illetve a hátán „T”-betűs matricát kénytelen hordani. Az Integritás Hatóság hatáskörei ráadásul alulméretezettek és azok többségét nem is képes önállóan gyakorolni. Például nem indíthat nyomozást, nem járhat el a bíróság előtt, és általában, ha bármiféle szabálytalanságot észlel, nem cselekedhet saját maga, hanem kénytelen az egyébként illetékes állami szerv eljárását kezdeményezni. Valamivel erősebb jogosítványok illetik meg a közbeszerzésekkel kapcsolatban, ugyanis legfeljebb két hónapra akár fel is függeszthet konkrét közbeszerzési eljárást, ha jogsértést gyanít. Viszont a gyanúra okot adó körülményt nem tudja maga elhárítani, vagyis nem kötelezheti mondjuk a személyre szabottnak tűnő közbeszerzést kiíró önkormányzatot vagy állami szervet új, valódi versenyt biztosító kiírás közzétételére. Bár ilyen esetekben is vizsgálódhat, az általa észlelt szabálytalanságok kezelésére és újbóli előfordulásuk megelőzésére nem jogosult. Ugyanez a helyzet a vagyonynyilatkozatok területén is, ahol szintén vizsgálódhat, de nincsen joga a feltárt szabálytalanságok szankcionálására, ahogyan arra sem, hogy rákényszerítse az eljárni jogosult társhatóságokat arra, hogy tegyék a dolgukat.

Az Integritás Hatóság ezért vélhetően ki van (lesz) szolgáltatva a többi állami szerv együttműködési készségének. Bár nem tekinthető jelentősnek a nála összpontosuló hatalom, és a jogosítványai leginkább az ombudsmani jogkörökre emlékeztetnek, létrejötté mégis jelentős fejlemény. Az ombudsmanok ugyanis az államhatalom fontos szereplői és a hatékony jogvédelem letéteményesei lehetnek. Ez leginkább annak a függvénye, hogy olyan bölcs előrelátással gyakorolják a hatásköreiket, ahogyan azt a kilencvenes évek magyarországi ombudsmanjai tették. Az Integritás Hatóság persze nehezített pályán lesz kénytelen játszani, hiszen azok a társhatóságok, amelyeknek az együttműködési hajlandóságán a saját sikere áll vagy bukik, szinte kivétel nélkül részesei a foglyul ejtett államhatalomnak. A Közbeszerzési Hatóság, az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, az ügyészség, valamint az adóhatóság és a rendőrség, továbbá számos más állami ellenőrző szervezet az elmúlt évtizedben az elfogadhatónál sokkalta nagyobb mértékben bizonyították, hogy elsősorban a hatalommal szolidárisak és csak másodsorban tekintik a feladatuknak az igazság kiderítését és a visszaélésekkel szembeni fellépést. A hatósági terep aligha fog változni.

Az Integritás Hatóság eredményessége ezért elsőrendűen abban lesz mérhető, hogy milyen mértékben tud vagy akar konfliktust vállalni a foglyul ejtett állam intézményeivel, illetve a magával a kormánnyal a rendszerszintű korrupció megtörése, illetve a korrupt gyakorlatok visszaszorítása érdekében.<sup>19</sup> Sok múlik majd tehát az Hatóság vezetésének és apparátusának elkötelezettségén, és azon, hogy szerepfelfogásuk szerint távolságot fognak-e tartani a kormánytól – kihasználva azt, hogy a Hatóságnak jelentési kötelezettsége van az EU felé –, vagy de facto kormányszervként működnek.

---

<sup>19</sup> *Integritás Hatóság és Korrupcióellenes Munkacsoport: valódi küzdelem a korrupció ellen vagy személyvesztés az uniós pénzekért?* A Transparency International Magyarország blogja. 2022. szeptember 26. (<https://korrupcio.hvgblog.hu/2022/09/26/integritas-hatosag-antikorrupcio-elemzes/>)

### 2.3.2. A Korrupció Ellenes Munkacsoport

Az Integritás Hatóság mellett működő Korrupció Ellenes Munkacsoportban a TI Magyarország – több más, a korrupció ellen küzdő független szervezettel együtt, így a K-Monitorral és az Atlátszó.hu-val –, pályázat útján elnyert tagsága révén, közvetlenül érintett. A részvételünket előre meghatározott feltételekhez kötöttük, amelyek lényege az, hogy a TI Magyarország kizárólag addig marad a Munkacsoport tagja, ameddig esély mutatkozik az érdemi munkavégzésre.<sup>20</sup> A Munkacsoport feladatai elsősorban a korrupcióval szembeni fellépést szolgáló, meglévő megoldásoknak az általános értékelése, továbbá javaslatokat is megfogalmaz a visszaélésekkel szembeni hatékonyabb küzdelem érdekében. Amennyiben a Munkacsoport jól végzi a munkáját, és az Integritás Hatóság, továbbá a kormány megfogadja a megállapításait és a javaslatait, akkor a működése kifejezetten hasznos lehet a korrupció visszaszorítása terén. Ez azonban számos tényező függvénye. A Munkacsoport munkáját ugyanúgy alááshatják a hatalom által foglyul ejtett állami szervek, ahogyan az Integritás Hatóság működését is lehetetlenné tehetik.

A magyarországi korrupció természetét és az államhatalomnak az ebben való részességét ismerve a Munkacsoporttól sem lehet csodát várni. Az azonban fontos fejlemény, hogy létrejött a korrupció elleni küzdelem állami és nem-állami szereplői közötti párbeszéd fóruma. A TI Magyarország tisztában van a részvételből fakadó kockázatokkal, de úgy véljük, hogy a korrupció elleni törekvéseinknek ezen a fórumon is érdemes hangot adnunk.

### 2.3.3. Szuperpótmagánvád – ez lenne az ügyészség korrupciós vádmonopóliumának a vége?

A korrupció üldözése kapcsán igen gyakran részesül kritikában az ügyészség a késedelmes, sok esetben pedig teljességgel elmaradó vádemelések miatt. A vádhatóság tétlensége súlyos probléma, dacára annak, hogy az elmúlt években a parlament három – ma már csak egykori – kormánypárti képviselője is a vádlottak padján találta magát az európai uniós forrásokat megcsapoló korrupciós bűncselekmények, illetve vesztegetés miatt. Ebben a pillanatban úgy néz ki, hogy a NER magára hagyta a korábban igazságügyi államtitkárként is tevékenykedő Völner Pált, valamint Simonka Györgyöt és Boldog Istvánt. Jelen állás szerint jobban járt egykori frakciótársainál az országgyűlési mandátumát időközben szintén elvesztő Farkas Flórián. Őt a hatóságok meg sem hallgatták, holott a több mint 1,5 milliárd forintos visszafizetési kötelezettséget fialó Híd a Munka Világába projekt idején ő vezette a megvalósításért felelős Országos Roma Önkormányzatot.<sup>21</sup>

Az idei évtől kezdődően – az EU felé vállalt korrupció elleni csomag részeként – az ilyen esetekben az állami és az önkormányzati szervek kivételével bárki közvetlenül a bírósághoz fordulhat.<sup>22</sup> Kérdés, hogy ezáltal tényleg elvész-e az ügyészség eddig oly’ féltve őrzött vádmonopóliuma. Elméleti értelemben biztosan. Más azonban a gyakorlat. A kiemelt súlyú és főként a korrupciós ügyek nyomozása rendkívül erőforrásigényes feladat, márpedig a szükséges kapacitásokkal jellemzően sem magánemberek, sem civil vagy gazdasági szereplők nem rendelkeznek. Az újfajta eljárás szabályai is meglehetősen bonyolultak sikerültek. A lényeg: ha a bűnüldöző hatóságok nem járnak el, akkor panaszt – a törvény szóhasználatában úgynevezett felülbírálati indítványt – lehet benyújtani a bíróságon, és a

<sup>20</sup> A Transparency International Magyarország állásfoglalása a Korrupcióellenes Munkacsoportban való részvételről (Lásd: <https://transparency.hu/hirek/a-transparency-international-magyarorszag-allasfoglalasa-a-korrupcioellenes-munkacsoportban-valo-reszvetelrol/>, az állásfoglalás teljes szövege az alábbi linken érhető el: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/10/TI\\_allasfoglalas\\_2022\\_1004.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/10/TI_allasfoglalas_2022_1004.pdf))

<sup>21</sup> Lásd a NAV 60100-51-955/2015. bü. számú eljárásmegszüntető határozatát (a TI-Magyarország birtokában). Az ügyben Vadai Ágnes K/2387. számon kérdést intézett a legfőbb ügyészhez (<https://www.parlament.hu/irom42/02387/02387.pdf>), Polt Péter legfőbb ügyész az erre a kérdésre KSB.883/2015/106 számú válaszában rendben lévőnek nevezte a nyomozó hatóság eljárását (<https://www.parlament.hu/irom42/02387/02387-0001.pdf>).

<sup>22</sup> A büntetőeljárás törvény új CV. fejezetét a 2022. évi XLIV. törvény állapította meg.

bíróság utasítást adhat az eljárás megindítására vagy folytatására. Ha a hatóságok a második körben is megszüntetik az eljárást, akkor újabb panasznak lehet helye, és a bíróság engedélyével a panaszos vádat is emelhet. A panasz és később a vádindítvány elkészítésére azonban csak egy hónapot ad a törvény, és az ügyiratokhoz történő hozzáférés is rendkívül korlátozott. Igazi bravúr kell ahhoz, hogy hiányos iratok alapján egy hónap alatt vádat lehessen emelni egy olyan ügyben, amiben az ügyészségnek ez akár éveken keresztül nem sikerült.

A szabályozás menet közben is többször megváltozott, a végül elfogadott törvény értelmében az Integritás Hatóság felülbírálati indítványt benyújthat, vádemelésre azonban nem lesz jogosult. Vagyis az eljárási lehetőségek teljes kiaknázásával odáig lehet eljutni, hogy az Integritás Hatóság biztosítja az infrastrukturális hátteret ahhoz, hogy az erre jogosult magánszemély vagy civil szervezet vádat emeljen akkor, ha az ügyészség ezt nem teszi meg. Kérdés persze, hogy az Integritás Hatóság hajlandó lesz-e erre.

Az újfajta pótmagánvádat kizárólag a 2023. január 1-jén vagy azt követően tett feljelentések ügyében lehet alkalmazni. Vagyis a korábbi korrupciós ügyek, például a Híd a Munka Világába projekt ügyében tavaly novemberben megszüntetett nyomozás, vagy az öt évvel ezelőtt leállított Elios-ügy kapcsán nem lehet pótmagánvádlóként fellépni. Vagyis, amit a hatóságok már elsikáltak, az ügy is marad.<sup>23</sup>

#### 2.3.4. Az információszabadság reformja – pótcselekvés vagy szándékolt céltévesztés?

A kormány 2010-et követően tudatosan leépítette az információszabadság jogi és intézményi kereteit: felszámolta a területért felelős ombudsman hivatalát és egyre újabb jogszabályi akadályokat gördített a közérdekű adatok megismerésének az útjába. A koronavírus okozta világjárvány is ürügyül szolgált a titkolózáshoz, ugyanis a kormány a veszélyhelyzetre hivatkozással elfogadott rendeletben még a 2020-as év elején a törvény által előírt 15 napról 45 napra emelte az adatigénylések teljesítési határidejét. Az Európai Bizottság által indított jogállamisági eljárás hatására a kormány végül nemcsak felhagyott a tudatos rombolással, de egyes korlátozásokat vissza is vont. Idén január 1-jétől nincsen többé mód 45 napos határidő-hosszabbításra, és az új szabályok jelentősen mérsékeltek a közérdekű adatok kiadásáért elkérhető költségek összegét is.<sup>24</sup>

A kormány továbbá új rendelkezéseket is bevezetett a nyilvánosság erősítése érdekében. A közhatalmi szervek például kötelesek lesznek a közpénzből kötött szerződéseik bizonyos adatait az erre rendelt központi honlapon közzétenni. Ez a kötelezettség persze nem tekinthető újdonságnak, hiszen a szerződéses adatokat már 2012 óta nyilvánosságra kell hozni. Mivel azonban a teljesítést senki nem ellenőrizte és a kötelezettség megszegése sem vont szankciót maga után, az előírásból nem sok valósult meg. Idén március 1-jétől viszont a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) akár 50 millió forintig terjedő bírságot is kiszabhat arra, aki elmulasztja a közzétételt.<sup>25</sup> Január 1-jétől továbbá a bíróságok rendkívül szoros határidőket tartva lesznek kötelesek tárgyalni a közérdekű adatok megismerése iránti pereket.<sup>26</sup>

A kormány intézkedései első ránézésre igazán tetszetős információszabadság csomagnak tűnnek, az ördög azonban itt is a részletekben lakozik. Valójában az adatigénylés teljesítési határidejének 45 napra történő meghosszabbítását tiltó rendelkezést tekinthetjük talán az egyetlen érdemi előrelépésnek. Bár a felső korlát nélküli költségterítés lehetőségének az eltörlése fontos, valójában ez inkább irritáló,

<sup>23</sup>Ligeti Miklós: *Kormányzati mosolyoffenzíva Brüsszel lehangolására?* A Transparency International Magyarország blogja. 2022. július 22.

(<https://korrupcio.hvgblog.hu/2022/07/20/kormanyzati-mosolyoffenziva-brusszel-lehangolasere/>).

<sup>24</sup>Lásd a 2021. évi CXXX. törvény 21. címét és a 425/2022. (X. 28.) kormányrendelet 5. §-át.

<sup>25</sup>Lásd a 2011. évi CXII. törvénynek a 2022. évi LVI. törvénnyel megállapított 33/A. címét.

<sup>26</sup>Lásd a 2011. évi CXII. törvénynek a 2022. évi XL. törvénnyel megállapított 21/A. címét.

mintsem valós akadályt képező korlátozó eszköz volt. Az adatkezelők ugyanis csak ritkán éltek ezzel a lehetőséggel, ezért az új szabályozás gyakorlati haszna minimális lesz.

Az új átláthatósági portállal is hasonló a helyzet. Attól, mert az eddig is közzétételi kötelezettség alá eső adatokat mostantól máshol (is) elérhetővé kellene tenni, még nem változik semmi. A NAIH által kiszabható bírság sem annyira komoly dolog, mint amilyennek tűnik. Bár 50 millió forint nem csekély összeg, de könnyen belátható, hogy a nyilvánosságra hozatalt ösztönző ereje mérsékelt, hiszen akár egy sokmilliárdos szerződés adatait is titokban lehet tartani ennyi pénz megfizetése ellenében. Odáig nem merészkedett a kormány, hogy a szlovákiai példát alapul véve a közpénzből kötött szerződéseknek a kötelező nyilvánosságát írja elő, amelynek elmaradása esetén nem teljesíthető kifizetés.

A változások közül azonban a perek gyorsítása a leginkább ellentmondásos. Bár a gyorsabb per elviekben az információ gyorsabb megismerhetőségét eredményezi, a rövid határidők sokkal nagyobb kihívást jelentenek az erőforrásokban jellemzően nem dúskáló adatigénylők számára, mint a sok esetben kimeríthetetlen kapacitásokkal rendelkező állami hatóságoknak vagy közpénzből működő cégeknek.<sup>27</sup>

### 2.3.5. Kis magyar vagyonyilatkozati abszurd

Folyamatosan trükközik a kormány a vagyonyilatkozati rendszer szabályozásával. Előbb, még a nyár folyamán, lecserélték a közhatalmi vezetők vagyonosodásának az ellenőrzésére egyébként alkalmatlan vagyonyilatkozati rendszert az Európai Parlamentben alkalmazott megoldásra. Ez – sajnálatos módon – még a korábbi magyarországi nyilatkozatoknál is kevesebb rálátást engedett a vagyonok eredetére és alig tette lehetővé a vagyongyarapodás nyomon követését. Ebben a rezsimben gyakorlatilag egyáltalán nem kellett számot adni a vagyonról, csupán a jövedelmekről, azokról is csak sávok kategóriákban. Majd a Bizottság kritikájának a hatására a kormány részben visszavezette a korábbi hazai nyilatkozati rendet.<sup>28</sup> A csiki-csuki végére a kiindulópontonál gyengébb átláthatóságot eredményező megoldást sikerült összehozni. Korábban a vagyonyilatkozatokban a konkrét összeg feltüntetésével kellett megjelölni a nyilatkozó különféle jövedelmeit. Ezzel szemben a reform hatására mostantól csak jövedelmi sávokat kell megadni, és a nyilatkozatot tevő nem kell számot adjon az általa használt lakóingatlanról.

A kormány szándéka ebben az esetben sem a probléma tényleges megoldására irányult, amit az is mutat, hogy a TI Magyarország által lassan tíz éve szorgalmazott vagyonyilatkozati minimumkövetelmények életbeléptetése fel sem merült.<sup>29</sup>

### 2.3.6. Közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonekezelő alapítványok: meghosszabbították Brüsszelig

A megőrizve megváltoztatásban kimerülő álreform nem kerülhette el a NER jogilag talán legkevésbé értelmezhető képződményeit, a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonekezelő alapítványokat, közkeletű rövidítéssel a KEKVA-kat. Közismert, hogy hat intézmény kivételével<sup>30</sup> a kormány a teljes állami felsőoktatási szektort, valamint számos további, korábban állami vagyonelemet alapítványokba

<sup>27</sup> Erről lásd a Transparency International Magyarország állásfoglalását: *Közérdekű adatigénylések: a szabályozás változik, az áttörés elmarad.* 2022. október 20. (<https://transparency.hu/hirek/kozerdeku-adatigenylesekek-a-szabalyozas-valtozik-az-attores-elmarad/>).

<sup>28</sup> A módosításokat a 2022. július 19-én megszavazott 2022. évi XVIII. törvény vezette be, majd azokat a 2022. október 24-én megszavazott 2022. évi XXXI. törvény részlegesen visszavonta.

<sup>29</sup> Transparency International Magyarország: *Vagyonyilatkozati minimum.* (elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy\\_paper3\\_FIN.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/policy_paper3_FIN.pdf))

<sup>30</sup> Ezek az Eötvös Lóránd Tudomány Egyetem, a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, a Magyar Képzőművészeti Egyetem és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a Baján működő Eötvös József Főiskola.

szervezett.<sup>31</sup> Az összesen 35 KEKVA a kezelésükbe adott Mol és Richter paketteknek, az egyetemi és egyéb ingatlanoknak, továbbá a bőkezű kincstári pénzzuttatásnak köszönhetően több ezer milliárd forintnyi vagyont kezel.<sup>32</sup> Mindezt a kormány kegyeltjei közül verbuvált tagokból élethosszig kinevezett, leválthatatlan kuratóriumok irányítása alatt. A haveri kuratóriumok hatásköre igen széles, nemcsak a saját utódaikról dönthetnek, de a vagyon kezelése terén is teljes a felhatalmazásuk. A KEKVA-k kuratóriumában ülni nemcsak dicsőség, de komoly pénzzel is jár, a fődöntnökök átlagosan havi 1-1,5 millió forintot kapnak. A tetemes ingyenpénz mágnesként vonzza a kormánytagokat és más állami vezetőket. A kerekén tucatnyi miniszter közül nyolcan összesen tizenegy KEKVA kuratóriumában viselnek tagságot. Rajtuk kívül 17 további állami vezető (kormánybiztosok, államtitkárok, a miniszterelnök politikai igazgatója, stb.), három fideszes parlamenti képviselő és hat kormánypárti településvezető is rendelkezik kuratóriumi tagsággal.<sup>33</sup>

A KEKVA-k tulajdonképpen mindent megvalósítanak, ami a korrupció ellen küzdő és a jogállamért aggódó polgárok számára elfogadhatatlan. A valós munka nélkül szerzett súlyos jövedelmek politikai alapon történő kiosztása a járadékvadászat iskolapéldája. Az állami és az üzleti elitnek a térfoglalása az alapítványokban az összeférhetetlenség és a forgóajtójelenség korábban elképzelhetetlen mértékű bővülését hozta magával. Utóbbira talán Palkovics László korábbi technológiai miniszter szolgál a legfrissebb példával, hiszen jóformán a kormányból történt távozása pillanatában már át is ült a győri egyetemet működtető alapítvány kuratóriumának elnöki székébe.<sup>34</sup> Lázár János helyettese, Csepreghy Nándor a kancelláriai miniszterhelyettesi állása megszűntét követően az Áder Jánoshoz köthető Kékbolygó Klímavédelmi Alapítvány alkalmazásába állt, igazgatóként. Amikor 2022-ben újból miniszterhelyettes lett, összeférhetetlenség miatt fel kellett adnia az alapítványi állását, ám a KEKVA-státusba került alapítvány kuratóriumába beülhetett. Azóta is havi 3 millió forintot húz kuratóriumi tagként.<sup>35</sup>

Mindez persze Brüsszelből is látszott, és a Bizottság a jogállamisági eljárás feltételei közé felvette a KEKVA-k átalakítását. Az egyik követelmény annak előírása volt, hogy a KEKVA-k legyenek kötelesek ajánlatkérőként közbeszerzési eljárást kiírni, amikor a rájuk bízott közpénzeket használják. A Bizottság továbbá az összeférhetetlenségi szabályok szigorítását, vagyis azt is elvárta, hogy a kormánytagok lépjenek ki az alapítványi kuratóriumokból.

A kormány egyelőre csak a KEKVA-k által kiírandó közbeszerzésekre vonatkozó követelményt teljesítette,<sup>36</sup> az összeférhetetlenségnek ugyanakkor csak minimális eseteit tiltotta meg, mindössze annyit írva elő, hogy a kuratóriumok tagjai ne vegyenek részt olyan döntés meghozatalában, amelyből

<sup>31</sup> A választások közeledtével alapítványokba játsszák át a közvagyonot. Lásd: Civitas Intézet – Transparency International Magyarország Alapítvány: *Fekete Könyv II. Korrupció és az állam foglyul ejtése Magyarországon*, Budapest, 2021., p. 57-59.

<sup>32</sup> A KEKVA-k normatív alapjait az Alaptörvény 9. módosítása és 2021. évi IX. törvény teremtette meg, utóbbi mellékletében található meg a KEKVA-k felsorolása is.

<sup>33</sup> Lásd erről a Transparency International Magyarország elemzését: „A KEKVA-k is az uniós pénzek útjában állnak” 2022. január 17. (<https://transparency.hu/hirek/a-kekva-k-is-az-unios-penzek-utjaban-allnak/>). Feldolgozta Pálos Máté: „A fél kormánynak távoznia kell a vagyonkezelő alapítványokból, ha nem lesz kibúvó” 2022. január 23. (<https://g7.hu/kozelet/20230123/a-fel-kormany-nak-tavoznia-kell-a-vagyonkezelo-alapitvanyokbol-ha-nem-lesz-kibuvo/>).

<sup>34</sup> „Magasabb dimenzióban a tudomány, innováció és vállalkozás az egyetemet fenntartó alapítványnál” A Széchenyi István Egyetem közleménye, 2022. december 8. (<https://www.uni.sze.hu/post/magasabb-dimenzi%C3%B3ban-a-tudom%C3%A1ny-innov%C3%A1ci%C3%B3-%C3%A9s-v%C3%A1llalkoz%C3%A1s-az-egyetemet-fenntart%C3%B3-alap%C3%ADtv%C3%A1ny%C3%A1l>)

<sup>35</sup> Kozák Dániel: „Nettó kétmillió forintot keres Áder alapítványánál Lázár helyettese” 2022. szeptember 15. (<https://24.hu/belfold/2022/09/15/kek-bolygo-alapitvany-csepreghy-nandor-ader-janos-fizetes/>)

<sup>36</sup> A közbeszerzési törvénynek a 2022. évi XXIX. törvény 13. §-a által módosított rendelkezése a KEKVA-t és a KEKVA-k által alapított vagy fenntartott jogi személyeket az ajánlatkérő szervezetek közé sorolja.

személyes előnyük származnék.<sup>37</sup> A politikai kinevezettek 2023. január végén még tagjai voltak az alapítványi kuratóriumoknak.<sup>38</sup> Nem kizárt azonban, hogy az uniós nyomás célt ér: egy január 25-i sajtóinformáció szerint a magyar kormány „kész a jogszabályváltozásra annak érdekében, hogy a közalapítványi kuratóriumokban megszüntessék az összeférhetlenséget”.<sup>39</sup>

Nem tudjuk, hogy enged-e majd a magyar kormány, de ha igen, akkor az annak lesz betudható, hogy január közepén a közvélemény számára is világhosszá vált: a Bizottság javaslata nyomán az Európai Tanács a jövőre nézve kizárta az alapítványi fenntartású egyetemeket az Európai Unió által nyújtott Erasmus+ és Horizon-2020 forrásokból. A kormány, némi szokásos mellébeszélés után elismerte, hogy már korábban tisztában volt a teljesítetlenül maradt elvárással.<sup>40</sup>

### 2.3.7. A bíróságokat érintő reform

Eleinte meglepőnek tűnt, hogy a Bizottság a jogállamisági eljárás részeként éppen a magyarországi bíróságok függetlenségét nem vette napirendre. Végül – részben talán a jogállamiságért küzdő civil szervezetek, így a TI Magyarország jelentéseiből levonható következtetések nyomán – az RRF-források hozzáférhetőségének feltételül szabott „szupermérnökök” közé került be a 10 feltételből álló igazságszolgáltatási csomag. A kormány a vonatkozó törvénytervezetet január 20-án társadalmi vitára bocsátotta, két hetet biztosítva a vélemények előterjesztésére.<sup>41</sup>

A TI Magyarország e jelentés kéziratának a lezárásáig nem tudta befejezni a törvénytervezet értékelését. Az azonban megállapítható, hogy a kormány számos ponton hajlandó komoly engedményekre. Egyebek mellett megszűnne annak a lehetősége, hogy a közhatalmi szervezetek kezdeményezzék az Alkotmánybíróság panaszjárását. Jelentősen bővülne továbbá a bírók által maguk közül választott ellenőrző testületnek, az Országos Bírói Tanácsnak (OBT) az eszköztára. Kérdés azonban, hogy az OBT soron következő, 2024-es tagválasztása alkalmával sikerül-e ismét olyan elkötelezett bírókat a testületbe juttatni, akik használni akarják majd a megerősített hatásköreiket.

A TI Magyarország továbbra is úgy véli, hogy a bíróságok a jogállam és a demokrácia utolsó államhatalmi védvonalát képezik Magyarországon. A falakon azonban már látszanak a repedések, így különösen fontos, hogy az Európai Unió minden eszközt bevetessen a hazai bíróságok függetlenségének érdekében.

---

<sup>37</sup> Lásd a 2018. évi CXXV. törvény 95. § (11a) bekezdését és a 182. § (3a) bekezdését, valamint a 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bekezdését.

<sup>38</sup> A politikai felsővezetőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat a 2018. évi CXXV. törvény 182. §-a szabályozza, amelynek (3a) bekezdése felmentést adott az összeférhetlenség alól a KEKVA-k esetében. A 2022. évi XXIX. törvény ezt a felmentést megszüntette 2022. október 13-ai hatállyal, majd a 2022. évi XXXI. törvény 2022. november 1-jei hatállyal ismét bevezette a felmentést.

<sup>39</sup> Eurologus: *Navracsics: A kormány kész kivonulni az egyetemi kuratóriumokból.* 2023. január 25. ([https://hvg.hu/eurologus/20230125\\_Navracsics\\_a\\_kormany\\_kesz\\_kivonulni\\_az\\_egyetemi\\_kuratoriumokbol](https://hvg.hu/eurologus/20230125_Navracsics_a_kormany_kesz_kivonulni_az_egyetemi_kuratoriumokbol))

<sup>40</sup> A 2023. január 12-ei kormányinfón Gulyás Gergely miniszterelnökséget vezető miniszter által elmondottakat a kormány közleménye is tartalmazza. „Ha nem vezetnek eredményre az Erasmus-ösztöndíjjal kapcsolatos tárgyalások az Európai Unióval, akkor a kormány kifizeti az ösztöndíjak költségét - közölte a Miniszterelnökséget vezető miniszter csütörtökön Budapesten, a Kormányinfón.” (<https://kormany.hu/hirek/a-kormany-kifizeti-a-2024-es-erasmus-osztondijakat-ha-nincs-megallapodas>)

<sup>41</sup> Az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat tervezete, 2023. január 18. (A teljes jogszabálytervezet kormány honlapján érhető el: [https://kormany.hu/dokumentumtar/egyes-igazsagugyi-targyu-torvenyek-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat?fbclid=IwAR2cbNvhhPhoWV82lCB6ctGZyVvW\\_qVY5ufYrbOCyXsAZiUkN-kt9GQIDS0](https://kormany.hu/dokumentumtar/egyes-igazsagugyi-targyu-torvenyek-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat?fbclid=IwAR2cbNvhhPhoWV82lCB6ctGZyVvW_qVY5ufYrbOCyXsAZiUkN-kt9GQIDS0)).

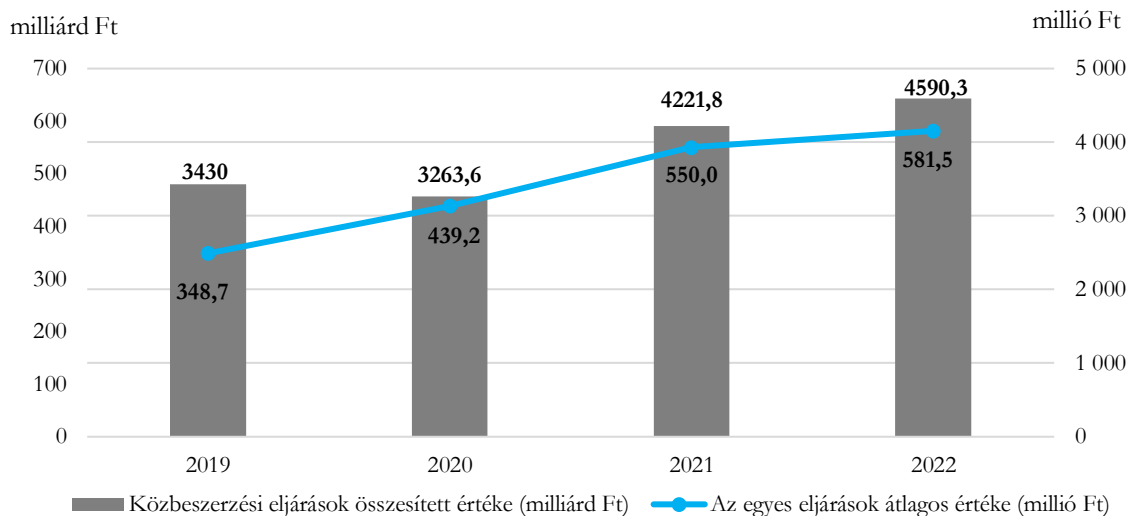
### 3. Közbeszerzések és az Európai Unióból származó források

#### 3.1. A közbeszerzési rendszer működése

A közbeszerzések komoly szerepet töltenek be a gazdaságban, súlyuk 2022-ben, a választások, a háború és a rekord mértékű infláció évében a korábbi években tapasztaltaknál is jelentősebbnek bizonyult. A közbeszerzési eljárások összesített értéke 2022-ben meghaladta a 4590 milliárd forintot, ami 9 százalékos növekedést jelent az előző éves, 4222 milliárd forinthez képest,<sup>42</sup> és jóval felülmúlja a koronavírus-járvány előtti évek eredményeit is. Mindeközben az eljárások száma mindössze 3 százalékkal emelkedett 2021-hez viszonyítva, és 20 százalékkal csökkent 2019-hez képest. A közbeszerzések értékének növekedése a választások előtti fél évben, 2021. harmadik negyedévében indult be igazán, a bővülés üteme azonban 2022. második felében alább hagyott.

A Közbeszerzési Hatóság (KH) adatai figyelemre méltó dinamikát mutatnak: miközben 2022. első három negyedévében még 48 százalékos drágulás volt megfigyelhető az előző év azonos időszakához képest, az év végére olyannyira visszafogták a beszerzéseket, hogy a teljes évre vonatkozóan már csak 6 százalékos áremelkedés mutatható ki az egyes eljárások átlagárát tekintve. A járvány előtti időszakhoz (2019) képest ugyanakkor 67 százalékkal emelkedett a közbeszerzési eljárások átlagos összege, melyben az infláció mellett minden bizonnyal tetten érhető a közbeszerzéseket jellemző fokozott túllárzás is.

**3. ábra: A közbeszerzési eljárások összesített értéke (milliárd Ft) és egy eljárásra vetített átlagos összege (millió Ft), 2019-2022**



*Forrás:* A TI Magyarország számítása a Közbeszerzési Hatóság 2022-es gyorsjelentése alapján

A közbeszerzésekhez kapcsolódó kockázatok azonosítása és mérséklése központi eleme az Európai Unió és a magyar kormány közötti, uniós források megszerzése érdekében folyó tárgyalásoknak, mivel

<sup>42</sup> Lásd a Közbeszerzési Hatóság gyorsjelentését: *A magyar közbeszerzések számokban, 2022.* (elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelentes-2022-pdf.pdf>)



a közbeszerzési rendszer korrupciós kitétsége Magyarországon is meglehetősen magas.<sup>43</sup> Az Európai Bizottság több megállapítást tett a hazai közbeszerzéseket érintő szabálytalanságokra vonatkozóan. Kiemelték a közbeszerzések terén jellemzően alacsony intenzitású versenyt és magas koncentrációt, egyebek mellett a Korrupciókutató Központ felmérésére hivatkozva. E kutatás megállapításai szerint 12 kormányközeli személy 42 cége nyerte el az uniós forrásokból finanszírozott közbeszerzések több mint ötödét 2010 és 2021 között.<sup>44</sup> A Bizottság emellett hangot adott a keretmegállapodások alkalmazásával kapcsolatos problémáknak, az összeférhetetlenségek felderítésével, megelőzésével és korrekciójával, valamint az uniós források közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználásával kapcsolatos aggályainak is.

A Bizottság – immár sokadjára – hívta fel a figyelmet az egyajánlatos közbeszerzések magas arányára, mely nagyban befolyásolja a verseny intenzitását a közbeszerzési piacon, illetve annak korrupciós kitétségével is összefügg. Az Európai Bizottság adatai szerint 100, az európai uniós értékhatár feletti (vagyis a magasabb) összegű közbeszerzési eljárásból 39 esetben egyetlen ajánlat érkezett 2021-ben, ez a KH adatai szerint 2022-re valamivel kevesebb, mint 35 százalékra csökkent.<sup>45</sup> Az alacsonyabb értékű, nemzeti eljárásrend szerinti eljárásoknál a verseny nélküli ajánlatok aránya a szerződések ötödét érintette tavaly. A Miniszterelnökség által készített értékelésből az is kiderül, hogy az egyajánlatos közbeszerzések aránya a nemzeti, vagyis a hazai adófizetők forintjából finanszírozott eljárásoknál magasabb volt (36 százalék) 2021-ben, míg az uniós forrásokon alapuló beszerzéseknél jóval alacsonyabb (16 százalék).<sup>46</sup> Az egyajánlatos eljárások 2021-ben leginkább az árubeszerzések területén mutattak kiugróan magas értéket, itt a nemzeti eljárásrend szerinti árubeszerzések esetében 70, az uniós értékhatár feletti esetében 77 százalékos volt a versenytárs nélküli pályázatok aránya. (lásd a 4. ábrát.)

2022-ben a kormány is elismerte, hogy csökkenteni szükséges az egyajánlatos eljárások arányát. Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének<sup>47</sup> vállalásai között szerepel, hogy 39 százalékról 15 százalékra viszik le a kifogásolt mutatót az uniós eljárásrend szerinti, tehát magas összegű megbízások esetében (mely nem azonos az uniós forrásból finanszírozott eljárásokkal). A közbeszerzési kockázatok elemzése, kiértékelése fontos feladata lesz a kormány által újonnan létrehozott Integritás Hatóságnak is. A kockázatok elemzéséhez megkerülhetetlen, hogy megfelelő minőségben és jól elemezhető formában álljanak rendelkezésére közbeszerzési adatok. A KH 2022-ben egyben letölthető adatsomagként is elérhetővé tette a közbeszerzési eljárásokról szóló végső döntéseket részletező eredménytájékoztatók adatait. Az összesített közzététel azonban a közbeszerzési adatok minőségének hiányosságaira is rávilágított.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> A Tanács (EU) 2022/485 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (2022. szeptember 18.)

<sup>44</sup> CRCB: *Corruption risk and the crony system in Hungary, A brief analysis of EU funded contracts in Hungarian public procurement 2005-2021*; [Korrupciós kockázatok és klientelizmus Magyarországon – Az EU által finanszírozott szerződések elemzése a magyarországi közbeszerzések körében 2005 - 2021] 2022. március 7. (elérhető: [https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022\\_research\\_notes\\_03\\_220307\\_02.pdf](https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022_research_notes_03_220307_02.pdf))

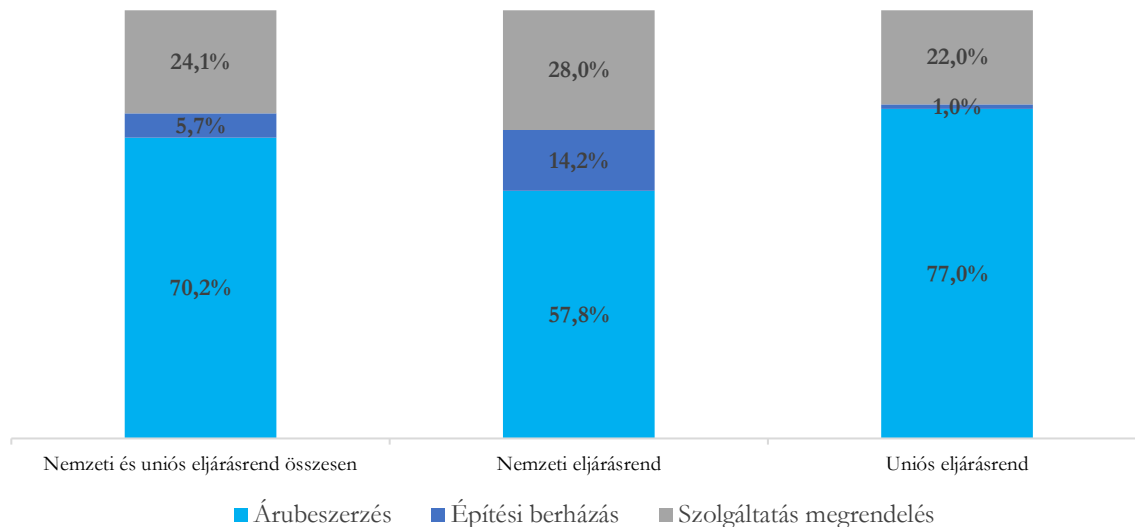
<sup>45</sup> Lásd Single Market Scoreboard közbeszerzésre vonatkozó 1. indikátorát ([https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en))

<sup>46</sup> Miniszterelnökség, Közbeszerzések Felügyeletéért Felelős Államtitkárság: *Elemzés az egyajánlatos közbeszerzések alakulásáról*, 2019-2021; (elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/elemzs-az-egyajánlatos-kzbeszerzsek-alakulsr/>)

<sup>47</sup> Lásd a Tanács végrehajtási határozatát Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve értékelésének jóváhagyásáról, 2022. november 30.; ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_686\\_1\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_686_1_hu.pdf))

<sup>48</sup> A Transparency International Magyarország kiemelte, és levélben a Közbeszerzési Hatósággal is megosztotta a közzétett adatokban észlelt hibajelenségeket. A Hatóság válaszában jelezte a TI Magyarországot, hogy nem kívánja javítani a feltárt hibákat. Lásd Zeisler Judit: *Közbeszerzési adatok nyilvánossága: csontvázak a szekrényből*, A Transparency International Magyarország blogja, 2022. november 28. (<https://korrupcio.hvgblog.hu/2022/11/28/kozbeszerzesi-adatok-nyilvánossaga-csontvazak-a-szekrenybol/>)

#### 4. ábra: Az egyajánlatos közbeszerzések darabszámának beszerzési tárgyak szerinti megoszlása egyes eljárásrend-típusokban, 2021



Forrás: Miniszterelnökség

A közpénzes megbízások elnyerésére irányuló versenyt az sem segíti, hogy a legjelentősebb beszerzéseket a kormányzat rendszeresen kivonja – például a koronavírus járvány ürügyén vagy nemzetbiztonsági okokra hivatkozva – a hagyományos közbeszerzési eljárások alól. Mindez tavaly sem történt másként; a korábbi években induló, az uniós jogszabályokkal szembemenő koncessziós eljárásokat zártak le, rendre kormányközeli nyertesekkel.<sup>49</sup> Kormányközeli oligarchák érdekeltsége nyerte el 35 évre a sztrádák üzemeltetésének és fenntartásának a jogát, mely üzlet számításait a TI Magyarország adatigénylési pere nyomán hozta nyilvánosságra a Nemzeti Koncessziós Iroda.<sup>50</sup> A Sziijártó Péter külügyminisztert jachtosztató Sziij Lászlóhoz köthető Themis nevű magántőkealap vezette konzorcium, és más, Mészáros Lőrinchez köthető magántőkealapok együtt csaknem 5500 milliárd forintot, tehát a teljes éves közbeszerzési költségvetést jóval meghaladó összeget zsebelhetnek majd be a szerződés három és fél évtizede alatt. Éppen ugyanennyi időre kapta meg a Mol Nyrt. a kommunális hulladékkezelést, így jelen állás szerint az előttünk álló évtizedekben kizárólag ez a vállalat végezheti a magyarországi települési szilárdhulladék begyűjtését, gondoskodhat annak kezeléséről, valamint valósíthatja meg a kapcsolódó beruházásokat. Bár a közbeszerzési szabályozás nem vonatkozik a szerencsejátékiparra, mégis érdemes megemlíteni a harmadik, szintén 2056-ig tartó koncessziót, amelynek köszönhetően a fővárosi kaszinók működtetését további 35 évre két másik oligarcha, Garancsi István és az időközben honvédelmi miniszterre kinevezett Szalay-Bobrovniczky Kristóf érdekeltségei szerezték meg. Utóbb a miniszter üzlettársának, Habony Árpádnak a cége vette át Szalay-Bobrovniczky Kristóf részét.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Nagy Gabriella: *Koncessziókkal jogászkodik a kormány*, A Transparency International Magyarország blogja, 2021.szeptember 28. (<https://korruptcio.hvgblog.hu/2021/09/28/koncessziokkal-jogaszkodik-a-kormany/>)

<sup>50</sup> Lásd a Transparency International Magyarország adatigénylését és a vonatkozó háttérszámításokat: *Közvetesszük a 35 éves sztrádakoncesszió háttérszámításait*, 2022. december 15. (<https://transparency.hu/hirek/kozetesszuk-a-35-eves-sztradakoncesszio-hatterszamitasait/>)

<sup>51</sup> Bódis András: *Ez a jóslatunk is bevált: részben Habonyhoz kerültek a fővárosi kaszinók*, 2023. január 9. (<https://www.valaszonline.hu/2023/01/09/habony-arpad-fovarosi-kaszinok-garancsi-istvan-las-vegas-casino-csoport-2056-ig/>)

### 3.2. Uniós források felhasználása és Magyarország részesedése az EU pénzalapjaiból

2021-ben új finanszírozási időszak kezdődött az uniós források felhasználásának tekintetében, azonban, mint arra az előző fejezetekben utaltunk, a pénzt jogállamisági problémák – elsősorban az uniós forrásokhoz köthető korrupció – miatt tartja vissza az unió. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az új programozási időszak kohéziós alapjából és a helyreállítási forrásokból egyelőre egyetlen euró sem érkezett.

A támogatások kiosztása azonban ennek ellenére már 2021-ben megkezdődött, mivel elköltésük szigorú ütemezéshez kötött.<sup>52</sup> A kormányzati pályázati portál adatai szerint az időközben meghirdetett helyreállítási alap forrásaiból 2022. év végéig 193 pályázat nyert vissza nem térítendő támogatást mintegy 528 milliárd forint, vagyis az összes forrás nagyjából 20 százalékának megfelelő értékben.<sup>53</sup> Az összeg nagyobb részét már ki is fizették a pályázóknak. Mindezt egyelőre a magyar költségvetés, vagyis az adófizetők finanszírozzák. A pályázati nyertesek szinte kivétel nélkül állami, önkormányzati vagy egyházi kézben levő szervezetek. Az eddig ismert egyetlen „piaci” nyertes Mészáros Lőrinc egyik energiacége, az OPUS TITÁSZ Áramhálózati Zrt. A megítelt több mint 13 milliárd forint támogatásból a vállalat közel 8 milliárd forintot már kézhez is kapott.<sup>54</sup> A közbeszerzések során továbbosztott források kedvezményezettjei között azonban más kormányközeli cégek is megjelentek, így például a Vodafone felvásárlásának ügyében érintett 4iG Nyrt.<sup>55</sup>

A Bizottság azért döntött a három, fent említett operatív program forrásainak részleges felfüggesztése mellett, mert ezeken a területeken jelentek meg a kiemelt, nagyobb összegű projektek, melyek sok kormányközeli szereplőt vonzottak a kapcsolódó közbeszerzéseken keresztül. A felfüggesztés ellenére a 2021-2027-es időszakban 1962,5 milliárd forint keretösszegű területfejlesztési program esetében az igényelt támogatások értéke már elérte az 1170 milliárd forintot. A megítelt támogatások összege közel 550 milliárd forint, a támogatott pályázatokra pedig már ki is fizettek 410 milliárd forintot a központi költségvetésből.<sup>56</sup>

A Magyarországra érkező uniós források felhasználására régóta jellemző, hogy a gyors elköltés minden más szempontot felülír, így a területi kiegyenlítettség és a versenyképes megtérülés kritériumait is, abszorpciós nyomás alá helyezve a közigazgatást.<sup>57</sup> A célok indokoltsága, a projektek tervezése és az ellenőrzés másodlagossá vált. A források elégtelen felhasználását jelzi, hogy 2017 és 2021 között az EU Csalás Elleni Hivatala (OLAF) 18 esetben kérte a magyar hatóságokat eljárás lefolytatására az uniós támogatások szabálytalan felhasználása miatt.<sup>58</sup> A szervezet Magyarország számára javasolta az egyik legmagasabb arányú pénzügyi szankciót: a hazai források 0,7 százalékának visszafizetését kezdeményezték, szemben a 0,3 százalékos uniós átlaggal. A magyar hatóságok a feltárt esetek 67

<sup>52</sup> Horn Gabriella: *Már 373 milliárd forintot kifizetett a kormány a meg sem kapott uniós helyreállítási pénzekből*, 2022. október 11. (<https://www.szabadeuropa.hu/a/mar-373-milliard-forintot-kifizetett-a-kormany-a-meg-sem-kapott-unios-helyreallitasi-penzekbol/32052517.html>)

<sup>53</sup> Lásd a kormányzati pályázati portál vonatkozó adatait. (elérhető: [https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott\\_projektkereso](https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso))

<sup>54</sup> Horn Gabriella: *Mészáros Lőrinc érdekeltségének már 13 milliárd jutott a meg sem kapott uniós helyreállítási pénzekből*, 2022. július 18. (<https://atlatzo.hu/kozpenz/2022/07/18/meszaros-lorinc-erdekeltsegenek-mar-13-milliard-jutott-a-meg-meg-sem-kapott-unios-helyreallitasi-penzekbol/>)

<sup>55</sup> Lásd a 4iG Nyrt. nagyértékű szerződésekről szóló rendkívüli tájékoztatását. (elérhető: [https://www.4ig.hu/4ig-nyrt\\_-rendkivuli-tajekoztatasa--2022\\_-junius-01\\_-2/](https://www.4ig.hu/4ig-nyrt_-rendkivuli-tajekoztatasa--2022_-junius-01_-2/))

<sup>56</sup> K. Kiss Gergely: *Kiderült, mit lép a kormány az EU-s pénzek felfüggesztésére*, 2022. december 13. (<https://24.hu/fn/gazdasag/2022/12/13/eu-unios-forras-felfuggesztes-jogallamisagi-mechanizmus-europai-bizottsag-penzmegvonas-unios-palyazat-navracsics-tibor/>)

<sup>57</sup> Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella: *Céllentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon, Társadalmi Ríport*, 2022; ([https://tarki.hu/sites/default/files/2022-12/033\\_052TRIP2022\\_MedveMartinNagy.pdf](https://tarki.hu/sites/default/files/2022-12/033_052TRIP2022_MedveMartinNagy.pdf))

<sup>58</sup> Lásd a 2021-es OLAF jelentést. (elérhető: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021\\_en.pdf](https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf))

százalékában azonban tételek maradtak; összesen 6 ügyet vizsgáltak ki, amelyből kettőt vádemelés nélkül zártak le, és mindössze négy esetben folytatták az eljárást az OLAF javaslatai alapján. Az OLAF ugyanis nem végezhet a tagállamokban nyomozási cselekményt, és vádat sem emelhet. Erre az Európai Ügyészség lenne jogosult, amelynek azonban Magyarország nem tagja.

## 4. Korrupció és gazdasági teljesítmény

Számos tudományos kutatás és szakpolitikai elemzés szerint a korrupció és a gazdasági teljesítmény összefügg egymással.<sup>59</sup> A korrupció, mint a „rossz kormányzás” egyik legfontosabb oka és következménye, többnyire „csikorgatja” a gazdaság fogaskerekeit. A visszaélések rendszerszintűvé válása együtt jár a jogállami rombolással. Ha a részrehajlóan működő, az uralkodó elit hatalmát bebiztosító állami intézményrendszer nem üldözi, hanem eltűri vagy ösztönzi a korrupciót, az sokszor gazdasági veszteséghez és az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet. Ebben az esetben az oligarcháknak, vezető politikusoknak, a haveri kör tagjainak és általában véve a lojális gazdasági szereplőknek és állampolgároknak nagyobb hatalmuk és vagyona lesz, a társadalom egy másik, jelentős része – amely nem tud vagy nem akar ilyen „hűségesküt tenni” – viszont nem, vagy csak korlátozottan részesül a gyarapodásból. Ha az állam kegyeitől függ az erőforrásokhoz való hozzáférés, az a tisztességes verseny és az érdemalapú érvényesülés háttérbe szorulásához, egyszersmind a hatalom kegyeit kereső járadékvadász mentalitás elterjedéséhez vezet. Az üzleti klíma rosszabbra fordulása a beruházások csökkenését eredményezheti, ami alááshatja a fenntartható növekedést. Egy találó tézis szerint a hatalmi elit irányába szisztematikusan torzított erőforrás-elosztás makroszinten nagyobb kárt okoz, mint az ellopott vagyon, nyilván azért, mert normává alakítja, nemegyszer legalizálja a korrupciót.<sup>60</sup>

Az imént vázolt összefüggés a korrupció és a gazdasági fejlődés között azonban nem mindenhol áll fenn, és sokszor nem azonnal, hanem késleltetve, hosszabb távon érvényesül. Számos országban, elsősorban Ázsiában, a magas korrupciós fertőzöttség tartósan együtt jár az imponáló gazdasági teljesítménnyel, Kína a legegyszerűbb példa erre.<sup>61</sup> De más, akár nyugati(as) gazdasági kultúrájú országokban is lehet a korrupciónak átmeneti, a gazdasági teljesítményt látszólag elősegítő, „olajozó” hatása.<sup>62</sup> Például azáltal, ha az állami költségek és közbeszerzések korrupciós célú túlarazása kozmetikázza a beruházási és a növekedési statisztikákat. A visszaélések és a járadékvadászat is csökkentheti ideig-óráig a piaci tranzakciós költségeket, javítva ezáltal a kimutatott gazdasági teljesítményt.

### 4.1. Nagy korrupció, kis gazdasági teljesítmény: Magyarország az EU alsó házában

Az Európai Unióban 2022-ben – az előző évekhez hasonlóan – továbbra is erős az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) nagyságával mért gazdasági teljesítmény és a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexében elért pontszámok közötti összefüggés (lásd az 5. ábrát). Az EU-ban tehát „működik” a korreláció a korrupció és a gazdaság teljesítőképessége között, igaz, a most kimutatott, a kapcsolat erősségét jelző 0,81-es regressziós együttható valamivel alacsonyabb számot mutat, mint 2020-ban és 2021-ben (az előző két évben 0,83 volt ez az érték).

Az 5. ábra ismerteti az uniós országok, köztük Magyarország régiós pozícióját. A 2022. évre vonatkozó CPI szerint Magyarország lett az unió legkorruptabb országa. Az egy főre jutó GDP tekintetében Magyarország csupán három uniós országnál (Bulgária, Románia, Horvátország) teljesít jobban, Lengyelországgal lényegében egy szinten van. Az EU perifériáján a kelet- és a dél-európai országcsoport teljesítménye kezd „összekeveredni”: Görögország korrupció elleni teljesítménye

<sup>59</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (2012): *Issues Paper on Corruption and Economic Growth*. Working Paper. pp. 1-43. (<https://bit.ly/31HDcjh>); Acemoglu, Daron & Robinson, James, A. (2013): *Miért buknak el nemzetek?* HVG Kiadó.

<sup>60</sup> Rothstein, Bo (2011): *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: Chicago University Press.

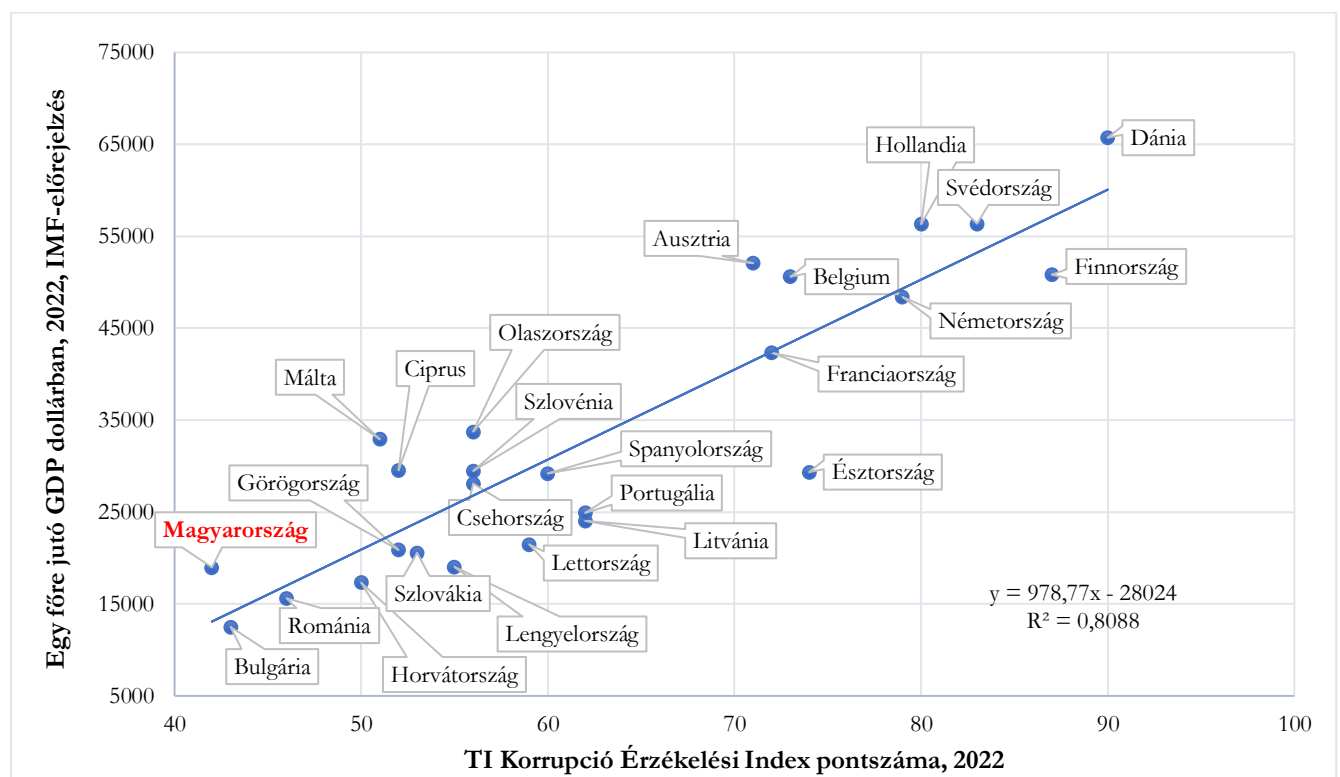
<sup>61</sup> Lásd az 59. számú lábjegyzetben megjelölt OECD-tanulmányt.

<sup>62</sup> Heo, Yuna, et al. (2021): Does corruption grease or sand the wheels of investment or innovation? Different effects in advanced and emerging economies. *Applied Economics*, 53:1, pp. 35-60.

rosszabb mint – Magyarországot kivéve – a visegrádi országoké és Szlovéniáé, nem is beszélve a balti államokról. Továbbá: Görögország az egy főre jutó GDP tekintetében is alatta marad Szlovéniának, Csehországnak és mindhárom balti országnak. Ráadásul, Ciprus, sőt Olaszország, Spanyolország és Portugália CPI- és GDP-mutatója is egyre nagyobb hasonlóságot mutatnak a fejlettebb közép- és kelet-európai országok indikátoraival. Az EU keleti és déli pereme szinte egy tömböt alkot Nyugat-Európával szemben, és – a periféria egyetlen kivételként a korrupciós kitétséget illetően – Észtország közelíti meg a nyugati blokkot.

Magyarország annak ellenére ragadt az EU alsóházában, vagyis a korrupcióval súlyosan fertőzött, ugyanakkor – uniós összehasonlításban – alacsony nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamok között, hogy a koronavírus-járványt megelőző hét évben jelentős volt a gazdasági növekedés, átlagosan meghaladta a 4 százalékot. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) adatai szerint az egy főre eső GDP 2013 és 2022 között 13 666 dollárról 18 983 dollárra nőtt, vagyis összesen nem kevesebb mint 39 százalékkal emelkedett.<sup>63</sup> Hiába a viszonylag magas növekedési ütem, az elmúlt évtized összesített gazdasági bővülésének üteme – szemben a kormányzati sikerpropagandával – csak a régiós középmezőny aljához elegendő.

### 5. ábra: A korrupció és a nemzeti jövedelem közötti összefüggés az EU országokban, 2022



Forrás: a TI Magyarország számításai a Korrupció Értékelési Index és az IMF 2022-es adatai alapján.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Lásd erről a Nemzetközi Valutaalap (IMF) adatbázisát: World Economic Outlook Database (elérhető: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October/select-country-group>)

<sup>64</sup> Minél magasabb a Korrupció Értékelési Index által mért pontszám, annál kisebb a korrupciós kitétség. Az Európai Unió tagállamai közül Luxemburgot (128 000 USD egy főre jutó GDP) az ország különleges helyzete, valamint Írországot (102 000 USD egy főre jutó GDP) a nemzeti számlák többi tagállamtól eltérő elszámolása miatt technikai okokból kihagytuk. Az ábrán jelölt R<sup>2</sup> érték az egy főre jutó GDP és a Korrupció Értékelési Index pontszáma közötti korreláció erősségét mutatja, amely 0,81, tehát a két változó közötti összefüggés jelentősnek mondható.

A magyar gazdaság teljesítménye 2013-tól a koronavírus okozta válságig tartó időszakban ambivalens volt.<sup>65</sup> A rövidtávú makromutatók (növekedés, infláció, munkanélküliség, pénzügyi egyensúly) tetszetősek voltak, miközben hét bő esztendő gazdasági konjunktúrája sem volt elég a gazdaság hatékonysági, szerkezeti problémáinak az orvoslására. Mind a gazdaság termelékenységé,<sup>66</sup> mind pedig a versenyképesség alatta maradt a visegrádi országok teljesítményének és a régiós átlagnak.<sup>67</sup> Utóbbi fő oka az állami intézményrendszer gyenge teljesítménye. Ráadásul a humán infrastruktúra is egyre rosszabb teljesítményt mutat: az oktatásban a PISA-felmérések romló trendről árulkodnak,<sup>68</sup> míg az egészségügy tartósan alulfinanszírozottnak bizonyult.<sup>69</sup>

A TI Magyarország elemzései és más vizsgálatok már korábban rámutattak arra, hogy a jogállami rombolás és az azzal szorosan összefüggő központosítás, valamint a rendszerszintű korrupció lehetnek a főbb okai annak, hogy a soha nem látott, az elmúlt tíz évben évente átlagosan a GDP mintegy 4 százaléka rúgó európai uniós támogatás ellenére az elmúlt évtizedben sem sikerült ráállítani a magyar gazdaságot befogadó, vagyis a társadalom széles rétegeit felemelő növekedési pályára.<sup>70</sup> Az uniós támogatások hasznosulásának hosszabb távú trendjeit vizsgálva az látszik, hogy hiába volt Magyarország az uniós költségvetés egyik legnagyobb kedvezményezettje, a pénzbeáramlás nem járult hozzá sem a hatékonyság, sem pedig a vállalkozások számával mért gazdasági aktivitás növekedéséhez, és az egyenlőtlenségek sem csökkentek, ellenben nőtt a korrupció.<sup>71</sup>

Az elmúlt két évben a rövidtávú makromutatók többsége „hozzáromlott” a hosszabb távú prosperitást biztosítani hivatott, ám már korábban is silány hatékonysági, szerkezeti indikátorokhoz. Az infláció 2022 végén európai uniós rekordot döntött, a pénzügyi egyensúly már rég a múlté, hiszen mind a költségvetés, mind pedig a fizetési mérleg hiánya veszélyes méreteket ölt, és a 2020-as recessziót követően 2023-ban sem biztos, hogy elkerülhető lesz a gazdasági visszaesés.<sup>72</sup> A romló trendek részben külső tényezőkre (a koronavírus és az Ukrajna elleni orosz agresszió okozta válságok) vezethetők vissza. Fontos szerepet játszanak ebben az elmúlt időszakban elkövetett súlyos gazdaságpolitikai hibák is. A teljesség igénye nélkül ezek közé sorolhatjuk fiskális oldalon a választások előtti példátlan költségek, monetáris oldalon pedig a megkésett kamatemelést. Mindössze az egyelőre továbbra is 4 százalék alatt maradó munkanélküliségi ráta,<sup>73</sup> valamint a válságok és a jogállami rombolás ellenére meglepően intenzív beruházási aktivitás árnyalja az amúgy elég lehangoló képet.

<sup>65</sup> Martin József Péter (2020): Resource Reallocation and Ambiguous Economic Performance in a Captured State - The Case of Hungary. In: *Systems, Institutions, and Values in East and West: Engaging with János Kornai's Scholarship*. CEU Press, 2020 (Szerk. D. Piroška és M. Rosta) pp. 173–201.

<sup>66</sup> Lásd erről a gazdasági termelékenységre vonatkozó Eurostat adatbázist. (elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsna70/default/table?lang=en>)

<sup>67</sup> Az átfogó versenyképességi felmérések, vagyis mind a Világ gazdasági Fórum (WEF) World Competitiveness Report, mind pedig a Világbank Doing Business jelentése szünetel a világválság óta. A WEF legutolsó átfogó rangsorában Magyarország a 47. helyen (<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/>), a Doing Business listán pedig az 52. helyen (<https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/hungary>) foglalta el, lemaradva a közép-európai versenytársaktól.

<sup>68</sup> Lásd az OECD 2018-as Programme for International Student Assessment (PISA) eredményeit. (elérhető: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_HUN.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_HUN.pdf))

<sup>69</sup> Lásd erről bővebben az OECD State of Health in the EU, Country Health Profile 2019-es adatait (elérhető: <https://www.oecd.org/hungary/Hungary-Country-Health-Profiles-2019-Launch-presentation.pdf>)

<sup>70</sup> Lásd 31. számú lábjegyzet; ill. Györffy Dóra (2021): Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*. Január 47–75. o.

<sup>71</sup> Lásd 57. számú lábjegyzet.

<sup>72</sup> Lásd az Európai Bizottság magyar gazdaságra vonatkozó előrejelzéseit. ([https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary_en))

<sup>73</sup> Nőtt a munkanélküliség Magyarországon, megindultak külföldre az emberek. *Portfolio*. 2023. január 27. (<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230127/nott-a-munkanelkuliseg-magyarorszagon-megindultak-kulfoldre-az-emberek-593124>)

## 4.2. Beruházási paradoxon

A korrupciós fertőzöttség és a gyatra intézményi környezet ellenére a beruházásokat illetően összetett helyzettel állunk szemben. A beruházási ráta, vagyis a beruházások volumene a GDP-hez viszonyítva 2016 előtt szinte kéz a kézben süllyedt a jogállami erózióval. Vagyis igazolódott az a tétel, miszerint a jogállami leépülés az üzleti környezet rosszabbodásával a beruházási aktivitást is visszafogta.<sup>74</sup>

Később azonban ez az összefüggés már nem érvényesült: a beruházási ráta 2016 után igen magas volt; az elmúlt három évben a 27 százalékot is meghaladta, és a magyar mutató a legfrissebb, 2021-es adat szerint Észtország után a második legmagasabb értéket produkálta az Európai Unióban.<sup>75</sup> Egy olyan, haveri államkapitalista rezsimben, mint az Orbán-rendszer, ez persze adódhatna csupán a jelentős részben uniós pénzből megvalósuló állami beruházások szárnyalásából. Ám az adatok azt mutatják, hogy az üzleti beruházások GDP-hez viszonyított rátája is viszonylag magas uniós összehasonlításban. 2020-ban 16, 2021-ben pedig 17 százalékos volt a magánberuházások e mutatója, és utóbbival Magyarország – Írország, Észtország, Ausztria és Csehország után – az ötödik helyet foglalja el az EU országai között.<sup>76</sup> A jogállami rombolás dacára megvalósuló intenzív beruházási tevékenyegyet – a magyar gazdaság beruházási paradoxonját – több, egymással összefüggő tényező magyarázza.<sup>77</sup> Először is a koncentrált közbeszerzési piac, és a haveri cégek és oligarchák bőkezű állami támogatása később – ezen kormányhű szereplők újrabefektetései révén – magánberuházásként gyűrűzik tovább. Másodsor, az infláció 2016 után rendre meghaladta a jegybanki alapkamatot, és az „olcsó(bb) pénz” okozta forrásbőség (az inflációnál alacsonyabb hitelkamat szint) segítette az investíciókat. Harmadsor, a közbeszerzések és az uniós forráselosztás rendszerszintű túlárazása javítja a beruházási és a növekedési statisztikákat, így „olajozza” a gazdasági teljesítményt. Negyedszer, a gazdasági szereplők jelentős része az elmúlt évtized második felétől „beárazta” a jogállam megrendülését és a rendszerszintű korrupciót, egyfajta „új normaként” elfogadva azt.

Mindennek dacára intő jel, hogy a magánberuházásokon belül a külföldi működőtőke (Foreign Direct Investment – FDI) beáramlása jelentősen visszaesett 2020-ról 2021-re. Két éve az éves FDI-beáramlás abszolút rekordot döntött (171 milliárd dollár), 2021-ben azonban mindössze 30 milliárd dollárt tett ki.<sup>78</sup> Bár a 2022-es végleges adat még nem áll rendelkezésre, az üzleti környezet fent vázolt romlása azt vetítheti előre, hogy a külföldi tőke-beáramlás trendszerűen megtorpanhat, és/vagy annak dinamikáját inkább a sokszor alacsony hozzáadott-értékű keleti (például koreai) befektetések biztosíthatják, mintsem a nyugatiak. Szemben a „keleti nyitás” hangzatos retorikájával, jelenleg még messze a nyugati cégek a legnagyobb beruházók. A kínai és az orosz működőtőke-beruházások 2019-ben összesen nem tették ki a teljes hazai FDI-állomány 5 százalékát.<sup>79</sup>

<sup>74</sup> Martin József Péter (2020): Olajozza vagy csikorgatja a fogaskerekeket? A NER korrupciós és gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban. *Társadalmi R riport*. 83. o. (Elérhető: [https://www.tarki.hu/sites/default/files/2020-10/060\\_089\\_Martin\\_web.pdf](https://www.tarki.hu/sites/default/files/2020-10/060_089_Martin_web.pdf))

<sup>75</sup> Az Eurostat adatai szerint az észt beruházási ráta 28,9, míg a magyar 27,2 százalék volt 2021-ben. (Az Eurostat beruházási adatairól bővebben lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_11/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_11/default/table?lang=en))

<sup>76</sup> Lásd 75. számú lábjegyzet.

<sup>77</sup> Martin, József Péter: *From Dual Economy to Parallel Universes: Attitudes and Coping Strategies of Hungarian Businesses vis-à-vis Crony State Capitalism – the Case of Hungary*. Center for International Private Enterprise Research. Washington DC. 2022. május 6. (elérhető: <https://www.cipe.org/resources/from-dual-economy-to-parallel-universes-attitudes-and-coping-strategies-of-businesses-vis-a-vis-chrony-state-capitalism-the-case-of-hungary/>)

<sup>78</sup> Lásd a Világbank FDI-ra vonatkozó adatait.

(<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KL.T.DINV.CD.WD?end=2021&locations=HU&start=1982>)

<sup>79</sup> A legfrissebb rendelkezésre álló adat 2019-es, ez még nem tartalmazza a közelmúltban bejelentett kínai beruházásokat, így a CATL-cég által tervezett, debreceni akkumulátor-gyárra vonatkozó adatot sem. (<https://statisztika.mnb.hu/timeseries/data-5637>)