



**A politikai rendszer beteg, ám gyógyítható**  
**Reformjavaslat: a pártok és kampányaik forrásai**

Az elmúlt napokban a pártfinanszírozás kérdése ismét a politikai figyelem középpontjába került. A miniszterelnök felvetette, hogy a költségvetési kiigazítás keretében a választásokig hátralevő két évben ne kapjanak állami támogatást a törvény szerint egyébként arra jogosult pártok. A kormányfő javaslata kiindulópontként sem elfogadható, mert megvalósulása esetén a demokratikus politikai versengés alapjait ásná alá alig látható megtakarítás kedvéért. Javaslatusunk, hogy amennyiben a kormánytöbbség a pártpolitikai célzatú állami kiadásokon akar takarékoskodni, akkor kezdje a sort az évente külön-külön is sok százmillió támogatásban részesülő Századvég és Nézőpont Intézeteken: e két kormánypárti háttércég idén is lényegesen több állami pénzhez jut, mint az ellenzéki parlamenti pártok és a hozzájuk kapcsolódó pártalapítványok összesen.<sup>1</sup>

A kormányfő javaslata ugyanakkor alkalmat adhat arra, hogy újra végig gondoljuk a pártfinanszírozás rendszerének szükséges reformját. Az Eötvös Károly Intézet már 2006-ban figyelmeztetett arra, hogy veszélyes a pártok túlzott anyagi függése az államtól, például éppen azért, mert kiszolgáltatottá teszi őket a mostanihoz hasonló lépések esetén. Valóban súlyos gond, hogy a pártok legális bevételeinek túlnyomó többsége az államtól származik, és még nagyobb baj, hogy – amint az a kampányköltség adataiból megállapítható – az illegális

<sup>1</sup> A Századvég Politikai Iskola Alapítvány csak a 2012. évben tekintve bruttó 2 380 495 800 Ft értékben teljesít állami megbízást közvélemény-kutatási feladatok, szakpolitikai kutatásokkal alátámasztott tanácsadási, tanulmánykészítési feladatok, továbbá kommunikációs-stratégiai tanácsadási feladatok elvégzésével (amely összeg további legfeljebb bruttó 86 677 500 Ft-tal megemelhető). Lásd NFM\_SZERZ/378/1/2012.

[<http://www.kormany.hu/download/d/8a/70000/NFM-Sz%C3%A1zadv%C3%A9g%20al%C3%A1%C3%ADrt%20II%20szerz%C5%91d%C3%A9s.pdf#!DocumentBrowse>] továbbá NFM\_SZERZ\_15760/2011.

[<http://www.kormany.hu/download/2/5e/60000/szerz%C5%91d%C3%A9s%20NFM-Sz%C3%A1zadv%C3%A9g.pdf#!DocumentBrowse>].

A Nézőpont csoport tagjaként ismert Médianéző Kft. havi bruttó 37 890 625 Ft-ért, azaz 2012-ben összesen bruttó 454 687 500 Ft-ért végez az állam számára médiafigyelési, médiaelemzési, médiahatásvizsgáló szolgáltatások nyújtása, valamint ezzel kapcsolatos projektmenedzseri feladatokat. Lásd NFM/15758/5/2011.

[<http://www.kormany.hu/download/1/5e/60000/szerz%C5%91d%C3%A9s%20NFM-%20M%C3%A9dian%C3%A9z%C5%91%20Kft.pdf#!DocumentBrowse>]. Mindezek alapján **a két intézet a 2012. évben összesen 2 835 183 300 Ft-ért teljesít állami megbízásokat.** Ehhez képest a 2012. évi költségvetésről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény értelmében **a parlamenti ellenzéki pártok és a hozzájuk kapcsolódó pártalapítványok a 2012. évben összesen 1 770 000 Ft költségvetési támogatásban részesülnek.**

bevételeik meghaladják a törvényeset. Ezeknek a bajoknak inkább tetézése semmint megoldása a költségvetési támogatás megvonása, mert tovább növeli az illegális források szerepét. Ugyanakkor az állami támogatás eddigi rendszerének ésszerű átalakításával egyszerre lehetne csökkenteni a pártok állami függését és erősíteni gazdálkodásuk átláthatóságát, anélkül, hogy a politikai verseny sérülne. Az alábbiakban összefoglaljuk az Eötvös Károly Intézet egymásra épülő javaslatait, amelyek együttesen érdemben erősítenék a politikai verseny méltányosságát és javítanák a szabálykövető magatartás esélyeit.

### **1. A közfinanszírozás átalakítása**

Javaslatunk szerint a normatív módon megállapított, rutinszerű működésre fordított költségvetési támogatás megtartása mellett, és részben helyette, új közfinanszírozási formákra van szükség.

**A kampánykiadások részleges és arányos utólagos költségtérítése** például érdemben javíthatná az átláthatóságot. Az elképzelés szerint a pártok – bizonyos eredményességi minimum felett – jogosultak volnának a számlákkal igazolható költségeik meghatározott hányadának utólagos visszatérítésére. Ez a megoldás a kampányokkal összefüggő pénzügyetek „kifehérítését” szolgálhatná. Ez a cél akkor valósulhat meg, ha nem meghatározott összegű vagy maximált visszafizetést állapít meg a törvény, hanem arányosat, hiszen ez arra ösztönözheti a pártokat, hogy valós kiadásaik minél nagyobb részét tüntessék fel a könyvelésben.

**A magánadományokhoz hozzátett kiegészítő állami támogatás** kiegészítené a magánadományok összegét. Ez arra ösztönözné a pártokat, hogy tegyenek nagyobb erőfeszítést társadalmi kapcsolataik javítására, építsenek ki intenzívebb kommunikációs csatornákat törzstámogatóikkal. Ésszerű feltételezésnek tűnik, hogy a kiegészítő támogatás bevezetése azzal a járulékos eredménnyel is járna, hogy a ma részben könyvelés nélkül, tehát illegálisan adott adományok nagyobb része jelenne meg a pártkönyvelésekben, hiszen a pártok érdekeltté válnának abban, hogy minél több egyéni adományt mutassanak fel.

Ugyanakkor a kiegészítő támogatásnak differenciálnak kell lennie, mert nem lehet cél az, hogy a pártok túlságosan függővé váljanak néhány gazdag donor jóindulatától. Azt is kerülni kell továbbá, hogy a vagyonosabb társadalmi rétegek támogatását bíró pártok igazolhatatlan versenyelőnyhöz jussanak. Ezért a kiegészítő támogatásnak kifejezetten a kisösszegű adományokat kell jutalmaznia. Az olyan rendszer lenne kívánatos, amely nagyobb arányban egészíti ki például a 10.000 forintnál kisebb adományokat, mint a nagyobbakat, regresszív rendszerben. A szisztéma csak akkor lehet hatékony, ha kellő ösztönzést ad a

pártoknak, és ha rendszeresen (negyed- vagy félévente) beszámolásra kötelez az egyéni adományokról.

Az adományozó kedvet nem csak a pártok, hanem az adományozók oldaláról is lehet serkenteni ugyancsak állami ösztönzéssel. Ezt a célt szolgálhatja az adományok után járó **adókedvezmény** számos országban működő rendszere. Persze itt is célszerű valamilyen regresszivitást alkalmazni. Például, az adomány első 100.000 forintja leírható az adóalapból, a második 100.000 forintnak viszont csak az 50%-a, és így tovább. Megfontolható, hogy a Magyarországon régóta működő 1%-os rendszert nyissuk ki a pártok részére is: a személyi jövedelemadó 1%-a adható legyen az adózó által preferált pártok részére is. Az 1%-os rendszer tapasztalatai alapján arra lehetne számítani, hogy a nagyobb pártok akár évi több százmilliós többletforráshoz juthatnának ezen a csatornán keresztül.

## **2. Magánfinanszírozás átalakítása**

A ma érvényben lévő szabályok szerint a pártok összeghatár nélkül fogadhatnak el adományokat magánszemélyektől és gazdasági társaságoktól is, ideértve a külföldi magánszemélyeket és alapítványokat is. A törvény csak a névtelen adományokat tiltja, illetve előírja, hogy bizonyos összeghatár felett (belföldieknél 500.000, külföldieknél 100.000 Ft. felett) a Magyar Közlönyben megjelenő éves beszámolóban meg kell nevezni az adományozót. A pártbeszámoló tanúsága szerint a magánszemélyektől származó törvényes, feltüntetett adományok összege a nagyobb pártok esetében évről évre száz- és kétszázmillió között van, a kisebbeknél pedig néhány tízmillióra rúg. A nem magánszemélyektől származó feltüntetett adományok összege ennél jóval alacsonyabb.

**A magánadományozási rendszer újragondolásánál** több szempontot kell figyelembe venni. A változtatásoknak arra kell irányulniuk, hogy a pártok több pénzhez jussanak magánadományokból, ugyanakkor ezt törvényesen tegyék és anélkül, hogy gazdasági érdekcsoportok vagy dúsgazdag magánszemélyek függésébe kerülnek. Ezek a szempontok egymást is korlátozzák. Ezért olyan új szisztémát javaslunk, amely elsősorban az egyéni adományokat ösztönzi, jelentősen megnövelve a pártok érdekeltségét ezek gyűjtésében és bevallásában, másrészt korlátozza a cégek által adható támogatást. Javasoljuk felső korlát bevezetését a magánszemélyektől származó adományokra nézve: a pártbeszámolóban nevesített adományok alapján egy három- és ötmillió közötti felső határ tűnik indokoltnak.

**A cégek politikai adományait** nézve a konszolidálódott demokráciákkal összehasonlítva kivételes, hogy ezek Magyarországon nem korlátozottak.. Számunkra elfogadható a cégadományok teljes tilalma (van rá példa sokhelyütt), de Magyarországon a fő

cél egyelőre legalább a cégadományok láthatóvá tétele, kifehéritése. Ezért a magánszemélyektől származó adományokra vonatkozó felső küszöbvel megegyező, vagy ahhoz közeli korlátot javaslunk.

Indokolható lenne a **külföldi magánszemélyektől és jogi személyektől származó adományok** korlátozása vagy akár teljes tiltása. Amennyiben a törvényhozó mégis e lehetőség megtartása mellett dönt, mindenképpen indokolt ezekkel szemben is érvényesíteni az adományozási küszöböt.

### **3. Kiadáskorlátozás**

A pártoknak a kampánnyal összefüggő forrásigénye enyhítésének az egyik kézenfekvő módja az, ha maximáljuk a megengedhető kiadásokat. A legutóbbi választáson is a törvény egyetlen módon korlátozta a pártok kampánykiadásait: országosan háromszáználhatmillió forintot költhettek. Ez a küszöb valószínűleg 1997-es elfogadásakor is irreálisan alacsony volt, mára pedig közneveltség tárgyává lett. Az EKINT számításai szerint a tényleges kampányköltség egyes pártok esetében elérte a jogszerű költség tízszeresét. Jelentősen fel kell emelni a kiadások felső határát oly módon, hogy reálisan tükrözze a hirdetési piac árait. A költségi küszöbök betartatásánál erős fegyver lehet az állam kezében az utólagos költségtérítés: bármi szabálytalanság vagy költség túllépés automatikusan a jogosultság elvesztésével kellene, hogy járjon. Mivel ezt a támogatást utólag kapják meg a pártok és a jelöltek, a szankció könnyen érvényesíthető, és ezért nagy visszatartó ereje lehet. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által kezdeményezett – és a Nézőpont Intézet társszervezésével folytatott – pártközi tárgyalásokon uralkodó volt az a nézet, hogy bevétel átlátható korlátozása és a kiadás ellenőrzöttsége mellett a költségi limit meghatározása nem feltétlenül indokolt.

Javasoljuk, hogy az esetleges összegszerű kiadáskorlátozás egészüljön ki – az elektronikus média és a köztéri hirdetés – a felhasználható hirdetési mennyiség/felület korlátozásával. Ha a felhasználható hirdetési idő/felület nem léphet túl egy bizonyos keretet, akkor csökken a pártok kiadás-igénye, és ez a szabály jobban ellenőrizhető, mint az összegszerű kiadási küszöb.

### **4. Kormányzati hirdetések tilalma**

A politikai verseny méltányossága megköveteli, hogy a kormány és intézményei ne kampányolhassanak közpénzből a kormánypártok mellett. Ezért főszabályként tiltani javasoljuk a kampányidőszak idejére az állami hirdetéseket, ide értve az állami és európai

uniós pályázati felhívások közzétételét is. A szabály alól kivételt képeznek pl. a katasztrófavédelem, a tisztiorvosi szolgálat vagy a rendőrség közérdekű felhívásai.

## **5. Ellenőrzés**

**Nincs tényleges ellenőrzése Magyarországon a pártok gazdálkodásának** és azon belül kampánykiadásainak sem. Az Állami Számvevőszék leszűkítő módon értelmezi saját lehetőségeit, és a kampányköltségek tekintetében vizsgálati tevékenysége lényegében arra szorítkozik, hogy számszakilag ellenőrizze a pártok által benyújtott számlákat. El kell érni, hogy az ÁSZ a valóságos folyamatokat is vizsgálja, ne csak a hozzá benyújtott számlákat: bejelentéseket vizsgáljon, kövesse a sajtóhíradásokat és az összes releváns és hozzáférhető információforrást, amiből következtetni lehet a pártok tényleges kampánytevékenységeire. Ezzel együtt természetesen biztosítani kell az ÁSZ számára az ehhez szükséges személyi, anyagi és egyéb feltételeket.

**Az ellenőrzés hatékonysága, az egységes kampányszámla** ugyancsak fontos eszköz. Nem csak a szélesebb vizsgálati jogkörökkel javíthat az ellenőrzés, hanem különféle technikai megoldásokkal is. Ezek közé tartozik a kampányszámla intézménye. Javasoljuk, hogy a pártoknak és a jelölteknek valamennyi, a kampánnyal kapcsolatos kiadásukat egy kizárólag a kampány céljaira létrehozott számláról kelljen kifizetniük, és a párt vagy jelölt által arra kijelölt, jogi felelősséget viselő személynek kelljen minden kifizetést jóváhagynia. Erre a számlára kellene minden kampányadománynak beérkeznie. Szemben a mai gyakorlattal, harmadik fél (gazdasági társaság vagy magánszemély) nem fizethetne semmilyen költséget a pártnak vagy jelöltnek, következésképpen a nem a párt vagy jelölt kampányszámlájáról fizetett bármiféle hirdetés törvénytelen lenne, és meghatározott normatív rend szerint szankciókat vonna maga után. (A hirdetési cégeknek is nyilvántartást kellene vezetniük arról, hogy a bármely adott időben futó hirdetésekért ki fizetett). Értelemszerűen utólagos költségtérítés is csak a kampányszámláról történt kifizetések után járna. Minden, a kampányszámláról kifizetett eszközre (szórólap, plakát, hirdetés stb.) rákerülne egy egyedi azonosító, amely igazolja, hogy a kampányszámláról történt a kiadás. Az azonosító nélkül megjelenő anyagok törvényt sértenek, az azonosító hamisítása pedig (akár maga a párt, akár más követi el) magánokirat-hamisítás.

## **6. Szankciók**

A szankciók kialakításánál két, egymással feszültségben álló szempontot kell figyelembe venni. Egyfelől, a szankcióknak csak akkor van értelmük, ha érzékelhető visszatartó erejük

van. Másfelől, a tapasztalatok szerint a túlzottan szigorú büntetéseket inkább nem érvényesítik a jogalkalmazók—véltetően a konformizmus mellett részben ez áll az ÁSZ passzív magatartásának a háttérében is. A kampánnyal kapcsolatos normasértéseknél az anyagi jellegű szankciók – jelentősebb pénzbírság, támogatás megvonása, részfinanszírozás-megvonás – életszerűbbnek tűnnek, mint a büntetőjogi szankciók (pl. börtönbüntetés), amelyeket a magunk részéről azért nem záránk ki teljesen. A következő lehetőségeket véljük megfontolandónak:

- A költségvetési támogatást nem a szabályoknak megfelelően felhasználó párt vagy jelölt értékarányos pénzbírsággal lenne sújtható, ami köztartozásként kellene behajtani.
- A kiadási korlátokat megsértő párt vagy jelölt bizonyos összeghatár felett elvesztené jogosultságát az utólagos költség-visszatérítésre.
- A kiadási korlátokat megsértő jelölt pénzbírsággal, esetleg támogatás megvonással lenne sújtható.
- A szabálytalan adományokat elfogadó, vagy szabálytalan módon költő (például: a kampányszámlán kívüli kifizetéseket végző) jelölt az illegális adomány visszafizetésére, illetve bírság fizetésére lenne kötelezhető.
- Súlyos szabálytalanságot elkövető jelölt vagy párt egy vagy több jövőbeni választás alkalmával kizárható a kiegészítő támogatásból és/vagy az utólagos költségtérítésből. Így a pártnak nem lesz érdeke újraindítani a szabálytalankodó jelöltet, aminek már a jelenben is lehet visszatartó ereje.

2012. június 5.

*Eötvös Károly Közpolitikai Intézet*