

TARTALOM

I.	A PÁRTFINANSZÍROZÁS ALAPELVEI	2	
	1. Működőképesség		3
	2. Társadalmi beágyazottság		5
	3. Gazdasági erőfölény korlátozása		7
	4. Átláthatóság, adatvédelem		10
	5. Törvényesség		11
	6. A pártrendszer rugalmassága		13
	7. Koherencia		14
	8. Alkotmányosság		15
II.	A PÁRTFINANSZÍROZÁSI RENDSZER ELEMEI	16	
	1. Közfinszírozás		16
	2. Magánfinanszírozás		17
	3. Költségi limitek		18
	4. Nyilvánosság, ellenőrzés		19
III.	PÁRTFINANSZÍROZÁS AZ ANGOL NYELVŰ ORSZÁGOKBAN	20	
	1. Közfinszírozás		21
	2. Magánfinanszírozás		22
	3. Költségi küszöbök		22
	4. Nyilvánosság, ellenőrzés, szankciók		24
	5. Konklúzió		26
IV.	NÉMETORSZÁG		28
	1. Közfinszírozás		28
	2. Magánadományok		30
	3. Ellenőrzés		30
	4. Ösztönzők		31
V.	PÁRTFINANSZÍROZÁS KELET-EURÓPÁBAN	33	
VI.	LATIN-AMERIKA		34
	1. Politikai és kulturális háttér	34	
	2. Közfinszírozás		35
	2.1 A közpénzekből történő finanszírozás indokai	35	
	2.2 Közvetlen állami támogatás	36	
	2.3 Közvetett állami támogatás	37	
	3. Magánadományok		39
	4. Ellenőrzés		40
	5. Szankciórendszer		42
	6. Összefoglaló		42
	7. Konklúzió		43
VII.	TÁVOL-KELET: JAPÁN, DÉL-KOREA, TAJVAN		44
	1. Közös politikai és kulturális háttér	44	
	2. Japán		45
	2.1 Történelmi előzmények	45	
	2.2 Reformok az 1990-es években	46	
	2.3 A reformok hatása	47	
	3. Dél-Korea		48
	3.1 1953-tól az 1990-es évekig	48	
	3.2 Reformok az 1990-es évektől	48	
	4. Tajvan	49	
	4.1 1945-től az 1990-es évekig	49	
	4.2 Reformok az 1990-es években	50	
	4.3 Változások 2002-től	50	

5. Összegzés	51
VIII. A PÁRT- ÉS KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS MAGYARORSZÁGON	53
1. Hogy kezdődött?	53
2. Bevételek	53
2.1 Magánadományok	54
2.2 Állami támogatás	55
3. Kiadáskorlátozás	56
4. Ellenőrzés, átláthatóság	57
4.1 A kiadási korlátok ellenőrzése	57
4.2 Beszámolási kötelezettség	59
4.3 A bevételek átláthatósága	60
4.4 Gazdálkodás	61
5. Tapasztalatok	62
IX. REFORMJAVASLAT	64
1. Közfinanszírozás	65
1.1 Direkt állami támogatás – utólagos költségtérítés	67
1.2 Direkt állami támogatás – kiegészítő támogatás	68
1.3 Indirekt állami támogatás – adókedvezmény	70
1.4 Indirekt állami támogatás – ingyenes reklámidő	70
2. Magánfinanszírozás	71
3. Kiadáskorlátozás	74
4. Ellenőrzés, szankciók	75
4.1 Ellenőrző szervek	75
4.2 Kampányszámlák	77
4.3 Hirdetési cégek kötelezettségei	78
5. Szankciók	79
FÜGGELÉK I	81

I. A pártfinanszírozás alapelvei

A modern társadalom és a képviseleti demokrácia viszonyai között természetes, hogy a parlamentbe bejutó vagy a bejutásra eséllyel pályázó pártok állandó szervezettel, üzemszerűen működnek. A tömegdemokráciák utóbbi jó félévszázadának több fejleménye is visszafordíthatatlanná tette ezt a tendenciát: a politikusi tevékenység professzionizálódott, a benne résztvevők tipikusan főállásban végzik azt. Másfelől, jelentősen visszaszorult a politikai pártok tömegmozgalom-jellege, ami korlátozza a rendelkezésre álló önkéntes-munka mennyiségét, és szükségessé teszi a jellemzően fizetett alkalmazottak által fenntartott országos hálózat működtetését. Harmadrészt, a kampányok szerepe is megnőtt a politikai életben, párhuzamosan azzal, hogy a mindennapos politika egy többé-kevésbé elkülönült hivatásos réteg – a politikai osztály – ügyévé vált, és az állampolgárok érdeklődése egy-egy intenzívebb időszakra korlátozódik, és ennek megfelelően a pártok is az elképzeléseikről való tájékoztatást – tömegmozgalom hiányában – elsősorban médiakampányok keretében folytatják. Mindezekből az következik, hogy a pártok pénzigénye állandó jelleggel nőtt. Megnöttek az állandó, rutinszerű kiadásai, amiket a központi és helyi irodák fenntartására, az állandó alkalmazottak bérére kell fordítani, és megnöttek a választási és egyéb kampányokra elköltött összegek. Ezért minden demokratikus berendezkedésű államban a politikai rendszer alapvető fontosságú része a pártok finanszírozására vonatkozó szabályok kidolgozása és érvényesítése.

Az alábbiakban sorra vesszük azokat a szempontokat, amelyek részint a demokratikus intézményrendszer alapjaiból, részint pedig célszerűségi megfontolásokból származnak, és amelyeknek a pártfinanszírozás szabályaira nézve irányadóknak kell lenniük. Bármely szabályozási modell szemszögéből nézve a fő problémát éppen az jelenti, hogy ezek az elvek – legalábbis gyakorlati alkalmazásukban

– egymással is feszültségbe kerülhetnek, egymásnak ellentmondó kívánalmakhoz vezethetnek, és ezeket a szempontokat bármely, a siker esélyére számot tartó modellnek ki kell egyensúlyoznia.

1. Működőképesség

A képviseleti demokráciában a pártok – bár általában nem így gondolunk rájuk – kulcsfontosságú közvetítő szerepet töltenek be a társadalom és a kormányzat között. A pártok az állampolgárok önszerveződő intézményei, amelyek a társadalomban fellelhető nézeteknek és érdekeknek adnak hangot, gondoskodnak arról, hogy ezek a nézetek és érdekek megszerveződjenek, a kormányzati politika és döntéshozatal nyelvére lefordítható javaslatok formáját öntsék, az állampolgárok által választható alternatívákként jelenhessenek meg, és végül a helyi és országos politika személyi állományának utánpótlásáról és frissítéséről is szervezett módon gondoskodnak. Röviden, a pártok elengedhetetlen funkciót töltenek be a választók demokratikus politikai akaratformálásában és -érvényesítésében. Ahhoz, hogy a pártok mindezeket a funkciókat kielégítő módon láthassák el, szükség van a különböző társadalmi csoportokkal való kapcsolattartásra, igényeik felmérésére, a legkülönbözőbb területeken működő szakértők alkalmazására, ismeretterjesztő és mozgósító akciókra, alkalmas emberek felkutatására, és így tovább. Mivel mindezek a tevékenységek rendkívül pénzigényesek, ezért stabil, egészséges demokrácia nem létezhet működőképes, forrásokkal jól ellátott pártok nélkül. Ezért a pártfinanszírozás egyik legfontosabb alapelve, hogy olyan rendszert kell kiépíteni, amely a társadalmi közeg sajátosságait is figyelembe véve lehetővé teszi, hogy a politikai életben lényeges szerepet betöltő pártok legalísan megfelelő forrásokhoz jussanak. A demokrácia fenntartásának ára van: ezt elismerjük és tudomásul vesszük, amikor a parlament, a bíróságok és más demokratikus alapintézmények működtetéséről esik szó. Ugyanennek a belátásnak az elfogadására van

szükség a pártfinanszírozás tekintetében is, még ha Magyarországon (de egyre inkább másutt is) a pártok iránti állampolgári bizalom igen gyengének nevezhető.

Természetes elvárás, hogy a pártok – mint nem állami szervezetek – legalább is jelentős részben maguk gondoskodjanak bevételeikről, akár tagdíjak, akár eseti adományok gyűjtése révén. Elvégre, ha a párt tevékenységére valódi társadalmi igény mutatkozik, akkor annak is lehetségesnek kell lennie, hogy társadalmi forrásokból biztosítsák működésüket. Azonban különböző okok igencsak megnehezíthetik, hogy a pártok rutinszerű és kampánykiadásairól ilyen módon gondoskodjanak. Ilyen ok lehet a középosztály anyagi gyengesége vagy az adományozási szokások kezdetlegessége, vagy a politikával, a pártokkal szembeni gyanakvás. Sőt, ezektől az akadályoktól független szempontok is egyenesen kívánatossá tehetik, hogy a pártok ne hagyatkozzanak kizárólag magánbevételekre. (Ezekről a szempontokról ld. később). Ugyanakkor a pártok megfelelő működése akkor is alapvető demokratikus szükséglet, ha ez magánforrásokból nem vagy nem teljes egészében megoldható. Mindebből az következik a pártfinanszírozási rendszerre nézve, hogy egy demokratikus berendezkedésű államban, ha a pártok magánforrásokból történő finanszírozása nem lehetséges vagy részben nem kívánatos, ott az állami költségvetésnek jelentős részt kell vállalnia a pártok **működőképességének** biztosításában. Ez a megállapítás egyúttal a pártfinanszírozás egyik alapelemének, a pártok **állami támogatásának** a fontosságára is felhívja a figyelmet.

2. Társadalmi beágyazottság

Az előző szakaszban azt hangsúlyoztuk, hogy a pártok nélkülözhetetlen feladatot látnak el az állampolgárok demokratikus politikai akaratformálásában. A legtöbb állampolgárnak sem ideje, sem indíttatása nincsen arra, hogy rendszeresen személyesen részt vegyen a politikai ügyek intézésében, ismereteket gyűjtsön, elemzéseket olvasson,

és javaslatokat dolgozzon ki. Ezért ezt a funkciót egy mindenkor aktív kisebbség tölti be: a hivatásos politikusok mellett az ilyen-olyan ügyek mellett elkötelezett aktivisták, lobbisták, újságírók, független szakértők, és a közvélemény politika iránt aktívan érdeklődő része. Megfelelő intézmények és jól működő nyilvánosság esetén ez a munkamegosztás mindenki számára előnyös lehet. Azonban a régi és az újabb demokráciáknál egyaránt megfigyelhető tendencia a politika oligarchizálódása, a politikai osztály önmagába zárulása, aminek következtében a hivatásos politikusi réteg egyre kevésbé válik fogékonnyá arra, hogy érzékelje az őt körülvevő és gyorsan változó társadalmi környezetet, az új társadalmi igényeket és változó preferenciákat. Ha a politikai osztály túlságosan elszakad a közvélemény egészétől, és kizárólag a választások teremtenek lehetőséget az állampolgári érdekek és nézetek visszacsatolására, akkor a gyakran tapasztalható következmények között előfordulhat a társadalmi fásultság (alacsony részvétel, stb.), illetve a látszólag váratlan és kiszámíthatatlan kimenetelű válságok, a politikai élet gyakori és drámai átrendeződése.

Jóllehet a fő tényező a politikusi réteg beállítottsága és hagyományai, az intézményeknek lehet szerepük abban, hogy végbemegy-e, és milyen mértékben, az említett elszakadás. Közelebbről, a pártfinanszírozási rendszer jellege is lehet némi hatással ezekre a folyamatokra. Az a párt, amelyik jelentős tagsággal és rendszeres, sokrétű lakossági kapcsolatokkal rendelkezik, nyilvánvalóan gyakrabban kerül olyan helyzetekbe, amikor különböző társadalmi csoportok igényeivel kell szembesülnie, mint egy „üzenetrögzítő párt,” hogy a magyar politikai folklór e találó kifejezésével éljünk (Torgyán József). A pártfinanszírozási szabályok teremthetnek ösztönzőket arra nézve, hogy a pártok tegyék rendszeresebbé és alaposabbá társadalmi érintkezéseiket. Ha a pártok teljes egészében vagy túlnyomórészt az állami költségvetésből szerzik forrásaikat, akkor legalább egy fontos motiváció hiányozni fog arra, hogy rendszeresen találkozzanak különféle lakossági csoportokkal. Ezzel szemben, ha arra kényszerülnek,

hogy kiadásaik jelentős részét az általuk gyűjtött forrásokból biztosítsák, akkor anyagilag is érdekeltnek lesznek komoly állandó tagság megszervezésében, valamint abban, hogy rendszeres kapcsolatot tartsanak fenn az egyéni és más adományozók különféle köreivel. Ezt az ösztönzőt a pártfinanszírozási rendszer olyan eszközökkel is fokozhatja, hogy például az állami támogatás egy részét a begyűjtött tagdíjak és egyéni adományok mértékétől teszi függővé, valamilyen arányban kiegészítve az így összegyűjtött összeget („matching fund”). (Az ilyen kiegészítő támogatás mellesleg az adományok kifehérítését is szolgálhatja: a pártokat érdekeltté teheti abban, hogy a bejövő adományok minél nagyobb része jelenjen meg a könyvelésben). Ha a pártok érdekeltnek lesznek abban, hogy az állampolgároktól gyűjtsék össze forrásaik egy részét, akkor ösztönözve lesznek arra, hogy gyakran forduljanak hozzájuk, és kialakítsák a (párttagok körén messze túlnyúló) lakossági kapcsolattartás, tájékoztatás és visszacsatolás rendszeres csatornáit. Tapasztalatok igazolják, hogy a lakossági adományozó kedv is növekszik, ha az adománykérés egy többé-kevésbé folyamatos kapcsolat keretében történik.

Nem tartozik szorosan a tárgyunkhoz, de még a pártok belső működésének nyitottabbá és demokratikusabbá válásához is hozzájárulhat, ha a párt nagyobb mértékben van ráutalva a tagdíjbevételekre. A nem szimbolikus, hanem számottevő díjat fizető tagság nyilván nagyobb beleszólást követel magának a fontos döntésekbe. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közfinanszírozás kizárólagossága vagy túlsúlya egy további veszéllyel is járhat: bebetonozhatja a pártok mindenkori vezetését, amely erőfeszítések nélkül jut hozzá a forrásokhoz, és rendelkezik is felettük. Ha ezzel szemben a pártoknak legalább jelentős részben saját (legális) pénzgyűjtő képességükre kell hagyatkozniuk, ami nem kis részt a helyi szervezetek útján történik, akkor ez a veszély is enyhíthető.

A pártok társadalmi beágyazódásának a kívánatossága arra a követelményre hívja fel a figyelmet, hogy a pártok működésének anyagi biztosításában törekedni kell az

állami és nem állami források kiegyensúlyozottságára. A nemzetközi trend még a hagyományosan a magánadományok elsődlegességére építő angolszász országokban is a közfinanszírozás egyre jelentősebbé válása, de látni kell a közfinanszírozás túlsúlyának a veszélyeit is. Kreatív megoldásokkal – ilyen például az előbb említett kiegészítő támogatás – lehet törekedni arra, hogy kialakuljon valamilyen egészséges egyensúly.

3. A gazdasági erőfölény korlátozása

Az előbbi szakasz a magánadományok szerepét helyezte előtérbe. Ugyanakkor nem mindegy, hogy milyen adományokról beszélünk. A magánadományok forrásai lehetnek magánszemélyek és cégek vagy egyéb szervezetek. Az egyszerűség kedvéért nevezzük ezeket állampolgári, illetve cégadományoknak. Az állampolgári illetve cégadományok jelenléte a politikai életben nagyon eltérő következményekkel járhat. A demokrácia alapszabályai közé tartozik az „egy ember – egy szavazat” elve, ami a választójogban formálisan érvényesül is. Azonban az egészséges demokráciát fenyegető egyik legnagyobb veszély az, ha a társadalomban szükségszerűen meglévő gazdasági különbségeket könnyedén politikai erőfölénnyé lehet konvertálni. Ennek a konverciónak az egyik módja az, hogy a magángazdaság vezető pozícióiban lévő személyek és csoportok túlságosan könnyen befolyásolhatják a politikai döntéseket. A pártfinanszírozás összefüggésében ez a kérdés úgy merül fel, hogy a cégadományok kapcsán szinte lehetetlen eloszlatni azt a gyanút, hogy az adományozó nem csak pénzt ad, hanem befolyást is szerez a számára kedvező közpolitikai döntések és szabályozási környezet eléréséhez. Még csak nem is szükséges feltételeznünk, hogy az adományozót korrupciós szándék vezeti: nem konkrét kormányzati megrendelést akar, hanem (mondjuk) neki kedvező szabályokat és alacsonyabb adókat. Vagy akár csak látomásuk van az ideális társadalomról.

Az állampolgári adományoknál ez a probléma ritkán jelentkezik ilyen közvetlenül. Persze, néhány dűsgazdag donor akár magánvagyonára révén is komoly befolyást szerezhet egy-egy párt politikájára, de ha a pártok finanszírozásában a sok különböző forrásból származó, diffúz állampolgári adományok túlsúlya a jellemző, akkor az ilyen jellegű függés kialakulásának kicsi az esélye, illetve, mint utaltunk rá, a függés eredménye a párt belső demokráciájának erősödése. Ezzel szemben az egyes gazdasági csoportok képesek koncentráltan, egyeztetve fellépni, érdekeiket képviselni, ezért ha a pártok finanszírozásában a cégek játszanak döntő szerepet, akkor könnyen egy-egy érdekcsoport foglyává válhatnak, ami a kormányzati politika állandósult torzulásaihoz vezethet.

Ezzel összefüggő probléma, hogy a különböző pártok ideológiájuk és hagyományaik folytán eltérő összetételű társadalmi háttérrel rendelkeznek. Ha egy párt elkötelezett törzsközönsége között jóval nagyobb arányban vannak a magas jövedelműek és státuszúak, mint vetélytársa bázisában, akkor ez a párt sokkal nagyobb eséllyel fog állampolgári adományokhoz jutni, mint riválisa, és ez tartósan befolyásolhatja a két párt választási esélyeit. Ha ez bekövetkezik, akkor megnő annak az eshetősége, hogy a kormányzati politika tartósan a magasabb jövedelműek érdekeinek fog kedvezni, amit megint csak az anyagi erőfölény politikai erőfölényre váltásának kell tekintenünk. A pártfinanszírozási szabályok erre is hatással lehetnek. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy nem csak a céges adományok, hanem az állampolgári adományok vonatkozásában is szükséges a szabályozás.

Ennek a szakasznak a következtetései úgy foglalhatók össze, hogy az egészséges demokráciát szolgáló pártfinanszírozási szabályok eltérően kezelik a céges és az állampolgári adományokat, de akár még az állampolgári adományok kezelését is differenciálhatják azok mértékétől függően. A gazdasági erőfölény korlátozása érdekében a legtöbb modell jelentősen korlátozza a cégadományokat vagy akár teljesen

be is tiltja azokat, ugyanakkor törekszik az állampolgári adományok ösztönzésére. Kifinomultabb rendszerek kimondottan a kisösszegű állampolgári adományokat ösztönzik, és felső határt állapítanak meg még az egyéni adományokra is. Elképzelhető például olyan kiegészítő támogatási rendszer, amely nem az állampolgári adományok összege, hanem az adakozó állampolgárok száma alapján juttat az egyes pártoknak forrást. A gazdasági erőfölénnyel való élés kordában tartását célozzák a költési küszöbök is, amik szintén gyakorta alkalmazott szabályozási eszközök. A gazdasági erőfölénnyel kapcsolatos megfontolások tehát a finanszírozási rezsimek újabb lehetséges elemeit állítják előtérbe: az adományozási illetve költési korlátozásokat, illetve a speciálisan célzott ösztönzőket. Például, létezik olyan rendszer, amely a kisösszegű adományokat premizálja kiegészítő támogatással, a nagyobbakat nem (vagy csökkenő mértékben).

4. Átláthatóság, adatvédelem

A pártok ugyan magánszemélyek által létrehozott szervezetek, de működésük célja az állami döntések befolyásolása és végső soron a politikai-kormányzati hatalomból való részesedés, ezért az állampolgárok érdeke azt kívánja, hogy a pártok gazdálkodása legyen minél nagyobb mértékben nyilvános. A működés átláthatósága megkövetelhető annak a támogatásnak a fejében, amit a pártok a költségvetéstől kapnak. Az átláthatóságnak ki kell terjednie a pártok egyéb bevételeire is, így az állampolgári és a céges adományokra (amennyiben a törvényhozó úgy dönt, hogy az utóbbiakat engedélyezi). A nyilvánossághoz fűződő érdek szükségessé teheti, hogy betekinthessünk abba, a pártok milyen támogatói körrel rendelkeznek. Erre azért is szükség lehet, mert a kormányzati pozíciót szerzett pártoknak lehetőségük nyílik arra, hogy magánszemélyeknek különféle előnyöket juttassanak állami forrásokból (például állásokat vagy megbízásokat), és a közvéleménynek joga van tudni, hogy az előnyhöz

juttatást az illető személy hozzáértése stb. indokolja-e, vagy pedig korábban tett politikai szívesség viszonzásáról van-e szó.

Másfelől, a nyilvánossághoz fűződő érdeket egyensúlyba kell hozni két másik megfontolással. Az egyik az, hogy a finanszírozási rendszernek a korábban írottak okán ösztönöznie kell az egyéni állampolgári adományokat, márpedig bizonyos történelmi háttérű országokban – Magyarország is ilyenek számít – a teljes nyilvánosságnak valószínűleg visszatartó ereje van az adományozási kedvre nézve. A másik, ehhez kapcsolódó szempont az, hogy a pártadomány direkt következtetést tesz lehetővé az adakozó politikai szimpátiáját illetően, ami különleges adatra utalhat, és adott esetben hátrányokkal is járhat. (Számos megfontolás vezethet persze arra valakit, hogy több, akár egymással ellentétes felfogást képviselő politikai pártot támogasson: az egyik a környezetvédelem ügyét, a másik a kisvállalkozásokat segíti.) Például, valaki pályázatot ad be egy politikailag semleges önkormányzati állásra, mondjuk egy iskolaigazgatói posztra, ám a nyilvános adatokból tudható, hogy a helyben ellenzékben lévő pártot támogatta anyagilag. Elvben ennek nem szabadna befolyásolnia a pályázat eredményét, de semmi garancia nincsen rá, hogy nem is fogja. Ezért indokolt lehet, hogy a nyilvánosság elvét mint főszabályt ezek a szempontok korlátozzák. Mindkét tekintetben jó megoldás lehet, ha az adományozók nevét csak bizonyos összeghatár felett kell nyilvánosságra hozni. Ha a küszöb alatti adományok feladói megőrizhetik, akár az azonosíthatóság mellett is, névtelenségüket, akkor ez nem fogja visszatartani az amúgy is preferálandó kisösszegű hozzájárulásokat. Másfelől, akik nagy összeggel támogatnak valamilyen pártot, azok vélhetően egyrészt kevésbé kiszolgáltatottak az említett hátrányok tekintetében, másfelől a nagy összegű támogatás közügy.

5. Törvényesség

Elvileg nem érdemelne külön említést, hogy a pártfinanszírozási rendszernek szolgálnia kell a pártok működésének törvényességét, hiszen jogállamban minden magánszeméllyel, szervezettel és intézménnyel szemben alapkövetelmény a törvények betartása. A kérdéstől mégsem lehet eltekinteni, mert régi és új demokráciákban egyaránt a pártfinanszírozás a vissza-visszatérő botrányok és visszaélések terepe. A pártok célja a kormányzati hatalom megszerzése, és a kormányhatalom kivételes előnyökkel jár, azok számára is, akik gyakorolják, és azok számára is, akik befolyással lehetnek a kormányzati döntésekre. Ezért a pártok rendkívüli erőfeszítésekre hajlandók a cél érdekében, és a hatalomra jutásukban érdekeltek is sok mindenre hajlandók lehetnek a siker reményében. Ezért állandóan jelen van a kísértés, hogy átlépjék a törvényes kereteket. Az életszerűséget szem előtt tartó pártfinanszírozási rendszernek figyelembe kell vennie ezt a nyomást, és ezért kerülnie kell az olyan szabályokat, amelyek – bár valamilyen szempontból ésszerűek és helyeselhetők – eleve betarthatatlannak tűnnek. Érdeemes megfontolni, hogy az ösztönzők általában hatékonyabban működnek, mint a tilalmak: optimálisan olyan szabályokat kell felállítani, amelyek érdekeltté teszik a politikai szereplőket abban, hogy betartsák őket, s egyszersmind az itt kifejtett alapelvek érvényesülését is szolgálják. Másfelől, nélkülözhetetlen, hogy a rendszer tilalmakkal is éljen, viszont a korlátozások érvényesítésére csak akkor van esély, ha mindig megfelelő szankciókat és ellenőrző mechanizmusokat rendelnek hozzájuk. A szankcióknak elég súlyosnak kell lenniük ahhoz, hogy legyen visszatartó erejük, ugyanakkor nem szabad olyan szigorúnak lenniük, ami elriasztja az ellenőrző szerveket attól, hogy alkalmazzák is őket. S a szankciók mit sem érnek – és ezért csak aláássák a törvényességet – ha nincs reális lehetőség a szabályok megsértésének a felderítésére.

Ezért nem ésszerű például olyan költési küszöbököt bevezetni, amelyek bizonyíthatóan nem biztosítanak lehetőséget több hónapon át tartó intenzív országos

kampányok folytatására, ezért arra készítetik a pártokat, hogy megkerüljék, megszegjék a szabályokat. Célszerűségi szempontok azt tanácsolhatják, hogy amennyiben korlátozni kívánjuk a kampányokban felhasználható hirdetési mennyiséget, például a gazdasági erőfölény következményeinek enyhítése céljából, akkor ne a nehezen ellenőrizhető költségekre nézve állítsunk fel limitet, hanem a „kimeneti oldalon”, például a tévében és rádióban felhasználható hirdetési időt korlátozzuk. Ésszerű lehet az is, hogy a felhasználás jobb ellenőrizhetősége érdekében az állami támogatás egy része ne pénz-, hanem dologi juttatás formájában történjen, például ingyenesen biztosított reklámidő vagy postázás útján. A visszaélések felderíthetősége és a szankciók érvényesíthetősége szükségessé teheti, hogy a pártok működésének ellenőrzésére külön erre szakosodott, megfelelő (például nyomozati) jogkörökkel felruházott szerv jöjjön létre. Ugyanakkor jó okok szólnak új állami szerv létrehozása ellen is. A törvényesség szempontja azt is megköveteli, hogy a szabályozás kellőképpen részletes legyen: ma Magyarországon például van költsési határ, de nem tisztázott, hogy milyen kiadások számítanak kampányköltségnek. Ilyen körülmények között a törvény végrehajthatatlan. Ezzel szemben, ha a szabályok részletesen felsorolják, hogy mely költségek számítanak ide, az azzal a járulékos haszonnal is járhat, hogy a kormánypártok helyzeti előnyeit csökkenti. Például, ha az utazási kiadások beszámítandók, akkor aligha fogadható el, hogy kormányzati pozíciót betöltő politikusok hivatali autóikat kampánykörutakra vegyék igénybe.

6. A pártrendszer rugalmassága

Mivel a pártok megfelelő működéséhez és a választási sikerhez sok pénz kell, a források elosztásának, illetve a pénzgyűjtésnek a megengedett módozatai befolyással vannak arra, hogy a pártstruktúra mennyire lesz rugalmas és nyitott. Például, ha a parlamentben képviselt pártok igen jelentős költségvetési támogatást kapnak, viszont a

magánforrásokból történő pénzszerzést szigorúan korlátozzák, akkor az újonnan alakuló pártok szinte leküzdhetetlen akadályokba ütköznek. Mivel a demokrácia egészséges működése szempontjából kívánatosnak tűnik, hogy a „bevett” pártokat rendszeres kihívások ériék, mindenképpen ésszerű kerülni az olyan szabályokat, amelyek a pártrendszer szükségtelen befagyásához vezetnek. Bár ebben elsődleges szerepe a választási rendszernek van (bejutási küszöb, jelölési szisztéma stb.), a pártfinanszírozás szabályai is hatással lehetnek erre. Ha, amint az már szóba került, a költségvetési támogatás egy része nem automatikus, hanem az egyéni adományokból gyűjtött összeg után jár, és a kisebb összegű adományokat premizálja, akkor az új, kívülről próbálkozó pártok versenyhátránya némiképp csökkenthető.

7. Koherencia

A pártfinanszírozási rendszer a politikai berendezkedés része, ezért fontos, hogy jól illeszkedjék a berendezkedés többi eleméhez, elsősorban a választási rendszer és a kormányzati szisztéma sajátosságaihoz, illetve a politikai hagyományokhoz. Vannak olyan országok, ahol – ellentétben a kontinentális európai gyakorlattal – a politikai élet és a választási kampányok főszereplői nem a pártok, hanem a helyi jelöltek. Ezekben az országokban (mindenekelőtt az Egyesült Államokban) a pénzgyűjtés is elsősorban az egyéni jelöltek, és csak kisebb részben az országos pártszervezetek feladata. Van, ahol a pártok erős, centralizált állandó szervezetekkel bírnak, amelyek a párt politizálásának valódi centrumai, a politikai vonalvezetés háttérét alkotó szakértői tevékenység szinterei, és amelyek jelentősen korlátozzák a párthoz tartozó politikusok önálló mozgásterét. Másutt a pártszervezetek inkább csak a kampányidőszakban válnak jelentőssé, nem nagyon vannak olyan állandó párttestületek, amelyek a választások között ténylegesen kijelölik a párt politizálásának kötelező irányát, és a politikai tevékenység inkább a párt ismert személyiségei köré szerveződik. Ezeknek a különbségeknek komoly implikációi

lehetnek a pártfinanszírozás szabályaira nézve, például a rutinszerű működési költségek és a kampányköltségek aránya tekintetében, illetve hogy a kiadási és egyéb korlátozásoknak kik legyenek a címzettjei. Fontos tehát, hogy a pártfinanszírozás szabályai figyelembe vegyék az adott országra jellemző politikai folyamat sajátosságait.

8. Alkotmányosság

Az alkotmányosság kérdése olyan módon merül fel, hogy a politikai kampányok – a már említett információs jogokon túl – a nyilvános beszéd, a kifejezés (szólás- és gyülekezés) szabadságának a körébe tartoznak, ezért a rájuk vonatkozó szabályoknak ki kell állniuk az ezen alapjogok korlátozhatóságára irányadó alkotmányossági próbát. Ez például azt jelenti, hogy a pártok kampánytevékenysége tartalmi vonatkozásban – tehát hogy milyen üzeneteket próbálnak eljuttatni a választókhöz – nem korlátozható. Ugyanakkor a ma többséginek tetsző alkotmányjogi álláspont szerint ez a tilalom nem jelenti azt, hogy mennyiségi értelemben se lehetne korlátokat felállítani, vagy hogy ne lehetne például a közlés csatornáira nézve korlátozásokat bevezetni. Így például nincsen alkotmányossági probléma a költségi összefhatárokkal vagy azzal, hogy a televíziós és rádiós hirdetésekre nézve időbeli limitek vannak (Magyarországon például a hivatalos kampányidőszakon kívül tilos a fizetett tévés politikai hirdetés), mindaddig, amíg a korlátozások arányosak és ésszerűek. Ezt mindenekelőtt a választási kampánytevékenység speciális céljával lehet megindokolni, tudniillik azzal, hogy a választás célja a kormányzati hatalom megszerzése, ami létfontosságúvá teszi a fair verseny körülményeinek biztosítását.

II. A pártfinanszírozási rendszer elemei

Az előző fejezet sorra vette azokat az alapelveket, amelyek bármely demokratikus ország pártfinanszírozási rendszere számára az értékelés keretét adják. Az elemzés során már megemlítettük azokat a főbb szabályozási eszközöket is, amelyek a különböző országokban a szisztéma részeit alkotják. Most ezekről az elemekről igyekszünk rövid, de rendszeres áttekintést adni. A pártfinanszírozási rendszerek fő elemei a közfinanszírozás, a magánadományok, az adományozási korlátozások, a költési korlátok, a működés és gazdálkodás nyilvánosságára és ellenőrzésére vonatkozó szabályok, illetve a kampánykiadások időbeli korlátozása.

1. Közfinanszírozás

A nemzetközi tendencia egyértelműen az, hogy a pártok költségvetési támogatása egyre nagyobb szerepet játszik a pártfinanszírozásban, mind a pártok állandó működési kiadásai, mind pedig kampánykiadásaik vonatkozásában. A bevezetőben említett történelmi fejlemények miatt ez a trend visszafordíthatatlannak tűnik. Ugyanakkor a közfinanszírozásnak igen változatos formái vannak: létezik a közvetlen pénzbeli támogatás, emellett előfordul az is, hogy a pártok dologi juttatásokat kapnak, például a kampányidőszakban ingyenes reklámidőt vagy postázási lehetőséget. A pénzbeli támogatás lehet közvetett, például az adományozást ösztönző adókedvezmények formájában. Ugyanakkor maga a közvetlen pénztámogatás is többféle lehet: lehet például a választási eredményekhez igazítva, meghatározott időre állandó nagyságú, illetve lehet kiegészítő támogatás, ami a pártok által gyűjtött magánadományok mennyiségéhez kötődik. Az állami pénztámogatás lehet továbbá szabadon felhasználható vagy „pántlikázott”, csak bizonyos célokra (például szakértői munkára) elkölthető. (Ennek egy indirekt formája az ingyenes reklámidő). Van, ahol az

állami pénztámogatáson belül elkülönül a működésre adott forrás és a kampányra elkölthető támogatás.

2. Magánfinanszírozás

A pártok nem állami bevételei jellemzően magánszemélyektől vagy – ahol erre a törvény lehetőséget ad – cégektől származnak. A szabályok szinte mindenhol eltérően kezelik ezt a két típust, bizonyos keretek között ösztönözve a magánszemélyektől származó adományokat, és jelentősen korlátozva a céges donációkat. A magánadományok harmadik forrását alkotják az alapítványok, egyesületek, nonprofit szervezetek, feltéve, hogy a szabályok ezt megengedik. E harmadik adományozói körre rendszerint a cégekhez hasonlóan korlátozóbb szabályok vonatkoznak, mint a magánszemélyektől származó bevételekre. Szinte mindenhol tiltják az idegen államoktól származó támogatást, de nem mindenütt vonatkoznak hasonlóan szigorú szabályok például a külföldi alapítványokra (a rendszerváltás idején az újonnan alakult magyar pártok is jelentős támogatást kaptak például német szervezetektől). Gyakori, hogy az egyéni adományok tekintetében is megállapítsanak felső összeghatárt. Az ilyen korlátozás (vagy akár tiltás) egészen általános a cégek esetében. Fontos és egyre gyakoribb jelenség a „harmadik fél” („third party”) által folytatott kampánytevékenység, tehát amikor egy cég vagy szervezet nem a pártnak ad pénzádományt, hanem a maga nevében, az adott párttól elkülönülten, de annak az érdekében – illetve riválisa ellenében – folytat kampányt. Magyarországon a „Vizsla-ügy” vált ismertté, a legutóbbi amerikai elnökválasztás idején pedig a „Swift Boat Veterans for Truth” nevű *ad hoc* szervezet Kerry-ellenes működése keltett nemzetközi feltűnést. A jelenség viszonylag új, és nehezen szabályozható, hiszen alkotmányos alapelvekbe (például a szólásszabadság korlátozásának a tilalmába) ütközne, ha a választásokon nem induló szervezetek megszólalási lehetőségeit jelentősen korlátoznák. A pártok esetében a különféle

korlátozások alkotmányos lehetőségét az teremti meg, hogy a választási kampányok célja a kormányzati hatalom megszerzése, tehát az állam ellenőrzése, ezért a fair versenyhez fűződő érdek ebben az esetben korlátozhatja a kifejezés szabadságát—nem tartalmi, hanem mennyiségi vonatkozásban (l. I.8. szakasz fenn.).¹ Ha bizonyítható, hogy a „harmadik fél” valamely versengő fél megbízottja, fel lehet ellene lépni. Megfontolandó, hogy a „harmadik fél” kampányköltségeivel, ha nem is az ÁSZ, de az APEH előtt számoljon el.

3. Költségi limitek

Széles körben bevett szabályozási eszköz az, hogy felső összeghatárokat állapítanak meg a kampányok alatt egy-egy párt által elkölthető pénz tekintetében. A korlátozás vonatkozhat a „bemeneti oldalra”, azaz a hirdetésekre és egyéb kampánytevékenységre fordítandó pénzüsszegekre, illetve a „kimeneti oldalra”, azaz a megjelenő hirdetések maximális számára és időtartamára. Az utóbbinak az az előnye, hogy bizonyos csatornák – tévé, rádió – esetében szinte tökéletesen ellenőrizhető. Hátránya, hogy a nyomtatott sajtóban, plakáton, illetve az Interneten megjelenő hirdetéseknel viszont szinte lehetetlen érvényesíteni. Az előbbi módszer akkor lehet működőképes, ha garantálható a pártok gazdálkodásának tényleges átláthatósága, és ha kellőképpen feltárt a kampánykiadások szerkezete.

4. Nyilvánosság, ellenőrzés

Az előbb elmondottakból következik, hogy a költségi határértékeknek csak akkor van értelmük, ha a pártok tényleges pénzügyi műveletei hathatósan ellenőrizhetők. Ezért

¹ Az amerikai legfelső bíróság több különböző ítéletben tisztázta a kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályozások alkotmányos határait.

a szabályozási eszközök közé tartozik a részletes beszámolók közzététele, illetve a hatékony ellenőrző mechanizmusok működtetése. bizonyos modellekben az ellenőrzés „számla-alapú”, tehát a pártok által benyújtott könyveken alapul. Máshol az ellenőrző szervek a tényleges tevékenységet is vizsgálhatják (a vagyonnövekedés-vizsgálathoz hasonlóan), és abból következtetnek a kiadásokra, illetve széles körű vizsgálati jogosítványokkal rendelkeznek. Vannak országok, amelyek szakosított szervezetet működtetnek erre a célra (Federal Election Commission az Egyesült Államokban), másutt nem szakosított intézmények hatásköre az ellenőrzés (számvevőszék).

III. Pártfinanszírozás az angol nyelvű országokban

Az alábbiakban az angolszász hagyományú országok (Anglia, Egyesült Államok, Ausztrália, Kanada) pártfinanszírozási gyakorlatát tekintjük át. Az összefoglaló logikája tematikus, tehát a pártfinanszírozási rendszerek főbb elemeit veszi sorra, és ennek során tárgyalja az egyes országok szabályozását. Általánosságban megemlítendő, hogy bár a négy ország pártfinanszírozási gyakorlata jelentősen eltér egymástól, politikai rendszereik és hagyományaik hasonlósága miatt értelmesen elemezhetők együtt. Ami a hagyományokat illeti, általános jellemző volt sokáig a pártfinanszírozás alulszabályozottsága, valamint a közfinanszírozás viszonylag alacsony szintje a többi konszolidált demokráciához képest. Az utóbbi évtizedekben mindkét tekintetben jelentős, bár eltérő mértékű elmozdulások történtek mind a négy országban. Ami a politikai rendszert illeti, mind a négy ország választási rendszere „westminsteri”, többségi, egyfordulós rendszer valamilyen változata, amiben hagyományosan sokkal nagyobb a helyi egyéni jelöltek szerepe, mint a listás rendszerekben. Ennek a következménye, hogy nem sokkal ezelőttig a politikai folyamat főszereplői nem a pártok, hanem a jelöltek voltak, az állandó országos pártszervezetek viszonylag fejletlenek voltak, következésképpen a pártok pénzügyeiben a kampánykiadásoknak sokkal nagyobb szerepük volt, mint a rutinszerű állandó működési kiadásoknak. E tekintetben is történt elmozdulás az utóbbi időben, de a pártfinanszírozási gyakorlat még mindig nagymértékben a választási rendszerből fakadó e sajátosságokhoz igazodik. Megemlítendő, hogy a vizsgált országok többségében külön szabályok vonatkoznak a pártokra, illetve a pártok színeiben induló jelöltekre.

1. Közfinanszírozás

Az **Egyesült Királyság** kivételével mind a négy angolszász országban az utóbbi évtizedekben jelentősebbé vált a pártok és/vagy jelöltek állami támogatása, valamilyen formában. A brit szisztéma továbbra sem alkalmaz közvetlen pénztámogatásokat, a pártok és jelöltek indirekt támogatása dologi juttatások (pl. ingyenesen biztosított reklámidő, illetve postai szolgáltatások) formájában történik, bár néhány éve egy kisebb összeget kapnak a pártok kimondottan közpolitikai kutatásokra.

Ausztráliában a pártok állami támogatása a pártra országosan adott szavazatok arányában történik, egyszerű formula alapján, időről időre az inflációhoz igazítva. Azok a pártok jogosultak ilyen támogatásra, amelyek az országosan leadott összes szavazat legalább négy százalékát megszerezték. **Kanadában** a pártok a számlával igazolt kampánykiadásaik 22.5%-ának az utólagos visszatérítésére jogosultak, amennyiben megszerezték az országosan leadott szavazatok legalább két százalékát, vagy öt százalékot azokban a körzetekben, ahol állítottak jelöltet (ez a második rendelkezés a kisebb regionális pártokat hivatott segíteni). Ezen felül minden egyéni jelölt is jogosult 50%-os visszatérítésre, amennyiben körzetében elérte a 15%-ot.

Az **Egyesült Államokban** az egyes szövetségi államok (ritkábban még a városok is) külön szabályokat fogadnak el a pártfinanszírozásról, ezekről nem fog szó esni. Ami a szövetségi rendszert illeti, az 1970-es évek eleje óta létezik a közfinanszírozás valamilyen formában. A közfinanszírozás egyik formájában az elnökjelöltek kiegészítő támogatásra jogosultak az előválasztások során: minden egyéni adomány első 250\$-jához ugyanennyit tesz hozzá a költségvetés (az előválasztások során dől el, hogy valamelyik pártnak ki lesz a hivatalos elnökjelöltje). Erre csak azok a jelöltek jogosultak, akik legalább 5000\$-t már összegyűjtöttek 250\$-os adományokból. Az elnökjelölési időszak lezárulta után a két nagy párt jelöltjének minden költségét fedezi a költségvetés, de csak akkor, ha vállalják, hogy jelöltté válásuk után más forrásokat már nem használnak fel, tehát nem költenek többet a költségvetési támogatás összegénél (ez az

összeg 2004-ben 75-75 millió dollár volt). A kisebb pártok hivatalos jelöltjei akkor jogosultak támogatásra, ha elérik az országosan leadott szavazatok öt százalékát.

2. Magánfinanszírozás

Az **Egyesült Államokban** többféle szigorú korlát van életben a magánadományok tekintetében, a gazdag donorok befolyásának visszaszorítására. Magánszemélyek választási évben egy-egy jelöltnek legfeljebb 1000\$-t adhatnak, ugyanakkor évente 15-20.000\$-t adományozhatnak valamely párt országos szervezetének. Gazdasági társaságok úgynevezett politikai akcióbizottságokon (PAC) keresztül adományozhatnak pénzt, ám például az elnökválasztási kampányban tilos ilyen támogatást igénybe venni. Az amerikai törvények tiltják a külföldi magánszemélyek által adott adományokat.

A másik három itt vizsgált országban – az alulszabályozottság történeti hagyatékaként – semmiféle felső határ nem létezik az egyéni vagy céges adományok tekintetében, sem a pártoknak, sem az egyes jelölteknek jutott támogatás vonatkozásában.

3. Költségi küszöbök

A kampányfinanszírozási modellek gyakori eleme az egy-egy kampány alatt a jelöltek illetve az őket jelölő pártok által elkölthető összegek maximálása. Az angolszász országokban a hagyományok és a választási rendszer sajátosságainak lenyomataként a költségi határokat általában az egyes választókerületek vonatkozásában állapítják meg. Így volt ez **Angliában** már az 1883-as törvényben is, és ez a sajátosság megőrződött az 1989-es újabb törvényben is, noha időközben a kampányok itt is országossá váltak. 1997-ben a felső plafon számítási módja a következő volt: minden jelölt kb. 5000£-t költhetett, plusz a választókerületben lakó minden egyes választó után még 4.2 pennyt.

Az országos korlátozások között szerepel a fizetett tévés és rádiós hirdetések tilalma, ugyanakkor indirekt támogatásként a pártok ingyenes hirdetési időt kapnak. Ezen felül a pártok által országosan elkölthető összeg is korlátozott, mégpedig mintegy húszmillió fontos felső határral.

Ausztráliában az 1970-es években törölték el a kiadási korlátokat, miután több évtized tapasztalatai nyomán arra jutottak, hogy a korlátozások nem érik el céljukat. Ezért ma az országban nincsen maximalizálva, hogy a pártok és jelöltek mennyit költhetnek. **Kanadában** a pártokra és jelöltekre vonatkozó plafon egyaránt a választók számához igazodik: a pártok 30 centet költhetnek valamennyi, a névjegyzékben szereplő választó után, azokban a körzetekben, ahol jelöltet állítanak. A jelöltek maguk szintén a választók száma alapján költhetnek, regresszív szisztémában (az első 15.000 választó után többek költhetnek, mint a következő 10.000 után, és így tovább). 1997-ben egy valamennyi körzetben jelöltet állító párt mintegy tizenegymillió kanadai dollárt költhetett, míg az átlagos jelöltenkénti limit hatvankétezer dollár volt.

Az **Egyesült Államokban** a kongresszusi (képviselőházi és szenátusi) jelöltekre nézve nincsen költéshatár, mivel ők állami támogatásban sem részesülnek. Az amerikai legfelső bíróság kimondta, hogy a kötelező költéshatár alkotmányellenes, sérti a szólásszabadsághoz való jogot. Korlátozás csak akkor lehetséges, ha a jelölt önként vállalja, cserébe az állami támogatásért. Ezért, tekintve hogy a kongresszusi jelöltek nem részesülnek támogatásban, rájuk költési határ sem vonatkozik. Az elnökjelöltek esetében van plafon, de csak akkor, ha részesülnek közfinanszírozásban. Rájuk nézve külön küszöb van az országos költésre, illetve arra, hogy mennyit költhetnek az egyes államokban. Ezen felül külön szabály vonatkozik az előválasztások időszakára, illetve a pártok elnökjelölő konvenciója és a választás közötti időszakra. A közfinanszírozási rendszerben résztvevő jelöltek az utóbbi időszakban az állami támogatás összegén felül egyáltalán nem költhetnek.

4. Nyilvánosság, ellenőrzés, szankciók

A pártpénzek nyilvánosságának az alapja Észak-Amerikában az adományozó személyek és bizottságok (PAC-ok) identitásának jelentése. Az **Egyesült Államokban** minden, évente kétszáz dollárnál nagyobb, magánszemélytől származó támogatás adományozója nyilvánosságra hozandó. Ezen felül a jelölteknek rendszeres időközönként jelentést kell készíteniük, amely tartalmazza valamennyi PAC és párt nevét, amelytől adományt kaptak. A kiadásokra hasonlóan szigorú beszámolási kötelezettség van érvényben: minden jelöltnek vagy pártnak minden kétszáz dollárt meghaladó költséget jelenteni kell a negyedévente elkészítendő beszámolóban. Valamennyi negyedéves beszámoló nyilvános. A jelentések tartalmának ellenőrzéséért külön erre szakosított szerv, a Szövetségi Választási Bizottság (FEC) felel, amely bírságot szabhat ki a hiányosságokért, és vizsgálati jogokkal is rendelkezik. A vizsgálat eredménye nyomán, ha nem sikerül valamilyen megegyezéssel lezárni az ügyet, a FEC pert indíthat a megfelelő személy ellen, aki akár öt évig terjedő börtönbüntetéssel is sújtható. Azonban a „megfelelő személy” nem maga a jelölt, hanem annak a pénzügyekért felelős képviselője, ami sokak szerint gyengíti a jelenlegi szabályok visszatartó erejét.

Kanadában a kétszáz kanadai dollárnál nagyobb támogatások adományozóinak a nevét kell nyilvánosságra hozni. A pártok évente készítenek beszámolót valamennyi bevételükről és kiadásukról, továbbá külön beszámolót kell írniuk a választási költségekről. A pártokon kívül valamennyi képviselőjelölt a választásokat követő négy hónapon belül valamennyi kiadásról köteles beszámolni. Kanadában is független, szakosított intézmény, a Központi Választási Hivatal (CEO) felel a beszámolók tartalmának ellenőrzéséért, vizsgálatokat folytathat, és bírságokat szabhat ki. A

szankciók között szerepel a bírság, a börtönbüntetés, valamint a választásokból való kizárás is, illetve a törvénytörő jelöltet el lehet tiltani képviselői helye elfoglalásától.

Nagy-Britanniában egészen a legutóbbi időkig nem volt kötelező az adományozók személyének nyilvánosságra hozása, mégpedig adatvédelmi okokból. A helyzet a kilencvenes évek közepén kezdett megváltozni, amikor mindkét nagy pártot gyanúsítások érték nagyarányú külföldi és egyéb adományok vonatkozásában. Ennek hatására előbb a Munkáspárt, majd a konzervatívok is önként nyilvánosságra hozták az 5000£-nál többet adományozók nevét, a pontos összeg megjelölése nélkül. Ezt követte a 2000-es új törvény, amely ezen összeghatár felett valamennyi adományozó és a pontos összeg nyilvánosságra hozatalát írja elő. Az egyes választókerületek esetén a küszöb 1000£. Új szabály az is, hogy névtelen adományokat nem szabad elfogadni (ötven font felett), és a pártok negyedéves jelentésre kötelezettek. A kampányidőszakban minden, az ezer, illetve ötezer fontos limitet meghaladó összeget hét napon belül jelenteni kell a Választási Bizottságnak. A benyújtott beszámolók ellenőrzése fölöttébb gyenge. A Választási Bizottságnak nincsen hatósági jogköre, csak ajánlásokat fogalmazhat meg és jelentéseket írhat, ami alapján adott esetben az ügyészség vádat emelhet. A vesztes jelölt pert indíthat a győztes ellen, ha úgy ítéli, az túllépte a költségkeretet, ám a pártok többnyire tartózkodnak ettől.

Ausztráliában a trend ezen a területen is a szigorúbb szabályoktól a megengedőbb szabályozás irányába mutat. 1996-ig a jelöltek esetében kétszáz, a pártok esetében ezer ausztrál dollár felett kellett nyilvánosságra hozni a donorok (akár magánszemélyek, akár cégek) nevét. Az 1996-os törvénymódosítás óta a küszöb 1500 dollárra emelkedett. 1996-ban a jelentési kötelezettségek is lazultak: addig a pártoknak és a jelölteknek részletes, tételes beszámolót kellett készíteniük valamennyi kampánykiadásukról, és a hirdetőknél is külön be kellett számolniuk a pártoktól kapott bevételeikről. 1996-ban eltörölték ezeket a követelményeket, és a pártoknak és

jelölteknek csak éves beszámolót kell leadniuk, amelyek a végösszegeket tartalmazzák. A beszámolókat nem hozzák nyilvánosságra, de az Ausztrál Választási Bizottság (AEC) hivatalaiban megtekinthetők. A fent említett gyengeségeket valamelyest ellensúlyozza, hogy az AEC-nek jelentős vizsgálati jogköre van, a beszámolókon túl vizsgálhatja a pártok pénzügyi tevékenységét is. Az utóbbi időben hozott törvények megerősítették az AEC jogait, miután a nagyobb pártok sokáig nyíltan megtagadták számára a betekintést.

5. Konklúzió

Az itt vizsgált négy angolszász ország közül kettő – Nagy-Britannia és Ausztrália – az alacsony mértékű közfinanszírozás és a gyenge szabályozottság kombinációját mutatja, míg az Egyesült Államok az alacsony mértékű állami támogatást igen részletes és szigorú szabályozással párosítja. Kanada a viszonylag nagyobb mértékű állami támogatás és szigorúbb szabályozás példája.

Mint a bevezető említette, ezekben az országokban a pártok hagyományosan gyengék, a főszerepet a jelöltek játsszák. Ezt a tendenciát megerősíti, hogy az állami támogatást nem a pártok, hanem a jelöltek kapják, és mindezek közrejátszanak abban, hogy a gazdag donorok befolyása a kívánatosnál nagyobb a politikai életben. A jelek szerint leginkább a kanadai szisztémának sikerült eredményeket elérnie e befolyás visszaszorításában. Kanadában az adókedvezményeknek az 1970-es években létrehozott rendszere hozzájárult ahhoz, hogy jelentősen megnőtt az adományozók száma, és mára a magánszemélyektől származó adományok az összes magánadomány felére rúgnak. Ez csökkentette a pártoknak a céges adományoktól való függését.

IV. Németország

A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létezik törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (*Parteiengesetz*), amelyen 1994-ben jelentős módosításokat hajtottak végre. Emellett több Alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a pártok finanszírozásával. A párttörvényben szabályozták a pártok fogalmát, alkotmányjogi szerepét, legitimitásukat csakúgy, mint a gazdálkodásukat érintő előírásokat, illetve az állami támogatás rendszerét. Alapelveként fogalmazódik meg, hogy tartósan és számottevő mértékben kell befolyást gyakorolniuk a nép politikai akaratának formálására, amelynek eszközei a tartományi és szövetségi választásokon állított pártlisták. További alapelvek a pártalapítás szabadsága és a pártok közötti esélyegyenlőség.

1. Közfinanszírozás

Az 1994-es módosítás új alapokra helyezte a pártok finanszírozását: a korábbi felfogás helyére, amely szerint az államnak a párt reális kampányköltségeit kell megtérítenie, egy új megközelítés került, mely szerint a törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében a párt folyamatos, választások közötti, működését is támogatnia kell az államnak (pl. választási program kialakítása, képviselőjelöltek kiválasztása). Ez összhangban áll azzal, hogy a két választás közötti időszak "választási felkészülés".

Az állami támogatás csak részfinanszírozás: egyszerre érvényesíti az esélyegyenlőség és az arányosság elvét. A pártoknak nyújtható állami támogatás összege nem haladhatja meg a 133 millió EUR-t (abszolút felső korlát), illetve az adott párt egyéb bevételeit (relatív felső korlát). Az abszolút felső korlát célja, hogy megakadályozza a pártok állami túlf finanszírozását, illetve a pártok és a társadalom

közötti kapcsolat gyengülését. Ennek összegét, amely követi az inflációt, nem a költségvetésben, hanem a párttörvényben határozzák meg, így annak módosítását szélesebb körű, külön erről szóló vita és konszenzus kell, hogy megelőzze.

Állami támogatásra minden, szövetségi szinten legalább 0,5%-t, tartományi szinten legalább 1%-t, vagy egy választókerületben legalább 10%-t elérő párt jogosult. Közvetett támogatásként a párt listájára (ahol nincs listája, ott a jelöltjére) leadott érvényes szavazatonként 0,70 EUR-ra jogosult a párt. A kisebb pártok hátrányát kompenzálja, hogy az első 4 millió szavazatig minden párt 0,85 EUR támogatást kap. Minden 1 EUR adomány (max. 3.300 EUR összegig adományozónként) vagy tagdíjbevétele után 0,38 EUR állami hozzájárulást kap.

Mivel az adott évi állami támogatás jelentősen függ a pártnak az adott évi adománygyűjtő tevékenységétől, ezért az állami támogatást a korábbi évek arányában, előlegként kapják a pártok az adott évre, amit az év végén az éves beszámoló alapján történő korrekció követ. Ez egyes pártok számára jelentheti akár az állami támogatás egy részének visszafizetését is.

Az állami támogatás párton belüli elosztásáról a törvény szűkszavúan annyit nyilatkozik mindössze, hogy a szövetségi szintű pártvezetésnek gondoskodnia kell a megfelelő pénzügyi kiegyenlítésről a tartományi szervezetek között. Ez centralizálja a pártokat, azonban a felelősségi viszonyokat átláthatóbbá teszi.

Ezek mellett számos közvetett állami támogatás is létezik. Ilyen a pártok ingyenes reklámideje a televízióban, vagy a frakcióknak nyújtott állami támogatás. De ezek közé tartozik a pártokhoz kötődő intézmények (pártalapítványok, pártok ifjúsági szervezetei) számára nyújtott állami támogatások. Illetve a kormányzati tisztviselők állami juttatásai, amelyet pártcélokra is használnak. Azonban ezeknek az eszközöknek a jelentős része a magánszféra részéről is érkezik: egyházi, szakszervezeti, vállalati párhuzamos kampányok, vagy nyomdai tevékenység segíthet a pártok kampányát.

2. Magánadományok

A pártok a tagdíjak mellett elfogadhatnak adományokat, azonban ezekre szigorú korlátozások vonatkoznak. Nem fogadhatnak el adományt parlamenti frakcióktól, közhasznú, jótékony vagy egyházi szervezetektől, pártalapítványoktól, olyan gazdasági társaságoktól, amelyben az állami részesedés meghaladja a 25%-t. Nem fogadhatnak el továbbá névtelen adományt 500 EUR fölött, illetve szakmai szervezeteken keresztül fizetett adományt, továbbá olyan hozzájárulást, amelynek feltételezhető célja a párt (vagy egy tagja) tevékenységének közvetlen befolyásolása. Számos választási gyűlésen, illetve rendezvényen gyűjtenek a pártok. Ilyen esetben az adományozó személye nem mindig megállapítható, azonban az adományozásnak ez a formája erősíti a társadalommal való közvetlen kapcsolatot, ezért a párttörvény támogatja: ilyen jellegű készpénzbeli adományt 1.000 EUR összeghatárig fogadhatnak el a pártok. A 10.000 EUR feletti adományokat nevesíteni kell az éves gazdálkodási beszámolóban. Az 50.000 EUR feletti, különösen nagy összegű adományok összegéről, illetve az adományozó nevééről azonnal értesíteni kell a Szövetségi Parlament (*Bundestag*) elnökét.

3. Ellenőrzés

A pártoknak éves beszámolót kell készíteniük, amelyet a Szövetségi Parlament elnökének nyújtanak be. Ezt a beszámolót a párttól független könyvvizsgálónak kell jóváhagynia, tartalmáért az elnökség felel. A Szövetségi Számvevőszék (*Bundesrechnungshof*) végzi a beszámoló szakmai ellenőrzését. A beszámolóban törvényileg meghatározott formában részletezniük kell gazdálkodásuk adatait: a bevételek mellett, 1984 óta a kiadásait is be kell mutatniuk, sőt a párt vagyonát, illetve annak változását is nyilvánosságra kell hozni. Ez a párt gazdálkodásának szélesebb körű áttekintésére ad lehetőséget.

A pártok feletti ellenőrzési joggal a Szövetségi Parlament rendelkezik, amelyet a Szövetségi Parlament elnöke gyakorol. Hozzá kell benyújtani a pártoknak az éves beszámolóikat, azok esetleges önrevízióját, őt kell értesíteni a kiemelten nagy összegű adományokról (50.000 EUR felett), számára kell továbbítani a szabálytalan adományokat

A pártok gazdálkodásának ellenőrzésére szigorú szabályok vonatkoznak, amelyek igyekeznek átláthatóbbá azt tenni. Amennyiben az éves beszámoló bevételi, illetve vagyonra vonatkozó adatok valótlanok, továbbá ha egy adományt több kisebb tételben könyvelnek, hogy annak a nyilvánosságra hozatalát elkerüljék, 3 évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbírság szabható ki. A vagyonyilatkozat tartalmának valótlanosága miatti büntetés összege a vagyontárgy értékének 10%-a. Jogtalanul elfogadott adomány esetében az adomány háromszorososa, a nyilvánosságra hozatal elmulasztása miatt az adomány kétszerese a büntetés összege. A törvény módosításában megfogalmazott büntetési norma elsősorban a szándékosságot bünteti, ezért amennyiben a pártok önként jelzik a hibát, és korrigálják az adatokat, akkor mentesülnek a szankcióktól.

4. Ösztönzők

A német pártfinanszírozási rendszerbe számos ösztönző van beépítve. Ezek egyike az adományok után érvényesíthető adókedvezmény. Magánszemélyek a pártnak nyújtott adományuk 50%-t levonhatják az adójukból (legfeljebb 825 EUR-t, házastársak esetén 1.650 EUR-t). Ez a lehetőség jogi személyekre, vállalkozásokra nem vonatkozik: 1992 óta nem érvényesíthetnek adókedvezményt az adományuk után. Emellett a pártoknak nyújtott vagyoni hozzájárulások mentesek az ajándékozási és örökösödési adótól. A pártok politikai tevékenységük körében mentesek a társasági adó

(*Körperschaftsteuer*) alól, gazdasági tevékenységük tekintetében azonban nincsenek kiváltságaik.

V. Pártfinanszírozási rendszerek Kelet-Európában

Az alábbiakban a jobb összehasonlíthatóság céljából, valamint a fölösleges ismétlések kiküszöbölése érdekében táblázatszerűen foglaljuk össze a kelet-európai pártfinanszírozási rendszerek főbb jellemzőit. A táblázat logikája a különböző finanszírozási modellek főbb elemeihez igazodik, vagyis azt veszi sorra, van-e és milyen mértékű a pártok állami támogatása, és milyen korlátozások vannak érvényben a pártok adománygyűjtésére és kampánykiadásaira nézve.

	Van-e állami pártfinanszírozás?	Van-e az adományoknak felső korlátja?	Van-e a kampányköltségeknek felső korlátja? (millió pengzegység)	Az állami támogatás összege (millió énzegység)	Van-e ingyenes médiaszereplésre a pártoknak? (milyen arányban)
Bulgária	igen	természetes személy: 12.100 EUR ciklusonként; jogi személy: 35.500 EUR ciklusonként	1,2 m EUR	5,44 EUR (2004)	nincs
Csehország	igen	nincs	nincs	15,24 EUR (2004)	igen (jelöltek száma)
Észtország	igen	120 EUR évente	nincs	3,83 EUR (2004)	igen (egyenlő, jelöltek száma)
Lengyelország	igen	természetes személy: 15-szöröse minimálbér	választóközrözetenként egyenlő összeg	25,3 zloty (1995)	igen (egyenlő, jelöltek száma)
Lettország	nincs	25.800 EUR választási ciklusonként	nincs	nincs	igen (egyenlő)
Litvánia	igen	minimálbér 1000-szerese	minimálbér 1000-szerese	0,14 EUR (2003)	igen (egyenlő)
Magyarország	igen	nincs	1 HUF jelöltenként	2.5000 HUF (2005)	igen (egyenlő)
Németország	igen	nincs	nincs	133 EUR	igen (egyenlő, legutóbbi választás eredménye, parlamenti reprezentáció)
Románia	igen	természetes személy: 100-szorosa; jogi személy: 500-szorosa	nincs	1,88 EUR (2003) 1,3 EUR (2004)	igen (egyenlő, jelöltek száma, parlamenti reprezentáció)
Szlovákia	igen	nincs	nincs	n.a.	igen (egyenlő)

VI. Latin-Amerika

Latin-Amerika pártfinanszírozási szabályai kapcsán összesen 18 országot vizsgálva vonhatunk le általános következtetéseket. A vizsgált országok: Argentína, Bolívia,

Brazília, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Dominikai Köztársaság, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay Peru, Uruguay és Venezuela. Nem az egyes országok szabályrendszerének bemutatására, hanem a térségre általában jellemző körülmények, a hasonlóságok és különbségek kiemelésére törekszik a fejezet.

1. Politikai és kulturális háttér

A 80-as 90-es évek demokratizálódási folyamatainak eredményeképp az egyes pártok versengésre kényszerültek, ami a latin-amerikai országokban is a politikai költségek növekedését okozta. A kiadások nagy részét televíziós kampányhirdetésekre fordítják.

Az egyes pártok anyagi lehetőségei politikai sikerük alapvető tényezője lett, így a pártok – csökkenő tagdíjbevételeik mellett – gyakran használnak fel kétes eredetű forrásokat is. Botrányok sora pattant ki a kampányfinanszírozással kapcsolatban, különösen az illegális drog-kereskedelem és egyes politikai vezetők szoros kapcsolata miatt.

Ezek a jelenségek a politika és a lakosság közötti szakadék mélyülését, az állampolgárok politikától való elfordulását, és általában a demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalom csökkenését eredményezi. Ez tovább csökkentette a pártok taglétszámát és így a tagdíj-bevételeket.

Latin-Amerika politikai életében döntő szerepet játszik az egyes politikusok személyisége. Az alapvetően „vezérközpontú” politikai gondolkodás miatt gyakran egy-egy karizmatikus (helyi) vezető köré szerveződnek a támogató csoportok. A prezidenciális rendszer következtében nagy az elnökválasztás jelentősége, és így az elnökválasztási kampányok során is közvetlenül az elnököt és nem a pártját támogatja a magánszektor.

A demokratikus hagyományok gyengeségéből adódóan a szabályok végrehajtása nehézkes. Bár a civil szféra erősödik, nem nehezedik igazi nyomás a politikusokra és pártokra annak érdekében, hogy betartsák a politikai mozgásteret meghatározó jogszabályokat.

A PÁRTFINANSZÍROZÁS SZABÁLYAI

2. Közfinanszírozás

2.1 A közpénzekből történő finanszírozás indokai

Venezuela kivételével mindegyik országban vegyes rendszerű a pártok finanszírozása, azaz közpénzekből és magánadományokból származó bevételekkel is gazdálkodhatnak a pártok. Az állami támogatás bevezetésének indokai között az egyes (támogató) érdekcsoportok súlyának csökkentése, a pártok gazdálkodásának áttekinthetősége és a pártok esélyegyenlőségének elősegítése említhető. A kizárólag magánadományokra építő rendszer a pártok meghatározott érdekcsoportoktól való függőségét eredményezheti, ami e csoportok számára aránytalan befolyásolási lehetőséget biztosítana, amennyiben támogatottja hatalomra kerül. Ugyanakkor a túlzott mértékű állami támogatás is kerülendő, mivel így a pártok függővé válhatnak az állami források elosztóitól és csökken a társadalommal való kapcsolatuk. Az állami támogatás mértékének az ország gazdasági teljesítőképességéhez is igazodnia kell, annak érdekében, hogy az a közvélemény számára is elfogadható legyen.

A fenti érvrendszer alapján a vizsgált államok egymást követően vezették be az állami támogatás rendszerét, először Uruguay (1928), és Costa Rica (1948) majd a 70-es évektől folyamatosan a többi ország is. A 90-es években több országban – a drogbotrányok hatására – az állami támogatás dominanciáját igyekeztek elérni, ezek a kísérletek azonban nem jártak sikerrel. Ebben a társadalmi ellenállásnak is szerepe volt:

a korrupció miatt hitelt veszített pártokat a társadalom – annak ellenére, hogy ez éppen az átláthatóságot fokozná – nem akarja egyre nagyobb összegű közpénzekből finanszírozni.

2.2 Közvetlen állami támogatás

A vizsgált országokban a közvetlen állami támogatást készpénzben vagy utalvány formájában kapják a pártok. Néhány országban ezeket csak kampánycélokra lehet felhasználni, a legtöbb helyen azonban ez nincs korlátozva, fordíthatják akár választási célokra, akár rendszeres tevékenységükre, (napi) működésükre is. A latin-amerikai államok komoly hangsúlyt fektetnek a demokratikus értékrend megszilárdítására, így kiemelten támogatják a pártok szervezetének erősítését (is) szolgáló közpolitikai kutatásokat, képzési programokat és lakossági fórumok szervezését. Az ilyen jellegű támogatások általában köztes intézményeken, alapítványokon keresztül jutnak el a címzettekhez.

Lényeges kérdés az állami támogatásokkal kapcsolatban a támogatásra jogosultak köre. A legtöbb országban valamilyen minimális teljesítményt el kell érnie az adott pártnak ahhoz, hogy állami támogatásban részesüljön. Ez tipikusan 2-5%-os választási szereplést jelent, de van, ahol ennél alacsonyabb a mérce, és lényegében a választáson való indulás jogosulttá teszi a pártot az állami támogatásra. Három államban pedig egyáltalán nincs eredményességi küszöb a közpénzekből történő finanszírozást illetően.

A másik elosztáshoz kapcsolódó kérdés, hogy a pártok egyenlő mértékben, a szavazati/parlamenti helyek arányában vagy e két szempontot együttesen alkalmazva kapják a támogatást. Az egyenlő elosztás értelemszerűen a kisebb pártoknak, az arányos a nagyobbaknak kedvez. A vizsgált országok mindegyikében vagy arányos, vagy vegyes rendszer érvényesül az elosztás során, az adott párt szereplése tehát mindenképpen hatással van a kapott állami támogatás mértékére.

A támogatás kifizetésének időpontja sem elhanyagolható kérdés. A választások előtt kifizetett összegek az új szereplők és a kisebb, anyagi gondokkal küszködő, kevésbé hitelképes pártok számára előnyös. A választások után – lényegében költségtérítésként – fizetett támogatás viszont rászorítja a pártokat a pontosabb könyvelésre, és nagyobb pénzügyi fegyelmet biztosít.

A pénzbeli állami támogatást adó latin-amerikai országokban hat helyen a választások előtt és után is van kifizetés, hat helyen csak utófinanszírozás történik, míg Argentínában kampány előtt hozzájutnak a pártok a támogatáshoz. A többi néhány országban más rendszer érvényesül, például ott, ahol nem csak a politikai kampány, hanem a folyamatos tevékenység is részben állami forrásból finanszírozott, és a pártok folyamatosan (havonta) kapják az állami támogatást. Egyedi döntés alapján Mexikóban a 2000-ben tartott választásokra tekintettel hat havi összeget előre kifizettek az év elején.

2.3 Közvetett állami támogatás

A közvetett állami támogatás megvalósulhat természetbeni juttatásokkal vagy ösztönző mechanizmusokkal. Előbbire példa lehet infrastruktúra (pl. épület, iroda) tulajdonba vagy használatba adása, támogatás a nyomdai munkálatok, a közlekedés vagy a távközlés területén (különösen, ha ezek a szolgáltatók állami kézben vannak), valamint a médiához való hozzáférés biztosítása.

A pártok médiához való hozzáférése kulcstényező a modern politikai kampányokban. Az állam a kampány során a pártok számára ingyenes megjelenési lehetőséggel (elsősorban az állami, közzolgálati média területén) vagy ellenérték fejében történő, de kötelező sugárzást biztosító rendelkezésekkel (magántársaságok esetén) támogathatja a pártokat. Emellett előfordul – a kampányköltségek szinten tartása érdekében – épp ellentétes beavatkozás is: a fizetett politikai hirdetések korlátozása. A vizsgált országokban közel azonos arányban mindegyik esetre találunk példát, érdekes azonban Brazília és Chile esete, ahol az állami televízió a kampányidőszak alatt napi

szintű ingyenes megjelenési lehetőséget biztosít a pártoknak, emellett azonban minden más televíziós politikai hirdetés tilos. A nyomtatott sajtó területén lényegben sehol sincs korlátozás: a pártok ellenérték fejében, piaci alapon – vagy egyedi, de nem államilag szabályozott kedvezmények alapján – juthatnak reklámlehetőséghez.

Az elektronikus médiában való megjelenés kapcsán kulcskérdés az igazságos hozzáférés biztosítása. A latin-amerikai országokban ez csak korlátozott mértékben valósul meg. Az eleve hiányos médiaszabályozás okozta nehézségeket fokozza, hogy a médiatársaságok (gyakran szövetségek) erős gazdasági hatalommal rendelkeznek és politikailag nem feltétlenül semlegesek. Gyakran nem tudnak ellenállni a csábításnak, hogy a preferált politikai párt számára kedvezőbb feltételekkel biztosítsanak hirdetési lehetőségeket. Az ingyenes megjelenés biztosítása ellenére is a pártok anyagi helyzete nagymértékben befolyásolja a média-megjelenést, mivel a reklámok előállítási költségei is magasak. Az állami televíziók közérdekű közleményei és a kormányzat eredményeinek bemutatása pedig a hatalmon lévő pártok számára jelent előnyt.

A fenti kérdéseken felül felmerül az ingyenes műsoridő elosztása is. Alapvetően ugyanazok a modellek alkalmazhatóak, mint az állami támogatás elosztásánál: egyenlő mértékben, a pártok eredményei alapján vagy e két szempont együttes figyelembe vételével lehet a műsoridőt a pártok között elosztani. Latin-Amerikában vagy egyenlő mértékben vagy vegyes rendszerben – azaz a műsoridő egy részét egyenlően, egy részét eredmény-arányosan elosztva – jutnak a pártok médiaszereplési lehetőséghez.

A médiával kapcsolatban megjegyzendő, hogy Latin-Amerikára is igaz az az általános tendencia, hogy az ingyenes megjelenési lehetőségek mellett a pártok egyre többet költenek a televízióban való megjelenésre, ami a kampányköltségek drasztikus növekedését okozza.

A közvetett állami támogatás másik módja, hogy az állam különböző ösztönző mechanizmusokkal, elsősorban adójogi eszközökkel élve juttatja a pártokat bevételhez.

Az elemzett államok gyakorlata alapján ez megvalósulhat a pártok működéséhez szükséges eszközök vám- vagy adómentessé tételében, a pártok gazdálkodási tevékenységére vonatkozó adókedvezményekkel vagy az egyéni adományozók számára biztosított előnyökkel (például úgy, hogy az adomány csökkenti az adóalapot).

3. Magánadományok

A magánszektorból eredő források lehetnek tagdíjak, egyéni adományok, cégek, szervezetek adományai, illetve a pártok pénzgyűjtő akcióiból, rendezvényeiből befolyt összegek. A gyakori, kampányfinanszírozással összefüggő korrupciós botrányok Latin-Amerikában is különböző korlátozások bevezetéséhez vezettek. Igaz, így is van öt ország a térségben, ahol semmilyen korlátja nincs az egyéni adományoknak.

A korlátozások közül a leggyakoribb – hasonlóan a világ számos országához – a külföldi (kormánytól, szervezettől, magánszemélytől származó) támogatások tilalma; más országból származó hozzájárulás mindössze két országban megengedett: Kolumbiában és Nicaraguában. Szintén tipikus a névtelen adományok korlátozása: a párt által rendezett pénzgyűjtő akciókat és rendezvényeket leszámítva tilos ezek elfogadása. A drog-kereskedelemmel kapcsolatos botrányok ellenére csupán három országban, a Dominikai Köztársaságban, Nicaraguában és Bolíviában tiltják kifejezetten ezen források felhasználását.

Az egyes személyek vagy szervezetek által adható adományok összege szintén korlátozott az elemzett államok többségében (12 államban), ezek közül hat államban az összes elfogadható magánadomány összege is maximálva van. Ennek célja egyrészt a pártok közötti különbségek csökkentése, másrészt a befolyásoló csoportok és személyek uralmának visszaszorítása.

Itt is meg kell jegyezni, hogy a fenti szabályok végrehajtása meglehetősen nehézkes. A korlátozásokat az illetékesek igyekeznek kijátszani, és közvetítőkön, független(nek

látszó) szervezeteken keresztül juttatják el a támogatást a pártokhoz. A pártok könyvelési trükkökkel igyekeznek papíron eleget tenni a jogszabályoknak, és egészen biztosan olyan források is áramlanak a pártokhoz, politikusokhoz, amelyek egyáltalán nem jelennek meg a könyvelésben, és amelyről semmilyen konkrét adat nem áll rendelkezésre.

4. Ellenőrzés

Majdnem mindegyik vizsgált országban a pártoknak részletes könyvelést kell vezetniük a bevételekről és kiadásokról, néhány országban azonban az elszámolási kötelezettség csak az állami támogatásokra vonatkozik. Az elszámolásnak többféle módszere ismeretes: a kiadások igazolása, a bevételek és kiadások tételes könyvelése, ellenjegyzéshez kötött számlaadás, és formanyomtatványon történő beszámoló készítése. Bolíviában a mérleget és pénzügyi beszámolót független könyvvizsgálóval kell ellenőriztetni. A fenti könyvelési kötelezettségek tipikusan a pártokat terhelik, csupán néhány helyen (Bolíviában, Brazíliában és Kolumbiában) követelik meg az egyéni jelöltektől és az adományozótól ugyanezt.

A beszámolók nyilvánossága csak nagyon korlátozott mértékben érvényesül. Az ellenőrzést alapvetően állami szervek végzik, a pártok pénzügyi helyzete, működésének finanszírozása és különösen a pénzek forrása a közvélemény előtt alig ismert. Mindössze nyolc államban van valamilyen szabály a nyilvánosságra hozatalról, itt is csak a kevesek által olvasott hivatalos lapokban jelennek meg a beszámolók, és más média nem szentel neki túl nagy figyelmet. A nyilvánosságra hozatal terén mindenképpen változások szükségesek, hiszen csak a jól informált választópolgár tud hatékonyan élni a demokrácia által biztosított jogaival. Emellett a potenciálisan nyilvánosságra került visszaélések visszatartó erejüket tekintve erősebbek lehetnek, mint az egyéb (pénzügyi) szankciók.

A beszámolók ellenőrzését a legtöbb helyen a választási szervek végzik, emellett azonban tíz országban létezik külön hatóság is a pártok tevékenységének különböző szintű ellenőrzésére. Az említett szervek azonban nem elég erősek – sem hatáskörüket, sem pénzügyi helyzetüket tekintve, és a technikai háttér és emberi erőforrás is hiányos. Emellett egyes országokban (pl. Kolumbiában) a kormányzó pártok túlzott befolyással rendelkeznek a választási szervek és hatóságok felett, és a hivatalnokok is könnyen megvesztegethetők.

Mindenképpen szükséges lenne a folyamatos (nem csak a kampányidőszakra vonatkozó) könyvelés megkövetelése, az ellenőrzést végző szervek megerősítése és/vagy egy független, pénzügyi szakértőkből álló szervezet vagy hatóság felállítása.

5. Szankciórendszer

Az ellenőrző hatóságok gyengesége mellett a szankciórendszer sem túl szigorú, legfeljebb anyagi jellegű hátrányokkal számolhat a szabályokat megszegő párt. Ennek tipikus formája a pénzbüntetés, de ismert olyan megoldás is, ahol a párt állami támogatásának csökkentése vagy – ritkább esetben – a párt törlése a jogsértés következménye. A jelölttel vagy az adományozóval szemben általában nem alkalmazható szankció, a már megválasztott és esetleg más pozíciót is szerzett képviselő elmozdítására pedig a legritkább esetben kerül csak sor.

A fentiek alól kivételt képez Venezuela, ahol az anonim vagy külföldről eredő adományt elfogadó jelöltet akár három év szabadságvesztésre is ítélik, és a büntetési tétel a duplájára is emelkedhet, ha illegális tevékenységből ered.

6. Összefoglaló

Venezuela kivételével mindegyik országban **vegyes rendszerű** a pártok finanszírozása, azaz **közpénzekből és magánadományokból** származó bevételekkel is gazdálkodhatnak a pártok.

A legtöbb országban az állami támogatásnak két összetevője van: a **közvetlenül pénzben adott juttatások mellett** a pártok **közvetett formában is előnyökhöz jutnak**, pl. adókedvezmények, ingyenes képzések, médiához való hozzáférés formájában. A kifizetés ideje vegyes képet mutat: egyes országokban a kampány előtt, máshol a választások után, és van ahol mindkét időpontban, két részletben jutnak a pártok a támogatáshoz.

A vizsgált államok többségére igaz, hogy, **a pártoknak meghatározott szint felett kell teljesítenie ahhoz, hogy állami támogatásban részesülhessenek.** Az állami támogatás elosztása az országok döntő többségében **a pártok eredményessége (kapott szavazatok) alapján oszlik meg**, néhány helyen ezt korrigálják egy egyenlő mértékben adott, kisebb összegű támogatással.

Az országok többségében napi működésre és kampánycélokra is fordíthatóak a kapott támogatások.

Egyéni adományok a legtöbb országban bizonyos szempontok alapján korlátozottak. **Tipikus a külföldi és névtelen adományok elfogadásának a tilalma**, és gyakori a támogató által adható, és/vagy a párt által összesen elfogadható hozzájárulás limitálása.

A demokratikus hagyományok, és ezzel összefüggésben az intézmények gyengesége és a hivatalnokok megvesztegethetősége miatt **az ellenőrzés nem megfelelő, a szankciók enyhék, a nyilvánosság pedig alig biztosított.**

7. Konklúzió

Latin-Amerikában a közelmúltig a közvéleményt nem foglalkoztatta a párt- és kampányfinanszírozás kérdése, de a demokratikus folyamatok és sokasodó botrányok hatására alapvetően pozitív változások indultak meg. A viszonylag szigorú és pontos szabályok végrehajtása és szankcionálása azonban rendkívül nehézkes és egyáltalán nem hatékony. Az egyéni jelölteknek és vezetőknek közvetlenül jutatót (kétes eredetű) források szintén fokozzák a politikai tevékenység finanszírozásának átláthatatlanságát.

VII. Távol-Kelet: Japán, Dél-Korea és Tajvan

A vizsgált három országot, Japánt, Dél-Koreát és Tajvant leszámítva az ázsiai országok nagy részében az ezredfordulón egyáltalán nincs szabályozás a pártfinanszírozásra nézve.

1. Közös politikai és kulturális háttér

Japán, Dél-Korea és Tajvan együttes vizsgálatát több szempont is indokolja. Mind Dél-Korea, mind Tajvan 1895 és 1945 között Japán uralma alatt állt, így hasonló politikai folyamatok játszódtak le a 20. század első felében. A mai napig is fennálló többjelöltes egyéni választókerületi parlamenti rendszer Japánból ered. A többjelöltes rendszer azt (is) jelenti, hogy egy-egy választókerületben ugyanazon párt színeiben több jelölt is indul egymás ellen. Szintén jellemző, hogy a párton belüli, központi vagy helyi csoportosulások hatalma viszonylag nagy. Így hatalmi- és pénzügyi-érdekeltségi szempontból gyakran ellentétek állnak fenn a párt központi vezetése és az egyes csoportok, és néha az egyes – egyazon párthoz tartozó – jelöltek között is. A tiltott forrásoknak a politikai életbe történő beáramlása egyébként – a nagyritkán előforduló botrányok esetén felelőssé tehető – közvetítő szereplők segítségével vagy alibi-szervezeteken keresztül történik. Mindez megnehezíti az egyes érdekkörök és (esetleg illegális) pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát, ellenőrzését és szabályozását.

A másik közös vonás az európaiaktól lényegesen eltérő közfelfogás a megválasztott képviselők vonatkozásában, ami erősen kihat a pártfinanszírozás kérdésére is. A képviselő kötődése a választóihoz meglehetősen erős. A képviselőtől ugyanis elvárják, hogy segítsen a választóinak ügyes-bajos dolgaikban, különösen hatósági ügyekben. Ez akár a helyi ügyintézők jogalkalmazásába (jogértelmezésbe) való beavatkozást, nyomásgyakorlást is jelenthet, ha a választók érdekei súlyosan veszélybe kerülnek. A fontosabb politikai támogatók esetén pedig elvárt a családi események (születés,

házasság, halál) észben tartása, és ajándék küldése. Ezek a jellemzők összességében nagyban megnövelik a képviselők költségeit.

Mindemellett mostanában mindhárom országban megszorodtak a társadalmi viták a pártfinanszírozással kapcsolatban, és az esélyegyenlőség növelése érdekében megnőtt a pontosabb szabályozás iránti igény (különösen a finanszírozás átláthatóságával és a pártok elszámoltathatóságával kapcsolatban), és bevezetésre kerültek állami támogatások is.

2. Japán

2.1 Történeti előzmények

Japánban a második világháborút követően kialakult demokratikus berendezkedést a megszálló erők – elsősorban az Egyesült Államok – támogatták, és a megszálló erők elképzelései a politikai berendezkedés részterületein – így a pártfinanszírozás terén – is éreztették hatásukat. Mivel az Egyesült Államokban a pártok állami támogatása nem bevett szokás, ez a lehetőség Japán esetében sem merült fel. Ugyanakkor a politizáláshoz szükséges anyagi háttér meg kellett teremteni, így a politikusok és helyi jelöltek az üzleti élet szereplőihöz fordultak, akik – Japán háború utáni állapotában nem meglepő módon – elsősorban illegális kereskedelemmel, a fekete-gazdaság területén tevékenykedtek. Így anyagi támogatásukért cserébe a kormányzat szemhunyasát vagy állami megrendeléseket vártak.

Bár jogszabályok limitálták a kampányok során a jelöltenként felhasználható pénzüsszegeket, a pártfinanszírozás a kampányidőszakon kívül nem volt szabályozott. A helyi vezetők és egyéni jelöltek gyakran titkos megállapodásokat kötöttek, illetve alibi-szervezeteket (szövetségeket) hoztak létre, és így a ténylegesen bevallott összegekhez képest jóval nagyobb – átláthatatlan és nem feltétlen legális forrású – támogatásban

részesültek. Így a pártok központi vezetésétől függetlenül a helyi vezetők és jelöltek körül alakult ki a politikai-gazdasági holdudvar.

A jogszabályok végrehajtása – a fentiekből következően – meglehetősen nehézkes volt. Mivel a pártoknak adott támogatással csökkenteni lehetett az adományozó gazdasági társaság adóalapját, így egyes cégek bevallották ugyan az adományozott összegeket, sok esetben – más előnyöket remélve – a támogatottjuk kérésére eltitkolták azt. Szakértői becslések szerint a bejelentett összegeknél lényegesen többet (annak ötszorosát) költöttek a pártok és a jelöltek kampánycélokra.

2.2 Reformok az 1990-es években

A 90-es évek elejétől megsokasodó botrányok a politikai finanszírozás újragondolásához vezettek. Az egyik legjelentősebb eredménynek az egyéni adományok területén történt változás tekinthető: a gazdasági társaságok 1999 óta nem támogathatnak egyéni jelölteket, csak pártot illetve más elismert politikai szervezetet. A 50.000 JPY (kb. 500 USD) feletti adományokról az adományozónak is beszámolót kell készíteni. Korábban az értékhatár 1.000.000 JPY volt, ezt tehát drasztikusan – a huszadára – csökkentették. További szabályok az egyéni felajánlásokkal kapcsolatban, hogy bizonyos szempontok alapján maximálva van az egy támogató által adható hozzájárulás is. Névtelen és külföldi adományokat a párt nem fogadhat el.

Szigorodott a szankciórendszer is: míg korábban csak a képviselő vagy a kampány vezetője jogsértése esetén lehetett a jelölt eredményét érvényteleníteni, addig ma már a kampánystáb bármely résztvevőjének jogsértése esetén is érvényteleníthető az eredmény.

Bevezetésre került az állami támogatás rendszere is, amelyre a parlamentbe legalább 5 képviselőt juttatott pártok jogosultak. A pártok támogatására fordítható teljes összeget 30 milliárd JPY-ben (kb. 250 millió USD) állapították meg, amelynek megállapításakor a nyugat-európai országok adatait is figyelembe vették. Az állami támogatást a pártok

eredményei alapján osztják szét, és szabad felhasználású összegként kapják. Emellett a pártok a választási kampány során ingyenes médiában való megjelenési lehetőséget is kapnak.

A pártoknak a jelenlegi szabályozás alapján fel kell tárniuk a gazdálkodásukat, de az, hogy a párt mennyit költ a kampány során, nincs limitálva.

Japánban a fenti intézkedések nem a pártok szűkös anyagi forrásaira tekintettel történtek, hanem annak érdekében, hogy a pártok (elsősorban a központi vezetésük) megerősödjenek az egyes párton belüli (helyi) csoportok és egyéni jelöltek kárára. A módosítások koncepciója tehát lényegében az volt, hogy a pártok finanszírozásának ellenőrzése és átláthatósága sokkal könnyebben megvalósul akkor, ha állami pénzekből gazdálkodnak. Emellett a pártok központi vezetésének erősödése az egyes párton belüli csoportok és egyéni jelöltek lényegében ellenőrizhetetlen üzleti kapcsolatait és adott esetben tisztességtelen pénzügyeit („magánakcióit”) visszaszoríthatja.

2.3 A reformok hatása a politikai tevékenység finanszírozására

A módosítások hatása nem egyértelműen pozitív. A 90-es évek második felében sem csökkent a politikai botrányok száma, a hangsúly azonban eltolódott. Míg korábban inkább a kétes anyagi forrásokkal kapcsolatban robbantak ki ügyek, addig újabban az állami támogatások diszkrecionális jogkörben – értelemszerűen a kormánypártok számára kedvezőbb módon – történő elosztása került a viták középpontjába. Az önkéntesen vagy a sajtó nyomására nyilvánosságra hozott egyes – igen komoly összegekről szóló – adatok, amelyek a nyilvánosság felé tett lépésként is értékelhetőek, inkább csökkentették az állampolgárok politikába vetett bizalmát.

Az azonban mindenképpen pozitívként értékelendő, hogy a 90-es évek elejétől – a korábbiakkal ellentétben – stagnált a (bevallott) politikai kiadások mértéke.

3. Dél-Korea

3.1 1953-tól az 1990-es évekig

Dél-Korea esetén 1953 után sem beszélhetünk demokratikus berendezkedésről, bár az 1960-as évektől korlátozott mértékben működtek ellenzéki csoportosulások, és a 80-as években ellenzéki jelöltek is bejutottak a törvényhozásba. Mindemellett a hosszasan hatalmon lévő vezetők és a komolyabb üzleti szereplők között nagyon szoros kapcsolat alakult ki; az anyagi források megszerzése így nem okozott különösebb gondot.

Az első politikai finanszírozásról szóló jogszabály már 1965-ben megszületett. A törvény bevezette az állami támogatás rendszerét, amelynek fő célja a hatalmon lévők legális úton való támogatása volt. A politikai versengés és az állami támogatás összességében jelentősen növelték a kampányköltségeket.

3.2 Reformok az 1990-es évektől

A változtatás szükségességére Dél-Koreában is a botrányok irányították világitottak rá. A 90-es évekre a politikai hatalmi elit és az üzleti csoportok közötti korábbi bensőséges viszony megromlott. A legtanulságosabb Chung Ju Yung, a Hyundai cég elnökének esete, aki saját pártot szervezett és indult az elnökválasztáson, amelynek költségeit lényegében a saját cége finanszírozta. Próbálkozása eredménytelen lett, és politikai ellenfele (Kim Young Sam) hatalomra kerülése után egy alapos adóellenőrzés gazdasági bűncselekmények elkövetését tárta fel. Chung Ju Yung-ot börtönbüntetésre ítélték, de a döntést hamarosan megváltoztatták (!), mivel vállalta, hogy lemond a cég elnöki posztjáról és ezzel együtt politikai karrierjéről.

Chung esete – amely lényegében választási győzelem megvásárlását jelentette volna – nemcsak a politikusok, de a közvélemény figyelmét is felhívta a politikai tevékenység finanszírozásának kérdésére. Az 1999-ben indult Korrupció-ellenes Program keretében a

kampányfinanszírozás szempontjából is lényeges változások következtek be. Meghatározásra került a pártoknak évente adható legmagasabb összeg, amely az országos pártok esetén 100 millió KRW, (83.000 USD), helyi pártok és egyéni jelöltek esetén 20 millió KRW (16.500 USD). Módosult az állami támogatás szabálya, amelynek összegét az adott pártra leadott szavazatok alapján számítják ki. (800 KRW, 0,6 USD szavazatonként), és évente kerül kifizetésre. Az egyéni adományok pedig a pártok és a jelöltek támogató-szervezetein keresztül juthatnak csak a címzetthez, amelyeket a Nemzeti Választási Bizottság ellenőriz. A támogatásokról készült jelentések nyilvánosak, de egyedi kérelem alapján az adományozó anonimitást is kérhet.

Mindemellett Dél-Koreára is igaz, hogy a szakértők és a közvélemény szerint a pártok a bevallottnál jóval többet költenek politikai célokra.

4. Tajvan

4.1 1945-től az 1990-es évekig

1987-ig, a tényleges demokratizálódásig Tajvanon tekintélyelvű politikai rendszer működött. A Kuomintang-on (KMT) kívül más párt nem működhetett. Igaz, voltak korlátozott mértékű választások a parlament azon néhány helyére, amely nem a Kínai Köztársaságot, hanem Tajvant képviselte, valamint a Tajvanhoz tartozó szigeteken. Ezekre a helyekre is csak független jelöltek indulhattak, a Kuomintang ellenzéke ugyanis párttá nem szerveződhetett (egy erre vonatkozó kísérletet 1960-ban a szervező letartóztatásával akadályoztak meg). Ilyen politikai környezetben a pártfinanszírozás ma aktuális kérdései nem vetődhetek fel. A Kuomintang – tevékenysége finanszírozására – lényegében saját üzleti birodalommal, vállalkozások sorával rendelkezett, saját pénzügyi birodalmat épített ki, és a 90-es évek elején saját bevallása szerint is mintegy ötezer alkalmazottja volt. A becslések szerint a szervezet vagyona mintegy 1,5 milliárd USD lehetett.

4.2 Reformok az 1990-es években

A KMT az 1987-től meginduló demokratizálódási folyamat után is vonakodott feladni hatalmi és gazdasági pozícióját, így a pártfinanszírozás terén is csak apróbb előrelépések történtek. A szabályozás csak a politikai választási kampány időszakára vonatkozik, és hallgat a köztes időszakokról. Bár jogszabályi szinten maximálva van az, hogy egy képviselő mennyit költhet a kampány során, a végrehajtása rendkívül nehézkes, mivel nincsen jól használható módszertan arra, hogy szétválasszák a jelölt, illetve a képviselőt támogatók költségeit, amely utóbbi nincsen limitálva. A választási bizottság beszámolót kér az egyéni jelöltek költségeiről, a beszámoló azonban nem nyilvános. Ezen felül a pártok központi vezetése által költött pénzek tekintetében nincs korlát. Összességében a költségek limitálása gyakorlatilag jelképes.

4.3 Változások 2002-től

2000-ben a KMT elvesztette az elnökválasztást, így a legnagyobb ellenzéki párt a DPP (Democratic Progressive Party) jelöltje lett az elnök. A DPP korrupció-ellenes programot hirdetett, amelynek keretében a pártfinanszírozás rendezését is célul tűzte ki. A változásokat nehezítette, hogy a törvényhozás KMT többségű maradt, néhány jelentős módosítást azonban sikerült elérni. 2002-től a kampányfinanszírozás szabályai az állami támogatások terén változtak. Korábban a közpénzekből történő pártfinanszírozás meglehetősen korlátozott volt. A pártok ingyenesen sugározhatnak meghatározott idejű kampánycélú műsort. Emellett a választások után az egyes mandátumot szerzett képviselők (tehát nem a párt, mint szervezet) a szavazatok alapján kapnak egy kisebb összegű támogatást. A változások nyomán az egyéni jelöltek a kapott szavazatok után a korábbinál lényegesen nagyobb (tizenötször annyi, szavazatonként 0,9 USD) összeghez jutottak, ha az összes szavazat meghatározott százalékát elérték (nem feltétele tehát a támogatásnak a mandátumszerzés).

A szabályozás továbbra is az egyes képviselőjelöltek pozícióját erősíti a pártok központi vezetésével szemben, ami összességében nem kedvez az átláthatóságnak. A kampányidőszakon kívüli finanszírozás kérdéskörét pedig a felvetések ellenére a törvényhozás elhalasztotta, azzal az indokkal, hogy a kérdés túlságosan bonyolult.

5. Összegzés

Összességében megállapítható, hogy a politikai kultúra és a társadalmi közfelfogás nagymértékben meghatározza a pártfinanszírozás szabályait és gyakorlatát. A vizsgált országokban a politikai tevékenység elsődleges pénzügyi forrása tradicionálisan az üzleti szféra, amely egyes esetben átláthatatlan és kétes ügyletekkel is támogatja a jelölteket, politikai csoportokat. Ezt azonban a korábbiakhoz képest egyre kevésbé tolerálja a közvélemény.

A 90-es évektől a demokratizálódási folyamatok illetve a sokasodó botrányok hatására szigorodtak a pártfinanszírozás szabályai. Mindhárom országban bevezették vagy növelték a pártok állami támogatását, amely fokozza az átláthatóságot. Az állami támogatások indoka elsősorban a pártok központi vezetésének erősítése az egyes párton belüli (helyi) csoportok és egyéni jelöltek, illetve ezek ellenőrizhetetlen üzleti kapcsolatainak a rovasára.

Felhasznált források

Reginald Austin, Maja Tjernström (szerk.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003, hozzáférhető: www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf 2005.05.15.

Council of Asian Liberals and Democrats, Political Party Strategies to Combat Corruption Workshop, <http://www.cald.org/website/ndiextnep.htm> 2005.05.22.

VIII. A párt- és kampányfinanszírozás Magyarországon

1. Hogy kezdődött?

A pártok pénzügyeit szabályozó első törvényi rendelkezések a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként születtek meg, melyeket az 1989. évi XXXIII. törvénnyel fogadtak el.

A történeti szempont figyelembe vétele azért érdekes, mert a szabályozás által választott jogi megoldások tükrözik azt a politikai helyzetet, amelyben a rendelkezések megszülettek. A jogalkotók, az alapító atyák biztosan nem korrupst rendszert akartak létrehozni, hanem a szabályok megengedő rendszerével esélyegyenlőséget kívántak adni az új (ide értve újra alakult) pártoknak. Az első szabad választásokat megelőzően az egyik oldalon az országos infrastruktúrával, épületekkel, irodákkal, gépjárművekkel, személyzettel felvértezett utópárt, a másik oldalon a párttá válás embrionális állapotában lévő új politikai formációk szerepeltek.

2. Bevételek

A törvény – a választási törvénnyel összhangban – nem kívánta az új pártok esélyeit azzal relatíve rontani, hogy a számukra adható vagyoni hozzájárulásokat korlátozza. Ezért kizárólag a más államtól származó adományok és a névtelen adományok elfogadását tiltotta. Később az 1992. évi LXXXI. törvény tiltotta meg azt, hogy párt költségvetési szervtől, állami vállalattól, állami részvétellel működő gazdasági társaságtól, költségvetési támogatásban részesülő alapítványtól vagyoni hozzájárulást fogadjon el.

2.1 Magánadományok

Az 1992-es szigorítással együtt, a magánadományok tekintetében a magyar szabályozás módfelett megengedő. Nincsen adományozási korlát sem a természetes személyek, sem pedig a gazdasági társaságok által adható adományok vonatkozásában. Ezt kezdetben kétségtelenül indokolhatta, hogy a törvényhozó jónak látta az eszköztelen pártok vagyonhoz jutását minden módon segíteni. A magánadományok mellett a pártok természetesen szedhetnek tagdíjat, továbbá gazdagíthatja őket a végintézkedés alapján magánszemélyek által nekik juttatott hagyaték, és a párt által alapított **vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége**. Ezen túl a párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében korlátozott gazdálkodó tevékenységeket folytathat: politikai céljainak és tevékenységének megismertetése érdekében kiadványokat jelentethet meg és terjeszthet, a pártot szimbolizáló jelvényeket és más ilyen célú tárgyakat árusíthat, és pártrendezvényeket szervezhet, a tulajdonában álló ingatlanokat és ingókat díj ellenében hasznosíthatja és elidegenítheti. Ugyanakkor névtelen adományokat nem fogadhatnak el a pártok. A szabályok megszegésével felvett támogatásokat az Állami Számvevőszék felhívására a párt tizenöt napon belül az állami költségvetésnek befizeti. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt költségvetési támogatását ezen kívül az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.¹

Így a rendszerváltáskor érvényes politikai helyzet örökségeként a pártok a bevételi oldalon puha szabályokkal szembesülnek. A rendszer fejlődése árulkodó, az adott helyzetben morális elvekkkel még talán indokolható szabályozás hézagainak kihasználásával a későbbiek során megindult a züllés. Hogy a kiinduló szabályozási koncepció önmagában is helyteleníthető volt-e, megalkotásakor lehetett-e számítani a pártok későbbi mértékletességére, önkorlátozó szabályalkotására (feltehetően nem), utólag másodlagos, mert most az a fontos, hogy az abból kinőtt mai állapot

¹ 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 4., 6. §§

elfogadhatatlan. További, ezen az elemzésen kívül álló kérdés, hogy ha hiba volt is, láthatták-e az akkori szereplők a következményeket?

2.2 Állami támogatás

Az első szabad választást követően a törvényhozó a költségvetésből származó közvetlen, mandátumarányos támogatással és az ingatlanjuttatással bővítette a pártok forrásait. Ezen felül a pártok tagdíjából, vállalkozási tevékenységből és pénzügyi műveletekből is hozzájuthatnak támogatáshoz. Egy 2003-as törvénymódosítás nyomán pedig a parlamenti pártok pártalapítványt hozhatnak létre, amelyek szintén jelentős állami támogatásra jogosultak. Összefoglalásként álljon itt valamennyi támogatásforma, amit a pártok ma az állami költségvetéstől kapnak:

a) **a pártok állami alaptámogatása:** A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény alapján az állami költségvetésből évente a pártok támogatására fordítható összeget a költségvetési törvény állapítja meg. Az összeg 25%-ából egyenlő arányban részesülnek az országos listán mandátumot szerzett pártok. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg a választások első érvényes fordulójában megszerzett szavazatok arányában illeti meg a választásokon legalább 1%-ot elért pártokat.

b) **a pártok választási kampányához nyújtott állami támogatás:** A választási eljárásról szóló törvény szerint (az országgyűlési választások előtt, négyévente egyszer) minden jelölő szervezet, illetve független jelölt központi költségvetési támogatásra jogosult. A pártok a jelöltállítással arányos összeget kapnak, és a pártjelöltekkel azonos mértékű támogatásban részesül a független jelölt is. A központi támogatásra fordítható összeget az Országgyűlés állapítja meg, amely az eddigi választások alkalmával 100 millió Ft volt. Az így kapott költségvetési támogatást a pártok illetve, jelöltek csak

dologi költségek fedezésére használhatják, és a választást követő 30 napon belül el kell számolni vele.

c) **pártalapítványok támogatása:** a pártokról szóló 1989. évi XXXIII. Törvény 2003. évi módosítása hozta létre a pártok „működését segítő, tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítvány”-okat, megteremtve ezzel az állami támogatás újabb csatornáját. Azok a pártok jogosultak erre a támogatásra, amelyek legalább két egymást követő választás nyomán képviselőcsoportot alakíthattak, és amelyek vállalják, hogy az alapítvány kizárólag az imént említett célokat szolgálja. A támogatás az a) bekezdésben leírt párttámogatáshoz hasonlóan egy egyenlő alaptámogatásból és egy mandátumarányos kiegészítő részből áll, a következő számítási móddal: az alaptámogatás valamennyi jogosult párt számára az érvényes éves képviselői alapidíj (2006-ban: 2.649.600Ft) huszonötszöröse, míg a mandátumarányos rész képviselőnként az éves képviselői alapidíj 85%-a.

3. Kiadáskorlátozás

A második, 1994-es választás után, a törvényalkotó már nem a bevételi oldalon kereste a korlátokat, hanem a kampánykiadásokat akarta korlátozni. Az 1997. C. törvény 92. § (1) jelöltenként legfeljebb egymillió forint elköltését teszi lehetővé. Bár a törvény hatályba lépése óta többször felvetődött ezen összeg megemelésének ötlete, illetve az a javaslat, hogy legalább az infláció mértékével emelkedjen ez az összeg, soha nem sikerült a szükséges politikai akaratot ezen elképzelés mögött kialakítani. Hozzátehetjük, a limit emelése ugyan önmagában indokolt lenne, de megoldást semmire nem nyújt. Mindazonáltal a rendelkezés mögött feltételezhető jó szándék ellenére az elmúlt időszak egyik legkártékonyabb szabályának bizonyult. Nem csak azért, mert a törvényt senki nem hajtja végre, hanem mert kifejezetten korrupciót generáló hatása van.

4. Ellenőrzés, átláthatóság

4.1 A kiadási korlátozások ellenőrzése

A végrehajthatóság korlátját a törvényi rendelkezések több ponton is előre vetítették. A legnagyobb akadály a végrehajtást ellenőrző Állami Számvevőszék hajlandóságának hiánya. A szabályozás szűkszavúsága az ÁSZ aktivista hozzáállását is lehetővé tehetné, de az ÁSZ saját hatáskörére a lehető (sőt a lehetõn túl) legszűkítőbb értelmezést követi, láthatóan nem akar beavatkozni a politikai életbe, hogy végső soron akár a választás eredményét is eldöntse.

Az ÁSZ a kiadási korlátozás hatálybalépése óta eltelt két országgyűlési választás alkalmával azt a gyakorlatot alakította ki, hogy vakon elfogadta a pártok nyilatkozatait (a 2006-os választásra vonatkozó határidők még nem jártak le). A pártok minden választás után úgy nyilatkoztak, hogy a kampányra fordított pénzek nem haladták meg a törvényi kereteket. Az ÁSZ annak ellenőrzését tartja feladatának, hogy a pártok képesek-e elszámolni háromszáznyolcvanhatig, ahol ebben hibát lát, akárcsak pártízezer forint erejéig, büntet (Centrum Párt), ahol ez rendben van, legitimálja a hamis adatokat.

Az ÁSZ ilyen hozzáállását segítik a törvényi rendelkezések hiányosságai. A törvény ugyanis nem fogalmazza meg pontosan, hogy mit ért „választásra fordítás”-on. Mik azok a költségek, amelyeket a pártok választásra fordítanak? A választási időszakban megtartott „szakmai fórum” vagy „ökörsütés”, vagy „falunap” vagy „majális” költségei „választásra fordított” költségek-e? Mi a helyzet azzal, ha a plakátokat nem a jelölt, vagy a párt fizeti ki, hanem egy támogató? Ilyen esetben nem a jelölt vagy a jelölő szerv „fordítja választásra” a pénzt. Maga az Állami Számvevőszék is kísérletet tett a törvényi szabályozás hiányosságainak összegzésére, a következő hiánylista összeállításával:

- a törvényben szabályozott politikai kampányidőszak és a pénzügyi elszámolási szempontból releváns kampányidőszak nem fedik egymást;
- a törvény nem határozza meg pontosan a választási költség fogalmát;

- a törvény nem rögzíti a költségvetési támogatás elszámolási formáját, és hiányzik a dologi költség fogalmának meghatározása;
- nem egyértelmű, hogy mit kell az elszámolás szempontjából anyagi támogatásnak tekinteni (pl. ingyenes választási hirdetés);
- nem világos, hogy a harmadik személy által kifizetett számlákat kell-e szerepeltetni a beszámolóban;
- a törvény nem határozza meg, hogy milyen formában kell a választásra fordított összegeket, azok forrásait nyilvánosságra hozni;
- a törvényben szabályozott 60 napos beszámolási kötelezettség irreálisan rövid;
- a törvény nem ad útmutatást az egyéni jelöltek nyilvántartási kötelezettségét illetően.

Így a precíz jogi szabályozás hiányában az ellenőrzés számára csak az minősül kampányköltségnek, amit a párt annak minősít, és ami az elszámolási határidőig a párt számviteli nyilvántartásában megjelent.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az ÁSZ az eddigi választásokat követően nem tett eleget törvényi feladatának, hiszen előtte is világos, hogy a kampánnyal kapcsolatban az adatok valóságát is ellenőriznie kell: „a párt által készített és a Magyar Közlönyben közzétett éves beszámolók a törvényi előírásoknak megfelelnek-e, a könyvvezetéssel és a **valósággal megegyező adatokat** tartalmaznak-e?¹” Magyarán, a számvevőszéknek nem csak a benyújtott számlákat, hanem a valóságos folyamatokat is vizsgálnia kellene, ám ezt nem teszi. Annak ellenére sem, hogy ma már léteznek törvényes és nyilvános források, amelyekből tájékozódhatna a pártok valós kiadásainak mértékéről (pl. a hirdetési cégek adatai).

A pártok számára a kialakult helyzet egyrészt kedvezőnek látszik, hiszen immár szokásjog támogatja azt, hogy gyakorlatilag korlátlanul költhetnek kampányra, nem kell attól tartaniuk, hogy nyilvános megszegyenülés az osztályrészük, vagy még kevésbé

¹ ([http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/HTML/4340/\\$FILE/Modszertan.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/HTML/4340/$FILE/Modszertan.pdf))

attól, hogy valamilyen szankció követi normasértésüket. Másrészt a rendszer hazug volta annyira nyilvánvalóvá lett, hogy az immár egyre kényelmetlenebb. A cinikus normasértés aláássa a jogállamba vetett bizalmat, azt üzeni, hogy ha a törvények megalkotói ennyire semmibe veszik a saját maguk által kialakított normákat, akkor a polgároknak sem kell komolyan venni a törvényeket. Ez a pártoknak nem érdekük.

4.2 Beszámolási kötelezettség

A kezdeti szabályozás a pártok beszámolási kötelezettsége tekintetében is szerfölött megengedő volt. Sem a párttörvény, sem a választójogi törvény nem írt elő precízen szabályozott beszámolási kötelezettséget a kampánypénzekkel kapcsolatban. A választójogi törvény [41.§ (6) bekezdés] annyit kívánt meg a jelöltektől és a pártoktól, hogy tájékoztassák a közvéleményt az általuk a választásokra fordított kiadásokról és azok forrásairól. Ezeket az adatokat, országos összesítésben is, a sajtóban kellett (volna) nyilvánosságra hozni. Ennek az elvárásnak a jelöltek és a pártok nem tettek eleget.

Hasonló eredménnyel zárultak a tájékoztatási kötelezettség elmulasztását illetően az 1994-es választások is. Pedig időközben a törvényt "pontosították", az 1994. évi III. tv. 29.§ (2) bekezdés úgy módosította az érintett szabályt, hogy a "sajtó" helyett az "országos napilapokban" történő tájékoztatási kötelezettséget írta elő a jelöltek és a pártok számára. A törvény sem határidőt, sem szankciót nem állapított meg, így a pártok és a jelöltek döntő többsége bármilyen következmény nélkül elmulasztotta tájékoztatni a közvéleményt a választási kiadásokról és azok forrásairól.

4.3 A bevételek átláthatósága

A bevételek átláthatóságát szintén puha szabályok írják elő. A törvény szerint meghatározott összeget meghaladó belföldi hozzájárulást, illetve ennél alacsonyabb

összeghatárig a külföldi hozzájárulásokat a pártoknak éves beszámolójukban közzé kell tenni. (Ez az összeg jelenleg ötszázezer illetve százezer forint [9.§ (2)])

Mind a bevételi korlátok mind az átláthatósági szabályok a történelmi helyzethez igazodtak és már a második szabad választások során könnyen kijátszhatónak bizonyultak. A legkézenfekvőbb mód a korlátozások megkerülésére az volt, hogy a pártok az adott párt támogatására alapítványokat hoztak létre. Az alapítványok mind névtelen adományokat, mind a törvényben meghatározott nyilvánosságra hozatali kötelezettséget teremtő összeget meghaladó adományokat – jogértelmezésük szerint - szabadon elfogadhatnak. Az alapítványok közbeiktatásával a pártok nyilvános beszámolóiban a törvényben meghatározott értékhatár fölötti adományozóként gyakorlatilag ezek az alapok jelennek meg. A helyzet az elmúlt években sokat durvult. A pénzszerzés technikája, és a gazdálkodók megkönyékezése egyre kevésbé tekint a formai követelményekre

A bevételi oldal szabályozásának kudarca figyelmeztető lehet a jövőbeli ilyen irányú törekvések számára is, hiszen hiába írná elő a jogszabály, hogy a párt számára támogatást nyújtó alapítvány is köteles legyen nyilvánosságra hozni a támogatók nevét, a pártok újabb alapítványokkal messzebb tudnák vinni az adományozót a párttól és így végül is, ha némi többlet erőfeszítés árán de el tudják rejteni a tényleges támogatókat a nyilvánosság elől.

4.4 Gazdálkodás

A pártok gazdálkodásának kapcsán legtöbbször a számvevőszékre gondolunk, noha nem csak az ÁSZ jogosult erre. Törvénysértés esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen.¹ Azonban a politikailag semleges ügyészség eszményét immár a magyar politikai gyakorlat mára megszüntette: a pártpolitikai bozótharcokban vitézkedő ügyészségtől ép ésszel nem lehet elvárni a törvényesség védelmét éppen a pártokkal

¹ 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról 14.§ (2)

szemben. A mai ügyészségnek valamelyik parlamenti párttal szembeni, a törvényesség nevében történő fellépését elképzelni lehetetlen.

A törvény szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzi a pártok gazdálkodását¹. Államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek rendszeres állami költségvetési támogatásban részesültek. Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke indítványozza a bíróság eljárását.²

Az ellenőrzés tárgya a párt vagyona és annak működtetése. Ezek a következők: a tagok által fizetett díjak, az állami költségvetésből juttatott támogatás, az ingyenesen átadott ingatlanok, a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásai.

A párt által alapított vállalat vagy egyszemélyes Kft. kiadásainak ellenőrzése fontos kérdés. A párt vállalatot hozhat létre [Ptk. 70. § (1) bekezdés], továbbá egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapíthat. Ezek önálló jogi személyek. A párttörvény szerint a párt vagyonának része a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége. Ebből az következik, hogy a pártvállalat vagyona nem része a párt vagyonának, miközben nyeresége pártvagyonná válik, amit viszont már köteles az ÁSZ ellenőrizni. Vajon a pártok gazdálkodásához tartozik-e az általuk alapított vállalat/egyszemélyes Kft. gazdálkodása? Az ÁSZ álláspontja szerint nem, azaz ezekre nem terjed ki az ÁSZ ellenőrzési hatásköre. Ez passzivista hatáskör-szűkítő álláspont, de a szabályozás homálya lehetővé teszi. Ha ellenőrzés nélkül marad a pártvállalatok (és alapítványok) gazdálkodása, akkor a párt által alapított vállalat egyszerűen elkölte a pénzeket (pl. kampánycélokra), azaz minden illegális gazdasági

¹ 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről, 5.§, a részletszabályokat más törvényre utalja.

² 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról. 10.§

tevékenység legálisan kiszervezhető. A vállalat természetesen nem jelölőszervezet, ezért a jelölő szervezetekre vonatkozó beszámolási kötelezettségek sem alkalmazhatók rá.

5. Tapasztalatok

Ez a helyzet azokat a – vélhetően nem nagy számban előforduló – támogatókat is rejtőzködésre kényszeríti, akik szívesen támogatnák nyíltan és átlátható módon az általuk fontosnak tartott politikai törekvéseket. A cégek könyvein kívül készpénzben mozgó többmilliárdos összegek jelenléte a gazdaságban súlyos destabilizáló tényező. Ugyanakkor a pártok kampány-kasszája felszívja a gazdaságból a pénzt, átláthatatlan és korrupt viszonyokat teremtve. A számlák, átvételi elismervények, banki bizonylatok nélkül mozgó pénzek a politikai pénzek körül felbukkanó bűnözők számára is kedvező lehetőséget teremtenek, hidat teremtve a politika és a bűnözés között.

Az eddig alkalmazott megoldások kudarcai egyrészt a bevételi oldalról történő korlátozás gyengéit, másrészt a kiadási oldalról való korlátozás gyengéit támasztják alá. Született olyan javaslat is, amely a pártok támogatását teljes mértékben a költségvetésből nyújtott támogatással oldotta volna meg. Ezt a módszert Olaszországban már kipróbálták, ahol kudarcot vallott. De ettől független ellenvetések is hozhatók ellene: az ilyen gyakorlat erősíti azt az érzületet, hogy a választóknak a pártokhoz nincs sok közük.

A lehetséges megoldások irányát mind ellenőrzési mechanizmus(ok) kifejlesztésén, a kampányköltségek, támogatások normatív meghatározásán, a kiadások ellenőrzésén, korlátozásán, az állami, önkormányzati szervek hatékony ellenőrzésén, az egész kampánytevékenységnek (ide értve magukat a kampányszámlákat is) az átláthatóságának megteremtésén keresztül lehet megtalálni.

IX. Reformjavaslat

Tizenhat év és öt országgyűlési választás magyar tapasztalatai, valamint a releváns nemzetközi gyakorlat áttekintése megenged néhány egészen általános következtetést. Először is, a rendszerváltás idejének politikai helyzetéhez igazított, azóta csak toldozott-foltozott magyar pártfinanszírozási rendszer minden eleme reformra szorul. Másodsor, más országok tapasztalatai alapján azonosíthatók bizonyos gyakorlatok, amelyek a magyar viszonyok között is adaptálhatónak tűnnek, és amelyek nagy valószínűséggel javítanának a hazai helyzeten. Ugyanakkor helyénvaló az óvatossági intelem is. Minden más összetett szabályozási tárgyhoz hasonlóan a pártfinanszírozásban is egymással feszültségben álló szempontokat kell kiegyensúlyozni, szem előtt tartva, hogy a túlszabályozás ugyanolyan súlyú – bár más jellegű – problémákat okoz, mint az alulszabályozottság. Az emberi kreativitás a kiskapuk keresésében sem ismer határt, és a jelek szerint tökéletes (vagy akár csak univerzálisan jónak tartott) rendszert még sehol sem sikerült létrehozni. Elvileg nem kizárt, hogy éppen a magyar törvényhozónak sikerüljön ez, de azért nagyon nem bízánk benne—és ezt nem csak a hagyományos nemzeti pesszimizmus mondatja velünk. Az emberi természetet olyannak véve, amilyen, és nem olyannak, amilyennek lennie kellene, olyan javaslatokat terjesztünk elő, amelyektől ésszerűen várható, hogy érzékelhetően javítják a szabálykövető magatartás esélyeit, miközben a többi kívánalomnak is megfelelnek, többé-kevésbé. Mindvégig szem előtt tartjuk a korábbi fejezetek egyik fő tanulságát, miszerint az ösztönzők sokszor hatékonyabbak, mint a korlátozások, főképp a politikában.

1. Közfinanszírozás

Ha nem számítjuk a választási kampányhoz nyújtott, névleges állami hozzájárulást (vö. VIII. 2.2), akkor azt mondhatjuk, a magyar pártok állami támogatása ma két elemből áll: a lényegében korlátozás nélkül elkölthető alaptámogatásból, és az oktatási, kutatási célra fordítható, a pártalapítványoknak juttatott támogatásból. Ezek a támogatási formák önmagukban nem kifogásolhatók. Nyilvánvaló, hogy állami támogatás nélkül a magyar pártok működésképtelenek lennének, és amellet is ésszerű indokok szólnak, hogy külön, címkézett támogatást kapjanak a pártok közpolitikai kutatások céljára. Ez utóbbi juttatás azzal igazolható, hogy a napi politika és a választási verseny nyomásában a pártoknál nagy a késztetés arra, hogy minden rendelkezésükre álló erőforrást a rövidtávú célok (jelesül a napi rutinszerű működési kiadások és a kampányköltségek) finanszírozására fordítsanak, a hosszabb távú tervezés rovására. Márpedig a jól működő demokrácia szempontjából létfontosságú, hogy a pártok megfelelő közpolitikai felkészültséggel bírjanak, legyen olyan szakértői bázisuk, amely a napi politikai küzdelmektől védetten készíthet koncepciókat. Szándékuk szerint a pártalapítványok elsősorban ezt a célt szolgálják, főképp egy-egy párt ellenzéki időszakában, amikor nem támaszkodhat a minisztériumok apparátusára.

Azonban a pártalapítványokra vonatkozó magyar törvény semmiféle garanciát nem tartalmaz arra, hogy a támogatást valóban a megjelölt célokra fordítsák. Ez két veszélyt rejt magában: az egyik az, hogy az összeg valamilyen burkolt módon a pártok normális tevékenységére megy el. A második pedig az, hogy a pártok értelmiségi klientúrájának a jóltartására fordul, ösztöndíj vagy kutatási támogatás címén, amit aztán a kedvezményezettek alkalomadtán valamilyen formában meghálálnak. Az előbbi kockázat „csak” a törvényesség szempontjából jelent problémát, tudniillik az ilyen rejtett párttámogatás alkalmas arra, hogy tovább gyengítse a politikai osztály iránti bizalmat, de önmagában azzal nem volna baj, ha a pártok ennyivel több direkt támogatást kapnának. A második eshetőség megvalósulása viszont semmilyen néven nevezhető legitim célt

nem szolgálna. Ezért helyes volna a pártalapítványokra vonatkozó szabályokat olyan módon megváltoztatni, hogy kiszűrhetőek legyenek az ilyen visszaélések. Természetesen az abszurd volna, ha valamilyen állami szerv tartalmi-minőségi szempontból vizsgálná az alapítványok produktumait, ezért ez a megoldás elvetendő. Ám az ésszerűnek tűnik, hogy az alapítványokat kötelezzék részletes éves tartalmi beszámolóra oktatási-kutatási tevékenységükről, a támogatásban részesített szerzőkről, és valamilyen életszerű formában lehetőséget kellene teremteni az alapítványok keretében készült művek nyilvános megismerhetőségére. Úgy tűnik, ezen a területen a közvélemény rosszallása, illetve a közneveltség lehet a leghathatósabb visszatartó erő.

A pártok éves pénzügyi beszámolóiból (is) leszűrhető tapasztalat azt mutatja, hogy a költségvetéstől kapott közvetlen támogatás a pártok egyéb látható és törvényes bevételeivel (tagdíj, adományok) együtt arra nagyjából elegendő, hogy a mai szinten biztosítsa a parlamenti pártok rutinszerű működési kiadásait. Az anomáliák és törvényteleniségek a kampánykiadásokkal függenek össze: a pártok látható bevételeik többszörösét költik el egy-egy országgyűlési választási kampány során, és akkor még nem is beszéltünk a helyhatósági, európai parlamenti (és esetleg a jövőben regionális) választásokról. A közfinanszírozási rendszer újragondolásának ezért elsősorban erre kell tekintettel lennie.

A korábbi fejezetekben megfogalmazott érvek alapján több, egymáshoz kapcsolódó módosítást javasolunk, amelyek együttesen alkalmasak lehetnek arra, hogy megoldják vagy legalább enyhítsék a pártoknak a kampánykiadásokkal kapcsolatos gondjait. A módosítások között szerepel direkt és indirekt állami támogatás, valamint olyan intézkedés is, ami nem pénzhez juttatja a pártokat, hanem a pénzigényüket igyekszik csökkenteni.

1.1 Direkt állami támogatás – utólagos költségtérítés

Javaslatunk szerint a normatív módon megállapított, működésre fordított költségvetési támogatást nem szükséges növelni, viszont bevezethető volna a kampánykiadásokra nézve a **részleges utólagos költségtérítés**. Az elképzelés szerint a pártok – bizonyos eredményességi minimum felett – jogosultak volnának a számlákkal igazolható költségeik meghatározott hányadának utólagos visszatérítésére. Ez a megoldás, amellet, hogy közvetlen módon forráshoz juttatná a pártokat, a kampányokkal összefüggő pénzügyletek „kifehérítését” is 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. Persze ennek a megoldásnak is vannak kockázatai, hiszen nem cél, hogy számlagyárrá változzanak a pártok. Ugyanakkor ezek a veszélyek csökkenthetők, arról nem is beszélve, hogy a nyilvánosság határt szab az ilyen visszaéléseknek. A veszélyek csökkenthetők például úgy, hogy fel kell tüntetni a költségek fedezésére szolgáló forrásokat, illetve úgy, hogy szét kell választani a működési és kampánykiadásokat. Ez utóbbi megoldást szolgálhatja a más okból is kívánatosnak tűnő központi kampányszámla bevezetése (erről kellene valamennyi, kampánnyal kapcsolatos kifizetést intézni). Természetesen ezzel együtt célszerűnek tűnik valamilyen plafont előírni az utólagos visszatérítésre nézve is.

Megfontolandó, hogy a pártok és a jelöltek utólagos költségtérítése váljon szét egymástól. Ez főleg a kicsi, parlamentbe sem bejutó pártokat segítené, oly módon, hogy a támogatásra jogosító eredményességi küszöböt el nem érő pártok jelöltje is jogosulttá válhatnának utólagos visszatérítésre, feltéve, hogy saját választókerületükben elérnének egy külön, az egyén jelöltekre vonatkozó eredményességi küszöböt. Ez lehetővé tenné az újonnan induló kis pártoknak, hogy erőforrásaikat és erőfeszítéseiket néhány körzetre összpontosítsák.

1.2 Direkt állami támogatás – kiegészítő támogatás

A következő két részreform olyan állami támogatási formát vezetne be, amelyek végső célja az egyéni adományozási kedv serkentése, és ezen keresztül a pártok forrásigényének enyhítése. Az első, a **kiegészítő támogatás** a pártok által magánadományokból gyűjtött összeget egészítené ki valamilyen regresszív arányban. 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 differenciáltnak 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 premizálnia. Elképzelhető olyan rendszer, amely nagyobb arányban egészíti ki a (mondjuk) 10.000 forintnál kisebb adományokat, mint a nagyobbakat, regresszív rendszerben. Olyan szisztéma is elképzelhető, amely nem az **adományok összege**, hanem az **adományozók száma** után állapítana meg kiegészítő támogatást. A kiegészítő támogatásra való jogosultságot is az adományozók számához kellene kötni: amelyik párt igazolni tud legalább – mondjuk – ötezer – támogatót, az jogosult a kiegészítő támogatásra. Az újonnan induló vagy regionális pártok segítésére elképzelhető olyan alternatív kritérium, amely alapján akkor is jogosulttá válik egy párt a támogatásra, ha például egy megyében fel tud mutatni meghatározott számú adományozót, illetve ha meghatározott számú egyéni jelöltje tud megfelelő számú támogatót felmutatni. Javasoljuk továbbá azt is, hogy különüljön el a

pártok és az egyéni jelöltek kiegészítő támogatása: az egyéni jelöltek, az imént említett formában, legyenek jogosultak kiegészítő támogatásra, függetlenül a pártjuk adománygyűjtő teljesítményétől. Ehhez persze némileg módosítani kellene az egyéni jelölési rendszert, hiszen az nagyon valószínűtlen, hogy a választások előtti utolsó néhány hétben a jelöltek jelentős számú magánszemélyt legyenek képesek adakozásra bírni, arról nem is beszélve, hogy ha ilyen későn jutnak hozzá a kiegészítő támogatáshoz, akkor annak a kampányban már nem sok hasznát veszik. Ezért szükség lehet arra, hogy a jelöltek „előregisztrálhassák” magukat, mint jelölt-jelölteket, és ha hivatalosan is jelöltté váltak (feltéve, hogy változatlanul marad az ajánlócédulás rendszer), azonnal hozzájuthassanak a kiegészítő támogatáshoz, amennyiben korábban már igazolták az előírt számú adományozó támogatását. Az egyéni jelöltek és a pártok kiegészítő támogatásának a szétválasztása azzal a járulékos eredménnyel is járhatna, hogy megnövelné a sikeres helyi szervezetek és jelöltek súlyát az országos pártközpontokkal szemben. Értelemszerűen ahhoz, hogy a szétválasztás működhessen, arra is szükség van, hogy az adományozók feltüntessék, a címzett maga a párt (vagy valamelyik pártszervezet), vagy pedig az egyéni jelölt.

Akármelyik megoldást választja is a törvényhozó, a szisztéma csak akkor lehet hatékony, ha kellő ösztönzést ad a pártoknak, és ha rendszeresen (negyed- vagy félévente) beszámolóra kötelezi a pártokat az egyéni adományokról.

1.3 Indirekt állami támogatás – adókedvezmény

Az adományozó kedvet nem csak a pártok, hanem az adományozók oldaláról is lehet serkenteni némi 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 – bár bizonyára nagy ellenállásba ütközne több oldalról – 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.

1.4 Indirekt állami támogatás – ingyenes reklámidő

Az állami támogatás sokféle bevett, közvetett formája a dologi juttatás. A választási kampány összefüggésében ez elsősorban az állami rádióban és tévében biztosított ingyenes hirdetési időt jelent, ami a pártok pénzhéségét is enyhítheti. Tekintettel arra, hogy Magyarországon az állami tévék és rádiók a hirdetési piacnak viszonylag kis szeletét adják, végiggondolandó, hogy mit lehet kezdeni a többi hirdetővel. Mivel a sugárzás állami jóváhagyáshoz kötött, elvileg módosítható a médiatörvény olyan módon, hogy a frekvencia-adás feltételül szabja a választási kampányok idején biztosított ingyenes hirdetési időt. De elképzelhető olyan szisztéma is, amelyben – brit példára – a magántévék és –rádiók önkéntesen csatlakozhatnak az államiakhoz. Ez persze még mindig nyitva hagyná a magyar választási kampányokban – a költési adatok szerint – kulcsfontosságú köztéri és nyomtatott sajtóban megjelenő hirdetések kérdését.

A dologi juttatások másik, szintén elterjedt módja az ingyenesen biztosított postai szolgáltatás. Javasoljuk, hogy az állam biztosítsa minden országos listát állító párt számára (feltéve, hogy marad a mostani választási rendszer) egy postai küldemény ingyenes kiküldését minden magyar választópolgár számára, továbbá minden egyéni jelöltnek szintén egy postai küldemény ingyenes eljuttatását minden, a választókerületében bejelentett szavazó számára.

2. Magánfinanszírozás

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 pártbeszámolók tanúsága szerint a magánszemélyektől származó törvényes, feltüntetett adományok összege a két nagy párt esetében évről évre száz- és kétszázmillió között van, a két kis parlamenti pártnál pedig pártízmillióra rúg. A nem magánszemélyektől származó feltüntetett adományok összege ennél jóval alacsonyabb. Ezek nem elhanyagolható összegek, de arra nyilvánvalóan elégtelenek, hogy a pártok kampánykiadásait fedezzék. Mivel a pártok nyilvános pénzgyűjtő akcióiról nem hallani, és mivel az adományok jelentős hányada a „nevesített”, ötszázezer forint feletti kategóriába esik, jó okunk van feltételezni, hogy a maradék, nem nevesített adomány is túlnyomórészt néhány száz vagy legfeljebb egy-kétezer, az adott párthoz egzisztenciálisan is kötődő személy (országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, polgármester stb.) százezres nagyságrendű adományaiból adódik össze.

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 javasolunk, ami elsősorban az egyéni adományokat ösztönzi, jelentősen megnövelve a pártok érdekeltségét ezek gyűjtésében és bevallásában, másrészt korlátozza a cégek által adható támogatást.

Egyrészt, célszerű volna ösztönözni a pártok intenzívebb társadalmi kapcsolattartását, a jelenleginél szélesebb és heterogénebb adományozói bázis kiépítését.

Ezt szolgálnák az előző részben tett javaslatok: a kiegészítő állami támogatás, illetve az adományok után járó adókedvezmény. Ezzel egyidejűleg javasoljuk felső korlát bevezetését a magánszemélyektől származó adományokra nézve: a pártbeszámolókból nevesített adományok alapján egy három- és ötmillió közötti felső határ nem tűnik túlzottan korlátozónak. (Az általunk talált legnagyobb összegű feltüntetett egyéni adomány kétmillió forintos volt. Egyébként a megnevezett adományozók szinte kivétel nélkül ismert országos vagy helyi politikusok).

A konszolidálódott demokráciák körében kivételesnek számít, hogy Magyarországon nem korlátozzák a cégek politikai adományait. A rendszerváltás idején ez még érthető volt, hiszen a törvényhozó semmilyen módon nem akarta korlátozni a frissen induló demokratikus pártok megerősödését, másfelől pedig nem nagyon volt még megszilárdult hazai vállalkozói réteg. Mára mindkét körülmény megváltozott, ezért a szabályozást is érdemes kiigazítani. Számunkra elvileg elfogadható volna a céges adományok teljes tilalma is (van rá példa sokhelyütt), de Magyarországon a fő cél egyelőre inkább a céges adományok láthatóvá tétele, kifehérítése volna. Ezért a magánszemélyektől származó adományokra vonatkozó felső küszöbvel megegyező, vagy ahhoz közeli korlátot javasolunk.

Megjegyzendő, hogy amennyiben a pártok hivatalos beszámolóiból indulunk ki, ennek a korlátozásnak jóformán semmilyen hatása nem volna, hiszen elvértve sem szerepelnek 500.000 forint feletti, gazdasági társaságoktól származó adományok. Ugyanakkor a máshonnan hozzáférhető forrásokból tudható, hogy a pártok milliárdokat költenek kampányra, márpedig ennek a forrása csak az üzleti szféra törvénytelen adományai lehetnek. Az elsőrendű, minden mást megelőző cél ennek a helyzetnek a felszámolása kell, hogy legyen. Ez pedig nézetünk szerint három, egymást kiegészítő úton érető el: egyfelől, ahogy már korábban is írtuk, növelni kell a pártok direkt és indirekt állami támogatását, egyúttal ösztönözve a magánadakozást. Ha a legális

bevételek nőnek, kisebb lesz az igény az illegális pénzekre. Ezen belül, az utólagos költségtérítés eszköze (*I.I*), mivel csak ellenőrzött bevételekből kifizetett kiadásokra vonatkozik, csökkenti az illegális pénzek felhasználhatóságát. Ezekről az eszközökről esett szó eddig. Másfelől, csökkenteni kell a pártoknak a kampánnyal kapcsolatos forrásigényét. És végül, nagyságrendekkel hatékonyabbá kell tenni a pártok pénzügyi ellenőrzését. A második és harmadik elemről lesz szó az itt következőkben.

3. Kiadáskorlátozás

A pártoknak a kampánnyal összefüggő forrásigénye enyhítésének az egyik kézenfekvő módja az, ha maximáljuk a megengedhető kiadásokat. Ma, mint ismeretes, a törvény egyetlen módon korlátozza a pártok kampánykiadásait: a pártok országosan háromszáznyolcvanhatmillió forintot költhetnek. Ez a küszöb valószínűleg 1997-es elfogadásakor is irreálisan alacsony volt, mára pedig közneveltség tárgyává lett. De nem ez az egyetlen probléma a szabállyal: eleve végrehajthatatlanná teszi ugyanis, hogy a jogszabály nem tisztázza, mi számít kampánykiadásnak, és mi nem. Ezt a tisztázást mindenképpen el kell végezni, mégpedig a pártok kampányköltség-szerkezetének alapos feltárását követően. (A tisztázás egyébiránt az utólagos költség-visszatérítés bevezetéséhez is szükséges, vö. *I.I*).

Másfelől, jelentősen fel kell emelni a kiadások felső határát oly módon, hogy reálisan tükrözze a hirdetési piac árait. Célszerűnek tűnik – a korábbi javaslatokat is figyelembe véve – külön küszöböt megállapítani az országos pártkampányokra, illetve az egyéni jelöltek választókerületi kampányára nézve. A költési küszöbök betartatásánál erős fegyver lehet az állam kezében az utólagos költségtérítés: bármi szabálytalanság vagy költségtúllépés automatikusan a jogosultság elvesztésével kellene, hogy járjon.

Mivel ezt a támogatást utólag kapják meg a pártok és a jelöltek, a szankció könnyebben volna érvényesíthető, és ezért nagyobb visszatartó ereje lehetne.

Javasoljuk ugyanakkor, hogy az összegszerű kiadáskorlátozás egészüljön ki – az elektronikus média vonatkozásában – a felhasználható hirdetési mennyiség időbeni korlátozásával. Ha a pártok által felhasználható hirdetési idő nem léphet túl egy bizonyos keretet, akkor egyfelől csökken a pártok kiadás-igénye, másfelől ez a szabály sokkal könnyebben ellenőrizhető, mint a pénzösszegben meghatározott kiadási küszöb. Bár áttételesen, de a köztéri hirdetésekre is alkalmazható lenne valamilyen küszöb. A köztéri hirdetők közterületet használnak, és ezen az alapon kötelezhetők arra, hogy beszámoljanak róla, hány hirdetési hely felett rendelkeznek, azt kinek adják bérbe, mennyi időre, és így tovább. Természetesen az összes hirdetési csatorna nem korlátozható ilyen módon, arról nem is beszélve, hogy a direct mail, az ajándéktárgyak, a szórólapok, a nagygyűlések költségei stb. mind kívül maradnak az ilyen módon szabályozható körön. De ez nem is feltétlenül baj: a túlszabályozást kerülni kell, és a cél nem a totális ellenőrzés, hanem a pártokra nehezedő kiadási versenynyomás érzékelhető enyhítése, és ezen keresztül az illegális pénzek iránti kereslet visszaszorítása. Ezzel párhuzamosan az illegális pénzek felhasználásának a kockázatát pedig növelni kell, mégpedig hatékonyabb ellenőrzéssel és szankciókkal.

4. Ellenőrzés

4.1 Ellenőrző szervek

Ma a pártok gazdálkodásának és azon belül kampánykiadásainak nincsen tényleges ellenőrzése Magyarországon. Az Állami Számvevőszék leszűkítő módon értelmezi saját lehetőségeit, és a kampányköltségek tekintetében vizsgálati ténykedése lényegében arra szorítkozik, hogy számszakilag ellenőrizze a pártok által benyújtott számlákat. Az ÁSZ-ra vonatkozó jogszabályok egy ennél jóval expanzívabb értelmezést

is megengednek, de biztosra vehető, hogy a számvevőszék magától nem fogja megváltoztatni magatartását. Ezért az ÁSZ vonatkozásában kétféle lehetőség van. Lehetséges alkotmánybíróvági döntést elérni az ÁSZ jogköreinek tisztázására, aminek nyomán, megfelelő ítélet esetén, a számvevőszék kénytelen volna változtatni felfogásán. A másik, járhatóbbnak tűnő út az, ha a törvényhozó maga pontosítja és tisztázza az ÁSZ lehetőségeit és kötelezettségeit. Akármilyen módon történjék is, az ÁSZ feladatává és felelősségévé kell tenni azt, hogy 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. Ez a legfontosabb teendő. Ezzel együtt természetesen biztosítani kell az ÁSZ számára az ehhez szükséges személyi, anyagi és egyéb feltételeket.

Ugyanakkor megfontolandó, hogy más intézményeket is bevonjunk az ellenőrzésbe. Az ÁSZ lehetőségeit korlátozza, hogy csak utólag vizsgálódhat, és távolabb van a „terep”-től, mint más szervek. Felvethető, hogy kapjanak vizsgálati jogokat a kampánykiadásokra nézve a területi és országos választási bizottságok—ehhez természetesen biztosítani kell a pártatlanságot vagy paritást. Ennek a megoldásnak az volna az előnye, hogy a választási bizottságok közelebb vannak a terephez, és képviselve vannak bennük az érdekelt felek. Lehetőség nyílna arra, hogy már menet közben (nem csak utólag) vizsgálhassanak vélt szabálytalanságokat, az ellenérdekelt felek bejelentései alapján.

Elvileg megfontolandó lehet az a számos országban alkalmazott megoldás is, hogy az ellenőrzés egy kizárólag erre szakosodott intézmény kezébe kerüljön. Ebben az esetben ez nyilván valamelyik választási szerv volna, megfelelően kiigazított jogkörökkel. Így elkerülhető volna azoknak a problémáknak egy része, amelyek abból fakadnak, hogy az ÁSZ-nak sokféle szempontja van, a pártok ellenőrzése csak egyik a

számos feladata közül. Ennek a megoldásnak ugyanakkor is komoly hátrányai lehetnek. Új állami szervet létrehozni csak nagyon indokolt esetben szabad. Az egyetlen ellenőrző szerv pedig könnyebben korrumpálható, mint a több, ha a feladat megoszlik pl. az ÁSZ, az ügyészség, az OVB és helyi szervei, valamint a bíróságok között. És persze vizsgálhatnak az ombudsmanok és normakontrollt végez az AB is. Elgondolható az is, hogy a pártok normális, rutinszerű gazdálkodását továbbra is az ÁSZ végezze, és csak a kampánykiadások ellenőrzése kerüljön át (akár részben) valamilyen választási szervhez. Ehhez persze arra is szükség volna, hogy a pártok könyvelésében is világosan elkülönüljenek egymástól a működési és a kampánykiadások. A következő szakasz éppen egy ilyen megoldást javasol.

4.2 Kampányszámlák

Az ellenőrzés hatékonysága nem csak a szélesebb vizsgálati jogkörökkel javítható, hanem különféle technikai megoldásokkal is. Ezek közé tartozik az egységes 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. (Magától értetődően 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 anyagra (szórólap, plakát, hirdetés

stb.) rákerülne egy afféle „védjegy”, amely igazolja, hogy a kampányszámláról történt a kiadás. A védjegy nélkül megjelenő anyagok törvényt sértenek, a védjegy hamisítása pedig (akár maga a párt, akár más követi el) magánokirat-hamisítás.

Az előző bekezdésben javasoltak természetesen úgy értelmezendők, hogy a pártok országos kampányának legyen egy egységes kampányszámlája, illetve hogy az egyéni jelölteknek egyenként legyen egységes kampányszámlája. Ez összhangban van a korábban javasoltakkal, miszerint külön költségi határok vannak a pártokra és a jelöltekre, illetve a pártok és a jelöltek külön-külön jogosultak utólagos költség-visszatérítésre

4.3 A hirdetési cégek kötelezettségei

Az átláthatóság és ellenőrizhetőség érdekében a hirdetést megjelentető felületek felett rendelkező cégekre is bizonyos kötelezettségeket kell róni. Először, ahogy az már korábban szóba került, pontos nyilvántartást kell vezetniük arról, hogy hol, mikor és ki hirdetett az általuk kezelt felületeken, illetve hogy ki fizetett a szolgáltatásért, és a kampányok lezárultával minden olyan hirdetőnek jelentést kell készítenie, amely politikai hirdetést jelentetett meg. A hirdetőknél a kampányt megelőzően nyilvánosságra kell hozniuk hivatalos tarifáikat, beleértve a nagy mennyiségekre vonatkozó kedvezményeket is. A hivatalos tarifáknak kötelező jellegük van, abban az értelemben, hogy adhatnak ugyan engedményt belőlük az ügyfeleknek, de a kampányelszámolás szempontjából a kedvezményt nem szabad figyelembe venni: ha egy óriásplakát tarifáára egy hónapra n forint, akkor a pártok beszámolóiban n forintos áron kell könyvelni, akkor is, ha ténylegesen ennél kevesebbet fizettek érte. Természetesen azt is fel kell tüntetni, hogy ténylegesen mennyit fizettek a szolgáltatásért. Az előírásokat megsértő, például valótlán adatokat tartalmazó beszámolót készítő cégeket komoly pénzbírsággal lehessen sújtani. A legjobb az lenne, ha a kampányhirdetés jogszerűen csak tarifáron történhetne.

5. 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 ez áll az ÁSZ passzív magatartásának a hátterében is. A kampánnyal kapcsolatos normasértéseknél az anyagi jellegű szankciók – jelentősebb pénzbírság, támogatás megvonása, fizetésmegvonás – illetve a képviselői jogok korlátozása 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 sújtható, ami köztartozásként hajtandó be;
- a kiadási korlátokat megsértő párt vagy jelölt bizonyos összeghatár felett elveszti jogosultságát az utólagos költség-visszatérítésre;
- a kiadási korlátokat megsértő jelölt pénzbírsággal, esetleg fizetésmegvonással sújtható;
- a szabálytalan adományokat elfogadó, vagy szabálytalan módon költő (például: a kampányszámlán kívüli kifizetéseket végző) jelölt az illegális adomány visszafizetésére, illetve bírság fizetésére kötelezhető, és a szabálytalanság megszűntetéséig nem foglalhatja el képviselői helyét, jogait nem gyakorolhatja. Ha valakivel szemben „megalapozott gyanú” merül fel, a vizsgálat lezártaig nem veheti át mandátumát.
- A védjegyet hamisító (4.2) jelölt vagy párt pénzbírsággal sújtható, illetve a magánokirat-hamisításra vonatkozó büntetőjogi szankciók alkalmazhatók rá.

- 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.

FÜGGELÉK I.
**Észrevételek a miniszterelnök által nyilvánosságra hozott¹ párt- és
kampányfinanszírozási törvényjavaslathoz**

Az előbbieken olvasott koncepció készítésével nagyjából egyidőben az ügyvezető kormány bejelentette, hogy a pártfinanszírozási rendszer reformjára készül. Nem sokkal később a miniszterelnök honlapján megjelent a tervezet szövege. E sorok írásakor még nem világos, hogy a tervezetnek mi a státusza, be lesz-e terjesztve az Országgyűlésnek, és ha igen, mikor. Mindazonáltal nem éreznénk teljesnek ezt a tanulmányt anélkül, hogy értékelő megjegyzéseket fűznénk a közzétett tervezethez. A javaslat első olvasása alapján megállapítható, hogy nem az előző ciklusból már ismert „nagy ívű közjogi javaslatokhoz” hasonló termékkel van dolgunk, hanem ez figyelemre méltó színvonalon elkészített, gondosan kidolgozott, továbbá indoklás nélkül is körvonalazódó koncepciót tükröző javaslat. Külön említést érdemel az is, hogy az elektronikus közzététel lehetőségét figyelembe veszi és használja a tervezet.

Természetesen, mivel a javaslat a harmadik köztársaság demokratikus jövőjét lényeges pontokon érinti, szükség van arra, hogy a nép okos gyülekezeteiben vita folyjék róla. Ezeket a lehetőségeket, a javaslat nem szokványos létrejötte és publikálása mellett és miatt külön támogatni kellene, például on-line vitafórum létrehozásával is.

¹2006. évi ... törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról, www.miniszterelnok.hu

Általános megjegyzéseinket azzal kezdjük, hogy a javaslat helyesen látja: a kampány- és pártfinanszírozás egymástól nem választható el. Továbbá azt is, hogy a szabályozásnak, mind a forrásgyűjtésre, mind pedig a költsékre ki kell terjednie. Ugyancsak követelmény az is, hogy a pártok és támogatóik közötti élő kapcsolatok létrehozását, erősítését a jog segítse, és ne gátolja. A pártelitek és a pártstruktúra mozdíthatatlansága nem demokratikus érték, az ország kormányozhatóságának biztosítása mellett a politikai mozgásokat a jog ne akadályozza. A magyar közjog mai morális állapotában a jogalkotónak abból kell kiindulnia, hogy a „törvények szelleme” halott, a versengő pártok az együttműködés és az egymással szembeni méltányosság erényét rendszerint nem gyakorolják. Emiatt részletező (kazuisztikus), a kiskapukat egyenként bezáró szabályozásra van szükség, olyanra, amelyhez szigorú ellenőrzés, szankciórendszer járul, amely pedig lehetőleg többszörös legyen, mert látható az az erős és nem eredménytelen törekvés, mely a független intézmények gyarmatosítására irányul. Alább felsoroljuk a legfontosabb változásokat, amik a szöveg elfogadása nyomán életbe lépnének, majd röviden értékeljük azokat.

Főbb változások

Közfinanszírozás

- általános országgyűlési választás évében a pártok költségvetési alaptámogatása duplájára emelkedik;

Magánfinanszírozás

- gazdasági társaságok nem adhatnak adományt pártoknak, kivéve a párt által alapított egyszemélyes gazdálkodó szervezet;

Kiadáskorlátozás

- a 386 milliós költési plafon eltörlése;
- megtiltja a kormányzati, önkormányzati (és egyéb!!!) hirdetéseket;

Ellenőrzés, átláthatóság, szankciók

- a szabálytalan adományokat vissza kell fizetni, továbbá azonos értékkel csökkenteni kell a párt költségvetési támogatását;
- a pártelnök is felelős a szabálytalan adományokért, azok értékének 10%-át be kell fizetnie a költségvetésbe;
- kampányszámla bevezetése, amiről a tervezetben felsorolt kifizetéseket végezni kell (bár nem teljes a felsorolás—hiányzik: ajándéktárgy, posta);
- plakátok, szórólapok egyedi azonosítóval való ellátása
- közterületi hirdető cégek tájékoztatási kötelezettsége az OVB felé minden náluk vásárolt hirdetésről, idejéről, a hirdető kilétéről, a fizetett ellenértékről;
- a hirdetők kötelesek előzetes tarifajegyzéket nyilvánosságra hozni, azt elküldeni az OVB-nek (de nem világos, hogy plakátra vonatkozik-e)
- „szokásos piaci ár” számít az elszámolás alapjának az ingyenes vagy kedvezményes szolgáltatásoknál az egyéb (nem hirdetési) szolgáltatások tekintetében.

A kormányfő által közzétett javaslat fő irányjaival egyetértünk, néhány ponton pedig a tervezet egyenesen egybeesik az általunk tanácsoltakkal. Ezzel együtt van néhány kérdés, amivel a tervezet nem kielégítően foglalkozik, és van néhány zavaró tisztázatlanság is.

A tervezet **duplájára emeli a pártok költségvetési támogatását választási évben**. Az iránnyal egyetértünk, a móddal nem feltétlenül: jobbnak tartjuk a fent részletezett olyan kiegészítő, illetve utólagos támogatást, amely a pártok legális pénzgyűjtését is ösztönzi, valamint azt is, hogy kampánykiadásait törvényesítsék. A tervezet nem szentel figyelmet arra a kérdésre, hogy miképp lehet ösztönözni a pártok társadalmi beágyazottságát a pártfinanszírozási rendszeren keresztül, ezért ebben a formában növelné a pártok függését az állami költségvetéstől.

A tervezet a gazdasági társaságok részéről a pártoknak szóló általános és a kampányra nyújtott külön adományait kizárja. Ez a lehetséges egyik, és több szakértő által korábban javasolt megoldások egyike, melyet a magunk részéről elfogadhatónak tartunk. Ugyanakkor hiányoljuk, hogy a tervezet az állampolgári támogatásokat, azokon belül pedig a kisebb összegűeket erősebben nem preferálja, oly módon, hogy az állami támogatást az állampolgári támogatás összegéhez és fokozott arányban az adományozók létszámához kötött arányban növelje. Ezt a támogatást a választásokon elért eredményektől függetlenül kellene nyújtani, támogatva a népszerűség megszerzéséért, a programjuk megismertetéséért reménytelennek tűnő küzdelmet folytató új, de az (átmenetileg) csökkenő támogatottságú pártok munkáját is. Ez egyúttal a jelenleg jelentős támogatottságú pártok társadalmi beágyazottságának javítását is szolgálná. Érdeemes lenne, hasonló megfontolásból az adományok felső határát (például a minimálbér valahányszorosában) korlátozni.

A tervezet eltörölné a jelenleg érvényes háromszáznyolcvanhatmilliós kampánykiadási limitet, és nem állítana más limitet a helyébe. A ma érvényes küszöb eltörlése üdvözlendő, de a korlátlan költési lehetőség nem teljesen aggálytalan. Egyrészt, nem szab határt a nagyobb, gazdagabb támogatókkal bíró pártok gazdasági erejének politikai előnnyé konvertálásának, s ezzel bebetonozó hatása van. Másrészt, nem enyhíti a pártokra nehezedő versenynyomást, ami ma a korrupciós pénzek utáni hajsza fő oka. Ezért mi jelentősen megemelt költési küszöb mellett a „kimeneti” oldalon vezetnénk be korlátozásokat, tudniillik a felhasználható reklámidő, hirdetési felület stb. vonatkozásában. Ez jobban is ellenőrizhető, mint az összegszerű korlátozás.

Az elmúlt kampányok tapasztalata szerint a kampányok egyik legaktívabb és legtőkeerősebb résztvevője a kormány (és szervezeti egységei), melyek a legutóbbi két országgyűlési választás során sokszázmilliót költöttek pártkampányra. A mostani javaslat radikális gyógyírt irányoz elő erre a problémára: tiltani rendeli minden állami,

költségvetési, önkormányzati szervnek olyan hirdetés és közérdekű közlemény kiadását, amely a szervezet tevékenységét ismerteti, magyarázza, népszerűsíti, illetve tiltani rendel minden kampánytevékenységet az említett szerveknek. A megoldással egyetértünk, de a szövegnek van egy homályos pontja, amely még sok zavar forrása lehet. A tervezet arról beszél, hogy a tilalom a kampány idején minden jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre vonatkozik, amiből az következne, hogy magáncégek kereskedelmi hirdetései sem volnának feladhatók a kampány alatt. Ez abszurd, reméljük, tisztázódik.

Az elmúlt évek tapasztalata szerint a pártalapítványok és a párt által alapítható egyszemélyes gazdálkodó szervezet (pártvállalat) gazdálkodása nem átlátható, ezek a gyanús források gyűjtőhelyeivé válhatnak ma is, a jövőben meg különösen. Az *ÁSZ kötelező* feladatává kell tenni ezen, pártokhoz kötött szervezetek gazdálkodásának ellenőrzését, amelyről a tervezet mintha megfeledkezne. Nem látunk olyan gazdasági alkotmányossággal kapcsolatos megfontolást, amely alapján a kontroll alkotmányosságát vitatni lehetne. A tervezet tesz lépéseket ebben az irányban, de azok nem tűnnek elégségesnek.

Az ellenőrzés és átláthatóság területén a tervezet számos megoldása jóformán azonos az általunk javasoltakkal. Ilyen a kampányszámla intézménye, a hirdetési cégek által közzéteendő tarifák, a hirdetési cégek tájékoztatási kötelezettsége, valamint a plakátokra és szórólapokra alkalmazandó egyedi azonosító. Ezeket a terveket maradéktalanul helyeseljük, bár van egy-két (talán csak figyelmetlenségből fakadó) kiskapu. A szöveg alapján nem világos például, hogy a kötelezően nyilvánosságra hozandó tarifák a köztéri hirdetőkre is vonatkoznak-e. Továbbá, a kampányszámláról kifizetendő tételek felsorolása sem teljes: nem szerepel a listán például a postai küldemény vagy az ajándéktárgy. Ezek a hiányosságok könnyen orvosolhatók.

A szankciók és ellenőrzés témakörében még néhány részletre figyelmeztetnénk. Az erkölcsi jogok alapján biztosan, de talán alkotmányosan is vitatható, hogy a jogosulatlan kampányforrásokat a javaslat szerint, büntetéssel növelt összegben a központi költségvetésnek kell befizetni. Ez elfogadható a *költségvetési támogatás sérelme* esetén (amit egyébként nem adók módjára, hanem *köztartozásként* az APEH-nak kellene behajtani), ám az egyéb forrásból származó jogtalan források elvonását a büntetéssel együtt a politikai közvélemény formálásában aktívan működő társadalmi szervezetek támogatására kellene fordítani.

A tervezet visszatérő fordulata szerint a támogatásokat „a szokásos piaci áron számított” módon kell figyelembe venni. Véleményünk szerint a „szokásos piaci ár” a lehetséges legbizonytalanabb jogi és közgazdasági fogalmak egyike még az olyan tömegtermékek esetén is, mint a tej vagy a kenyér. Itt viszont nem ilyen típusú termékekről és szolgáltatásokról van szó. A kampány idején igénybe vett médiumok, hagyományos és elektronikus reklámfelületek, szolgáltatások esetében, mint egyfajta (időszakos) közszolgáltatás esetében a kötelezően meghirdetett és mindenkivel szemben alkalmazott tarifák jelenthetnek megoldást, amelyben kedvezmények is szerepelhetnek, de olyanok, amit bárki igénybe vehet, az sem kizárt, hogy ezek a tarifák a piac mozgását kövessék, azaz nem piackorlátozásról, hanem a rejtett támogatás akadályozásáról lenne szó. Ma az egyik bevett kampánytámogatási technika az, amikor a párt a piaci ár töredékéért vesz reklámfelületet, majd a támogató cég ennek sokszorosáért maga is vásárol, ugyanott, így egyúttal kifizeti a párt hirdetését is. A „szokásos piaci ár” fogalmát csak segédfogalomként lenne jó megtartani.

A tervezetnek, általánosan megfelelő minősége mellett, azért számos technikai-kodifikációs hibája felismerhető, köztük alkotmányos implikációkkal is terheltek. Például, választási ügyekben az állampolgárok adóazonosító jelének használata – kivéve, ha ehhez adókedvezmény társulna -, és különösen nyilvánosságra hozataluk,

szerintünk nem indokolható. Ezekkel, mivel nem koncepcionális kérdések, nem foglalkozunk.