

Dezső Márta:
A választási kampány finanszírozásának koncepcionális kérdései

A modern polgári államokban a választások nagy ellentmondása, hogy a választók megnyeréséért küzdő pártok csillagászati összegeket fektetnek a választási kampányba, miközben a választásoktól távol maradó állampolgárok száma egyre nő. Bár a választási részvétel és a kampánypénzek volumene között nem mutatható ki direkt összefüggés, minden bizonnyal a túlköltekező, eladósodott vagy kétes eredetű forrásokat használó pártok nem vonzóak, nem növelik a választási részvételt.

A magyarországi és külföldi tapasztalatok^{*} alapján megállapítható, hogy a választási kampányok finanszírozása minden országban problematikus. Ezt jelzik az új kihívásokra reagáló új, részletesebb szabályok (pl. Egyesült Királyság, Olaszország, Kanada – új törvények 1999-2000-ben) vagy a jogszabályok gyakori módosításai (Olaszországban 1972-től 15 idevonatkozó törvény született), illetve az alkotmánybíróági határozatok (Németországban). A hazai szabályozás mind tartalmát, mind precizitását tekintve messze elmarad a fejlett polgári államokban szokásos részletes törvényi szabályoktól. Mindazonáltal a pártok gazdálkodásának, illetve a választási kampányok finanszírozásának átlátható és ellenőrizhető szabályozása iránti igény Magyarországon is megfogalmazódott állami és társadalmi szinten egyaránt.

1. Elvek és finanszírozási rendszerek

Általában a pártok gazdálkodásával kapcsolatban, különösen pedig a hatalom megszerzéséért illetve birtoklásáért folytatott választási küzdelem finanszírozásával kapcsolatban, a demokratikus országokban kialakult a kampányfinanszírozási rendszerek jogi szabályozását meghatározó elvek és kritériumok standardja.

^{*}A koncepció elkészítésénél az alábbi szakmai anyagok és tanulmányok megállapításait hasznosítottam:
Zsuffa István: A választási kampányok finanszírozásának nemzetközi tapasztalatai
Havas Péter: A választási kampányok költségeinek szabályozása Nagy-Britanniában
Dezső Márta: A választási kampányok finanszírozásának szabályai Kanadában
Csalótzky György: A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata a Németországi Szövetségi Köztársaságban
Kalmár György: A választási kampányok finanszírozása Olaszországban
Katona László-Kovács Edit: A választási kampányok finanszírozása az Orosz Föderációban
Táll Éva: A pártok parlamenti választási kampányainak finanszírozása (Magyarországon)
Az Állami Számvevőszék jelentése az 1998. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a jelölő szervezeteknél és a független jelölteknél

Ezek közé tartozik:

- a **nyilvánosság**, az **átláthatóság** követelménye – a választópolgárok jogos igénye, hogy azonosítani tudják azokat a gazdasági érdekcsoportokat, amelyek a pártokra befolyást gyakorolhatnak;
- az **ellenőrizhetőség**, a közpénzek és más pénzeszközök, anyagi támogatások korrekt, a számviteli szabályokkal összhangban történő felhasználása, valamint független, erre hivatott szerv általi ellenőrzés biztosítása;
- az **esélyegyenlőség**, vagy legalább az esély-egyenlőtlenségek csökkentésének elve – a túlméretezett, ésszerűtlen költségek megakadályozása, illetve visszafogása, a szerényebb anyagi forrásokkal rendelkező pártok esélyeinek elősegítése érdekében.

Mindegyik elvhez hozzárendelhető egy tipikus kampányfinanszírozási rendszer, és ha a különböző országok megoldásait történetiségükben vizsgáljuk, megállapítható, hogy ezek a "tisza", egy-egy elvre épülő rendszerek különösen az angolszász országokban működtek, részben ma is működnek. Tehát az adományokra épülő, **forrás-orientált** rendszerekben alakult ki a nyilvánosság, az átláthatóság követelménye (USA). A kampányköltségek eszkalálódásának megakadályozására, az esélyegyenlőség érdekében jött létre a maximált választási költségeket előíró, un. **kiadás-korlátozó** rendszer (Egyesült Királyság). Az ellenőrizhetőség pedig elsősorban ott került középpontba, ahol az **állami költségvetés** jelentős hányadot fordított a pártok és a kampányok finanszírozására (Németország).

Ma már nem egy-egy elv a meghatározó a kampányfinanszírozás területén, hanem a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy valamennyi elv együttes érvényesülésére igény van, ezért komplex, több elvre épülő, **vegyes kampányfinanszírozási rendszereket** alkalmaznak a legtöbb országban. Így tehát a kampányfinanszírozás lényege nem ragadható meg abban a leegyszerűsített alternatívában, hogy kiadás-korlátozó vagy bevétel (forrás)-korlátozó rendszerről van-e szó. Általában mindkét módszert alkalmazzák az egyes országok.

A kiadás (költség)-korlátozó módszer két vonatkozásban érvényesíthető: maximálják a jelöltek által elkölthető kampánypénzeket, illetve külön felső határt állapítanak meg a pártok választási költségeire (Pl. Egyesült Királyság, Kanada). A forráskorlátozó módszer is két értelemben működik: egyrészt kizárja az adományozók köréből a névteleneket, többnyire a külföldi magán- és jogi személyeket, stb., azaz különböző mértékben korlátozzák az adományozók körét, másrészt maximálják az egy

adományozótól éves szinten elfogadható adományok mértékét (pl. Olaszország).

A kampányfinanszírozás bonyolult rendszereiben egyre érzékelhetőbbé válik az a tendencia, hogy az állami költségvetés jelentős részt vállal a finanszírozásban. Az Egyesült Királyság a kivételekhez tartozik Európában, ahol jórészt a pártfinanszírozás a magánszférára épül, és az adományokat még adókedvezménnyel sem támogatja a kormányzat, mondván ez az állami támogatás rejtett formája lenne, ott is felmerül az igény a költségvetési pénzekből történő finanszírozásra. Áttörésként értékelhető egy szerény, közpénzen létrehozott (2 milliós) Politikafejlesztési Alap a pártok választási programfejlesztésére.

A vizsgált országok többségében az **állami költségvetés** jelentős összegeket fordít a pártok finanszírozására. Ugyanakkor a **direkt** vagy **indirekt** módon történő pénzátadás minden esetben **részfinanszírozást** jelent, amely egyéb forrásokkal egészül ki. A direkt finanszírozás két formában történhet, vagy előre, meghatározott kritériumok alapján kapják a pénzt a pártok, vagy utólag a számlákkal igazolt beszámolók alapján visszatérítik költségeik egy részét. Az indirekt finanszírozást alkalmazva, az állam a választópolgárok aktivitását, tagdíjfizetési vagy adományozási hajlandóságát kívánja ösztönözni a befizetések után járó adókedvezményekkel.

Így is az állam támogatja részben a pártokat, de nem a társadalmat kizárva, hanem az állampolgárokon keresztül, azok bevonásával teszi ezt (pl. Németország, Olaszország, Kanada).

A párt- illetve kampányfinanszírozás egyértelmű, ellenőrzési szempontból problémamentes formája a **tisztán állami költségvetésből történő finanszírozás**. Több országban felmerült az állami finanszírozás növelése, vagy kizárólagossága, és élénk vitákat váltott ki. A fő érv, hogy a pártok nem lennének rászorulva a jelentős összegeket adományozókra, és így függetleníthetnék magukat a külső befolyásolástól. Emellett olyan ellenérveket fogalmaztak meg, hogy növekedne a pártrendszer megmerevedésének veszélye, a pártok nem a társadalom, hanem az állam részeivé válnának, kevesebb figyelmet szentelnének az állampolgárokra, csökkenne a civil elkötelezettség a politikai folyamatokban, az adófizetők nem szívesen támogatnak olyan pártokat, amelyekkel nem értenek egyet stb. Az Egyesült Királyságban és a Németországban folyó viták konklúziója, hogy az állam jelentős szerepvállalása mellett a civil szféra sem zárható ki teljesen, a pártok illetve a kampányok finanszírozásából.

2. A magyar szabályozás előtörténete és problémái

Magyarországon 1989-ben a többpárti parlamentáris demokrácia kialakítását meghatározó, három alapvető törvényt fogadott el az Országgyűlés. Az 1989. évi II. tv. az egyesülési jogról, legitímálta a pártok létrehozását. Az 1989. évi XXXIII. tv. rendelkezett a pártok működéséről és gazdálkodásáról. Ezt követte az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv.

Az éppen megalakult pártoknak 1989-ben nem kellett túl szigorú szabályokkal megütközniük. **Sem a párttörvény, sem a választójogi törvény nem írt elő precízen szabályozott beszámolási kötelezettséget a kampány pénzekkel kapcsolatban.** A választójogi törvény [41.§ (6) bek.] 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) bek. 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 közvélemény a választási kiadásokról és azok forrásairól.

A negatív tapasztalatok után 1995-ben a BM Országos Választási Iroda gondozásában megjelent a **Választási kódex**, illetve a választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia anyaga (Választási füzetek 28.) amely **szövegjavaslatokat is tartalmazott a választási kampány finanszírozásának részletes szabályozására.** Bár ezek a kampányfinanszírozási szabályok nem kerültek be a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe, provokálták a gondolkodást, és mind szakmai, mind szélesebb körben fokozták az igényt az átlátható, ellenőrizhető szabályozás iránt.

A választási eljárásról szóló törvény az általános rendelkezések keretében külön fejezetben foglalkozik a választási kampánnyal. Az Állami Számvevőszék véleménye szerint a kampány fogalomkörébe eső elemek felsorolása nem teljes körű. A törvény különös részi **szabályozása is több problémát vet fel:**

- a törvényben szabályozott politikai kampányidőszak és a pénzügyi elszámolási szempontból releváns kampányidőszak nem fedik le egymást;
- a törvény nem határozza meg a választási kampány időszakát;
- nem határozza meg a választási költség fogalmát;
- 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);
- 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.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az **1998-as országgyűlési választások** ellenőrzését követő jelentése számos hiányosságra és anomáliára hívja fel a figyelmet. Ez volt **az első választás, amikor az ÁSZ az 1997. évi C. törvény felhatalmazása alapján a kampányfinanszírozást ellenőrizte.** Korábban a választásokra fordított pénzeszközök és anyagi támogatások felhasználásának törvényességét nem ellenőrizték, az ellenőrzések a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére irányultak.

A jelentésben foglaltak alapján az Állami Számvevőszék olyan javaslatokat fogalmazott meg, amelyek az 1997. évi C. **törvény módosításának** alapját képezhetik, illetve amelyeket új törvényi szabályozás esetén figyelembe kell venni. A javaslatok a szabályozási koncepcióba is beépülnek.

Mielőtt a koncepcionális kérdésekre áttérnék, célszerűnek látszik a választások, illetve a pártok állami finanszírozásával kapcsolatos néhány fogalom tisztázása.

a) **a pártok állami támogatása:** 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) **a választások állami feladatainak ellátásához szükséges költségvetési pénzeszközök:** a választási kiadások jelentős hányadát teszik ki a helyi, az országgyűlési egyéni választókerületi, a területi választókerületi illetve a központi állami feladatok ellátásához szükséges pénzeszközök. A választások állami feladatai szerteágazóak, az oktatástól, az infrastruktúra fejlesztéséig, számos, a választások szervezésével és lebonyolításával kapcsolatos tevékenység tartozik e körbe. Az 1998-as országgyűlési képviselőválasztás I.-II. fordulójára a központi költségvetésből 3.053 millió Ft-ot utaltak át erre a célra, amely tartalmazza a pártok választási kampányához nyújtott 100 millió Ft-os állami támogatás összegét is.

3. Kodifikációs javaslat

A kampányfinanszírozás jogi szabályozásával kapcsolatban a koncepcionális kérdések két dimenzióban jelennek meg. Egyrészt a kampányfinanszírozás konkrét szabályaira irányuló szabályozási koncepcióra van szükség, másrészt a kérdéskör tartalmi összefüggéseire, a pártfinanszírozással való szoros kapcsolatára tekintettel kodifikációs kérdésként merül fel, hogy **hol, milyen kontextusban kerüljön szabályozásra a kampányfinanszírozás.**

A jelenlegi megoldás – a pártok finanszírozásától elszakított, külön törvényben szabályozott kampányfinanszírozás – nehezen tartható, mert egymással összefüggő tárgyú, koherens szabályozást igénylő kérdésekről van szó. Pl. mind a pártfinanszírozásnál, mind a kampányfinanszírozásnál forrás oldalról neuralgikus pont az adományok eredete, az adományozók körének meghatározása, illetve az ingyenes vagy aránytalan értékű

szolgáltatások kezelése, stb. Számos érv szól ezen **összetartozó tárgykörök egy törvényben történő szabályozása** mellett, különös tekintettel a választási folyamat pénzügyeinek áttekinthetősége és ellenőrizhetősége iránti megnövekedett igényre.

A külföldi tapasztalatok is ezt támasztják alá, általában egy törvényben szabályozzák a pártfinanszírozásra (gazdálkodásra, éves pénzügyi beszámolásra) vonatkozó általános szabályokat, illetve a kampányfinanszírozással (a kampánypénzek elszámolásával) kapcsolatos rendelkezéseket. Pl. az Egyesült Királyságban és Németországban a párttörvény, míg Kanadában a választójogi törvény szabályozza az egész kérdéskomplexumot.

A pártok jelöltállításával foglalkozó 53/1996.(XI. 22.) AB határozat indoklása szerint a párt megkülönböztető ismérve, sőt egyenesen az Alkotmányból következő fogalmi eleme, hogy egymást követő két választáson jelöltet állítson. Olyan fogalmi ismérv ez, amely a pártot alkotmányos alapon különbözteti meg más társadalmi szervezetektől, mondja a határozat. Márpedig ha **a párt tevékenységének központi eleme a választáson való részvétel** (evidens módon az), akkor ez a központi elem – annak anyagi vonzataival – **nem szakítható ki a pártok működését és gazdálkodását meghatározó szabályrendszerből.**

Az Állami Számvevőszék – ahogy ezt korábban érintettük – az 1998. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről szóló jelentésében – a jelölő szervezeteknél és a független jelölteknél végzett ellenőrzések alapján – a felhatalmazást adó törvény logikáját követve azt javasolja a Kormánynak, hogy kezdeményezze **a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosítását**, több vonatkozásban pontosítását az általa megjelölt területeken.

A közelmúltban megjelent 1023/2001. (III. 14.) **Kormányhatározat**, amely a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szól, kívánatosnak tartja a hatékonyabb ellenőrzést a pártok vagyonának és anyagi támogatásának forrásai tekintetében. Tervezi a pártok gazdálkodására vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát, a számviteli szabályokkal történő **összhang megteremtését, és felveti** a pártok kizárólagos állami finanszírozásának lehetőségét.

Tehát az Állami Számvevőszék és a Kormány is törvénymódosítást javasol. Az ÁSz a választási eljárási törvény módosítását a választási kampány, illetve a választási finanszírozás több területén indokoltnak tartja. A Kormány a párttörvényt kívánja módosítani a pártok gazdálkodásának