

## Kerék-Bárczy Szabolcs: Tiszta közélet—a jól működő demokrácia és a gazdasági növekedés kulcsa

### *A korrupcióról, különös tekintettel a magyar párt- és kampányfinanszírozás újraszabályozásának szükségességéről*

#### *1/ Bevezetés*

„Az emberek nagyon nem szeretik a korrupciót. És én úgy látom, hogy az elmúlt időben a korrupcióra utaló jelek nincsenek. Az önkormányzatokban, a városi vagy megyei önkormányzatokban, a kormány körül, a minisztériumokban azért az emberek nem hallanak. Ha lenne, azt a sajtó biztos szétkürtölné. Tehát ez például egy óriási előrelépés. Ez egyébként áldásos hatása lesz ennek, mer’ biztos, hogy a nemzeti jövedelem egy része, egy része itt folyt a kezek között. T’át azért ez egy nagyon komoly előrelépés.” Nem akárkinek, hanem a Magyar Köztársaság elnökének, Schmitt Pálnak a szavai ezek, melyeket a televízió nézők az új alaptörvény aláírásának napján hallhattak<sup>1</sup>.

Az államelnök határozott állítása és a hamarosan ismertetett tények éles ellentétben állnak egymással. *Minden, a korrupció mérésével, elemzésével foglalkozó független nemzetközi intézmény a magyarországi kormányzati és üzleti életben tapasztalható korrupciós helyzet romlásáról számolt be a 2010. évi országgyűlési választások után eltelt időszakban is.* A transzparencia és szabadságjogok tekintetében ugyancsak rosszabb a helyzet most, mint volt egy esztendővel ezelőtt. Ha bárkit megkérdezzük környezetünkben, dolgozzon az illető akárhol, azt tapasztaljuk, hogy az emberek szerint egy jótányival sem javult a helyzet: a hétköznapi életben a magyarok legalább ugyanolyan óriásinak, ha nem évről évre tragikusabb hatásúnak tartják a korrupciót. Közmegegyezés van arról, hogy ez az egyik azon jelenségek közül, amelyek leginkább gúzsba kötik az országot, gátat szabnak a fejlődésnek, torzítják a versenyt, és megakadályozzák a szabadság kiteljesedését hazánkban.

*A helyzet látványos módon romlott az elmúlt évben.* Az Orbán-kormány sok intézkedésével fokozta a jogbizonytalanságot, és számos új ponton aláásta a jogbiztonságot. A visszaható hatályú jogalkotás, a magántulajdon ipari méretű államosítása, a túlzott mértékű külön(bünető)adók, a független állami intézmények jogkörének megcsönkítése és (párt)politikai gyámság alá helyezése, a média elleni támadások, a közszolgálat pártatlanságának felszámolása és a köztisztviselők és közalkalmazottak megfélemlítése mind azt mutatják az embereknek, hogy az állam visszaél amúgy is túlzott hatalmával és kijátssza őket. Ha viszont az állam így tesz, akkor a polgárok tömegei csak azt láthatják túlélésük és boldogulásuk egyetlen esélyének, ha ők is megpróbálják minden eszközzel kijátszani az államot. Az állam ilyenén magatartását cinikusan próbálja szép szavak, a tisztesség és erkölcs álarca mögé rejtetni, és az emberek nagy számban kényszerülnek ugyanilyen cinikusan a tisztességes magatartás látszatát fenntartani minden olyan területen, amikor az állammal kerülnek közvetlen vagy közvetett kapcsolatba. *Olyan ördögi kör ez, amelyből csak közös erőfeszítéssel lehet kikerülni.* Nem lévén külső kényszerítő erő, rajtunk, magyarokon múlik, hogy polgárokként magas mércét állítunk-e a közélet vezetői elé, s a közélet szereplőiként példát mutatunk-e a társadalomnak.

<sup>1</sup> [http://www.hirtv.hu/belfold?article\\_id=376722&highlight\\_text=schmitt pal; 16:08-16:51 percig](http://www.hirtv.hu/belfold?article_id=376722&highlight_text=schmitt%20pal;16:08-16:51%20percig)

A korrupció az az összetett, mérhető jelenség, amely az egyik legkomolyabb oka annak, hogy az érintett országok, bennük Magyarország, nem olyan teljesítményt nyújtanak a közjó biztosítása terén, mint elvárható és elérhető volna. Tanulmányunkat ezért a korrupció jelensége hátterének, megjelenési területeinek és hatásainak elemzésével kezdjük. S mivel hazánkban, kutatások szerint, a korrupció elsősorban *politikai korrupció*, vagyis főleg a politika és a kormányzat területén érhető tetten, illetve ott fejt ki legkárosabb hatását, ezért kiemelten foglalkozunk a lakosság által is az egyik legproblémásabbnak ítélt terület, a párt- és kampányfinanszírozás helyzetével, és a meglévő elképzeléseket is figyelembe véve megoldási javaslatokat is megfogalmazunk e tekintetben. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az elégtelen, a korrupció melegágyát jelentő párt- és kampányfinanszírozás az egyik fontos oka, kiemelt célja, médiuma, csatornája és eszköze a politikai korrupciónak. Vagyis nagy mértékben a meglévő rossz párt- és kampányfinanszírozási szabályozás teszi lehetővé azt, hogy illegális módon köz- és magánpénzek áramoljanak politikai szervezetekhez és politikusokhoz. A közbeszerzések, illetve a lobbitevékenység nem létező szabályozása, az önkormányzatok közel teljes mértékű, a központi kormányzattól és (párt)politikai érdekektől való függése, a költségvetési támogatásra való pályázati rendszer átláthatatlansága és bonyolultsága mind részben vagy egészében a politikai tevékenység illegális csatornákon keresztül finanszírozását segíti, vagyis a politikai korrupciót táplálja.

A korrupció – mint látni fogjuk – alapvetően kulturális-erkölcsi kérdés, amelynek eltüntetése szorosan kapcsolódik az állam szerepének és az állam-egyén viszonyának újraértelmezéséhez. *Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy akik a mai magyar körülmények között a tisztakezű, jó minőségű közszolgáltatásokat hatékony módon előállító állam kialakításáért, vagyis az átfogó államreformért szállnak síkra, azok a korrupció ellen is föllépnek. Akik viszont az államreformot tagadják, azok akarva-akaratlanul a magas szintű korrupció fönntartását támogatják.* Másként fogalmazva: kizárt államreform nélkül hatékonyan föllépni a korrupció ellen.

Schmitt Pál szavai ezért is hihetetlenül fontosak. Az államelnök nem állít mást, mint hogy a kormányváltással egycsapásra megszűnt hazánkban a korrupció, így szerinte minden, amit szerinte a korrupció megszüntetéséért felelős kormány tesz, a legmagasabb rendű átláthatósági követelményeknek is megfelel. Ha nem a legfőbb közjogi méltóság mondta volna ezeket a szavakat, akkor legyinthetnénk. De mivel ő mondta, s bizonyítékaink vannak arra, hogy állításai nem igazak (s feltételeznünk kell, hogy ezekről az elnök is tudomással bír), ezért gondolatmenetét végtelenen cinikus csúsztatásnak, pártos megnyilatkozásnak, sőt – állítása már-már gyerekesen bombasztikus jellegéből fakadó abszurditása miatt – az általa képviselt politikai és gazdasági (oligarchikus) elit korrupsága elfedésének vagyunk kénytelenek tekinteni. Ha másért nem, ezért önmagában érdemes tudományos igényű elemzés alá vetnünk a korrupció jelenségét és ezen belül a párt- és kampányfinanszírozás kérdését.

## ***2/ A korrupcióról***

*Mi a korrupció és melyek az okai?*

A korrupció legáltalánosabb meghatározása: a közhivatal felhasználása magáncélra<sup>2</sup>, vagy ráruházott hatalommal visszaélés magánhaszon céljából<sup>3</sup>. Hankiss Elemér szerint „a korrupció

<sup>2</sup> Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann: Corruption and Development—Finance and Development, March 1998

<sup>3</sup> Transparency International meghatározása.

olyan aktus, amelynek során a javak társadalmilag rögzített elosztás rendjét egy az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe”<sup>4</sup>. Korrupció az ilyen jellegű előny adása és kérése is. A korrupció<sup>5</sup> az emberi társadalom velejárója, ugyanakkor élesebben és összetettebben jelentkezik, valamint nagyobb kárral jár olyan országokban, amelyek politikai és gazdasági átalakuláson mennek keresztül.

A fentiek annyiban szűken vett meghatározások, hogy – mint majd látni fogjuk – általánosan ismert a magánszektoron belüli korrupció is, amikor valamely üzleti lehetőség megszerzése érdekében kínál pénzt vagy más anyagi előnyöket egy vállalkozás egy másiknak.

Többféle korrupciós helyzet lehetséges. Egyrészt az, amikor az illegális pénzt vagy juttatást elfogadó tisztségviselő nem változtat a szabályszerű ügyintézés menetén, a pénz csupán a normál ügymenet meggyorsítására/befolyásolására szolgál. A második esetben a korrupciós tisztségviselő olyan szolgáltatást nyújt, amelyet törvény eleve tilt. Másként megközelítve: a korrupció eredménye lehet cselekvés (a korrupciós fél felajánlja vagy megteszi, ill. gyorsabban teszi meg), de nem cselekvés is (szemet huny valami fölött). De korrupció a befolyással üzérkedés is, amikor a „közvetítő” kér és kap előnyt azért, hogy a döntésre jogosultat befolyásolja. Jelentősége van annak, hogy valaki tisztul vagy nagyleptékű korrupciós folyamatban vesz részt, s hogy egy országon belül melyik milyen mértékben van jelen. Sokan a korrupciós helyzet azon szereplőjére szokták a hangsúlyt helyezni, aki elfogadja a törvénytelen juttatást, pedig *a megvesztegetés során mindig alapvetően kettőn áll a vásár: azon, aki fizet és azon, akinek fizetnek, és mindkét fél bűnös*. A bűnösség mértéke azonban nem feltétlenül azonos, hiszen a mindenre és mindenkire rátelepedő, a hatalmával túl gyakran visszaélő állam olyan helyzetet teremt, amelyben sok egyén hétköznapi boldogulása csak illegális pénzáramlással oldható meg. Gondoljunk csak a paraszolvenciára: a túléléshez is alig elegendő orvosi fizetések mellett a beteg által borítékban átadott pénz nem a gyógyító gazdagodását segíti, hanem legegyszerűbb kenyérgondját oldja meg, miközben az állam évtizedek óta elmulasztja az egészségügy reformját, amely okafogyottá tenné a paraszolvenciát.

Úgy is csoportosíthatjuk a korrupciót, hogy a) alapvetően a magánszektor egy-egy, egymástól főként elkülönült esetben érintkezik az állam valamely szervével vagy tisztviselőjével, vagy b) rendszerszerűvé, az állam egésze működését és az állam-magánszektor viszonyait alapvetően meghatározóvá válik a korrupció<sup>6</sup>.

Az első esetben a korrupciónak sok közvetlen kiváltó oka lehet, melyek közül érdemes a leglényegesebbeket számba vennünk<sup>7</sup>. a) Kereskedelmi korlátok megléte esetén: egy-egy importengedély megszerzése érdekében hajlandók bizonyos gyártók és kereskedők fizetni a kormánynak. Nyitott gazdaságok esetében ennek a típusú korrupciós kockázatnak a lehetősége alacsony. b) Adó- és egyéb kedvezmények megítélése esetén. c) Állami szerződések elnyerése során (közbeszerzési eljárások keretében). d) Magánosítási folyamatokban. e) Kormányzati és törvényhozási döntések és eljárások befolyásolása

<sup>4</sup> Idézi: [www.transparency.hu/korrupcio](http://www.transparency.hu/korrupcio)

<sup>5</sup> A latin „corrumpere” szó nagyon találó és beszédes jelentése: eltörni, elrontani, tönkretenni, lezülleszteni—ez vonatkozik a közbizalomra, a jog hálójára, a tisztességre, a társadalmi kapcsolatokra is.

<sup>6</sup> Ld részletesen: Petter Langseth, Rick Stapenhurst: National Integrity System (EDI Working Papers, The World Bank, 1997).

<sup>7</sup> Paolo Mauro: Why Worry About Corruption? (International Monetary Fund, Economic Issues 6, February 1997); Cheryl W. Gray, Daniel Kaufmann im.

kapcsán. e) Állami szubvenciók odaítélése során: a nem megfelelően szabályozott támogatáspolitikai lehetőséget ad az ilyen források korrump módon történő odaítélésére és felhasználására. f) Állami árkontroll esetén, amikor vagy a mesterségesen alacsonyan tartott árak köréből szeretnének kimaradni a gyártók és kereskedők, vagy a piaci ár alatti körbe kerülés esetén nagyobb piaci rést akarnak korrump módon szerzett előnyökkel megkaparintani. g) Olyan országok esetében, ahol többféle árfolyam létezik, illetve a külföldi deviza elosztása központi szabályozott. h) Nyersanyagokat (olaj, arany stb.) kitermelő országok vállalatai esetében, ahol az államilag szabályozott nyersanyag értékesítési árak lényegesen meghaladják azok kitermelési költségeit<sup>8</sup>.

A második eset, vagyis a rendszer integráns részét képező korrupció olyan országokban alakul ki, ahol a személyes és intézményi integritás nem ivódott be alapértékként az emberek gondolkodásába, ahol a közösségi szolidaritás érzése nem erős, illetve a közös javakkal való felelős gazdálkodás nem elsődleges követelmény. Számos országban, ahol az állami szektorban dolgozók fizetése jelentős mértékben elmarad a magánszektorban elérhető átlagos jövedelmektől, ott is könnyen kiépül és virágzik az ilyen típusú korrupció. Ez gyakran jár együtt nepotizmussal vagy a Magyarországon jól ismert „urambátyám” gyakorlattal<sup>9</sup>.

Lényeges, és tárgyunk szempontjából viszonylag nem régóta tanulmányozott terület, az önkormányzatiság, vagyis hogy egy adott ország esetében milyen *összefüggés van az önkormányzatok önállósága és ereje, valamint a korrupció mértéke között*<sup>10</sup>. A kutatások azt mutatják, hogy egyrészt minél több döntés kerül közel az adófizetőkhez, vagyis csökken az út a polgár és az állam, illetve az önkormányzatok között, annál jobban nő az esélye annak, hogy a közpénzek kezelői felelősen fognak gazdálkodni, amely végső soron a korrupció visszaszorulásához vezet. Másrészt, az előbbivel együtt, minél önállóbbak az önkormányzatok, vagyis minél több jövedelemre képesek saját erőforrásból, önállóan szert tenni, annál átláthatóbb és tisztakezűbb a működésük. Harmadrészt, szintén az előbb felsoroltakkal összefüggésben, az egymással versengő állami/önkormányzati intézmények éppen a köztük lévő verseny révén törekednek a transzparenciára, hiszen a verseny nem másért, mint a polgárok, a választók mind nagyobb bizalmának elnyeréséért folyik, amely adott esetben politikai tőkére, vagyis szavazatra váltható. Ugyanakkor a felmérések azt is

<sup>8</sup> A korrupció politikai gazdaságtanával foglalkozik a téma évtizedek óta elismert kutatója, Susan Rose-Ackeman. A szerzőtől lásd pl.: *The Political Economy of Corruption—Causes and Consequences* (Public Policy for the Private Sector, The World Bank, April 1996).

<sup>9</sup> Hankiss kiválóan jellemzi az osztársadalmi korrupció, valamint a korrupció nagymértékű társadalmi elfogadottságának jelenségét, melynek gyökere a Kádári rendszerben keresendő, amikor az állam elnézett bizonyos dolgokat, amelyek az egyének és családok relatív gyarapodásának velejárói voltak, ám cserébe elvárta, hogy a rendszer legitimitását ne kérdőjelezzék meg az emberek.

<sup>10</sup> Elsősorban C. Simon Fan, Chen Lin, Daniel Treisman: *Political Decentralization and Corruption: Evidence from Around the World* (Journal of Public Economics, Volume 93, Issues 1-2, February 2009) c. művére támaszkodok, amely részletesen, matematikailag modellezett kutatási eredményekkel támasztja alá megállapításait. Daniel Treisman mélyrehatóan foglalkozik a témával, amelynek kiterjedt irodalma van. További néhány, a decentralizáció részben politikai, részben költségvetési aspektusait taglaló műre hívom fel a figyelmet, melyek lényegében ugyanarra a következtetésre jutnak, mint az elsőként említett tudományos cikk: G. Gulsun Arikian: *A Remedy for Corruption?* (International Tax and Public Finance, Volume 11, Number 2, March 2004); Lorenzo Pellegrini, Reyer Gerlagh: *Causes of Corruption: A Survey of Cross-Country Analyses and Extended Results* (Economics of Governance, Volume 9, Number 2, July 2008); Raymond Fisman, Roberta Gatti: *Decentralization and Corruption: Evidence From Around the World* (Journal of Public Economics, Volume 83, Issue 3, March 2002); David J. Gould, Jose A. Amaro-Reyes: *The Effects of Corruption on Administrative Performance* (Staff Working Paper No. 580, The World Bank, 1983).

Az országekockázat sokrétű felméréseivel, beleértve a különféle kormányzati szintek közti (korrupciós) összefüggéseket, foglalkozik a Political Risk Services országekockázati kalauza ([www.prsgroup.com](http://www.prsgroup.com)).

mutatják, hogy nem mindegy, hogy a centralizáció-decentralizáció kérdését milyen társadalmi-kulturális közegben vizsgáljuk. Minél fejlettebb a demokrácia egy adott országban, annál erősebb az előbb említett társadalmi kontroll hatása, és annál markánsabbak az intézmények közti verseny jótékony hatásai. Ám a folyamat visszafelé is ható: *minél erősebb a szubszidiaritás érzése és gyakorlata egy társadalomban, annál szilárdabbá és transzparenssebbé válik a demokrácia.*

### *A korrupció ára*

A korrupciót egy társadalomban mindenki érzékeli. Ott, ahol fejlett a demokrácia és kevés megvesztegetési ügyről lehet hallani, azért, mert egy-egy ilyen eset nagy visszhangot kap, ott, ahol mindennapos a korrupció, azért, mert az emberek mindennapi életének részét képezi, és rendszeres kényszerű költségként számolnak vele. A nyugati demokráciákban sehol nem találni olyan mértékadó erőt, amely ne ítélné el a korrupciót. Ugyanakkor számos helyen, így Magyarországon is, sajnálatos, ám természetes módon élnek együtt az emberek ezzel a jelenséggel. Érdemes ezért bemutatnunk, hogy amellet, hogy erkölcsileg elítélendő a korrupció, anyagi, gazdasági értelemben is kártékony—sokkal nagyobb a korrupció miatt az egyének és a társadalom által fizetett ár, mint az a nyereség, amelyet ennek révén el lehet érni rövid távon. *Mindez azt jelenti, hogy a tiszta, átlátható közélet mellett lehet csak lényegesen javítani a kis- és nagyközösségek életminőségét, ezért érdemes a korrupció ellen felvenni a harcot.*

Minden témát kutató általános megállapítása, hogy a korrupció torzítja a piaci viszonyokat és korlátozza a versenyt, eltéríti a befektetéseket a leghatékonyabb vállalatoktól, torzítja a vállalkozások költségstruktúráját és hatékonyságát, csökkenti a gazdasági növekedést, a versenyképességet és a befektetéseket, kontraszelekciónhoz vezet a munkaerő piacon (amennyiben nem a közjót szolgáló, jó minőségű termékeket/szolgáltatásokat előállító ágazatokhoz és vállalatokhoz tereli a legkvalifikáltabb munkaerőt, illetve ez a magasan képzett csoport energiájának nagy részét elsősorban különféle előnyök megszerzésére fordítja), csökkenti az állam adóbevételeit, növeli az államadósságot, és rontja a közszolgáltatások (oktatás, egészségügy, társadalombiztosítás, nyugdíjrendszer) színvonalát<sup>11</sup>. Ez utóbbi azért kiemelt jelentőségű tényező, mert jól mutatja, hogy *egy korrump rendszer nem pusztán a jelenben okoz kárt, hanem megrabolja a jövőt is, lehetőségeket véve el a fiataloktól, a jövő nemzedékétől.*

Némelyek szerint a korrupció hasznos is lehet ott, ahol rosszul működik a kormány. Így szerintük egy-egy befektetővel kapcsolatos, akár egész iparágakat vagy országrészeket érintő döntés elmaradna vagy nagyon lassan születne meg, ha nem létezne megvesztegetés, mint a köztisztviselőket cselekvésre ösztönző eszköz. Ugyanezek az elemzők azt is érvként hozzák fel, hogy egy korrupciós eljárás végén a legmotiváltabb, legfelkészültebb piaci szereplők kerülnek ki győztesen, így végső soron a korrupció üzletileg hasznos is lehet. Az empirikus kutatások azonban ezeket az állításokat tételesen cáfolják, és kimutatják, hogy a megvesztegetés során létrejött üzletek az érintett vállalatok teljesítményére negatívan hatnak, az általuk termelt szolgáltatás vagy termék silányabb minőségű lesz, mintha tiszta eljárás vagy verseny keretében jött volna létre az adott üzlet. A felmérések arra is bizonyítékul szolgálnak,

<sup>11</sup> Ld. Paolo Mauro idézett tanulmányát. Mauro számszerűsítette is a korrupció és a befektetések, valamint a gazdasági növekedés közti negatív korrelációt. Lásd: Paolo Mauro: The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis (Institute for International Economics, 1997), valamint Paolo Mauro: Corruption and Growth (Quarterly Journal of Economics, 109, 1995).



hogy a döntéshozatal nem gyorsul a korrupció miatt és a hatékonyság sem nő ezáltal. Ékes példa erre a Világgazdasági Fórum kutatása, mely kimutatja, hogy minél nagyobb a korrupció egy országban, annál több időt töltenek a vállalatvezetők állami bürokratákkal, következésképpen annál kevesebbet saját üzleti tevékenységükkel<sup>12</sup>. *A közszolgáltatások színvonala és a magánvállalkozások termelékenységése lényegesen nő olyan környezetben, ahol átlátható az állami szabályozás és szabályozott, de szabad verseny érvényesül*<sup>13</sup>.

Érdemes megemlíteni azt a világban tapasztalható jelenséget, hogy a befektetők értékelik az etikus magatartást, és hajlamosak akár 30%-os felárat fizetni azért a vállalatért, amely átláthatóan, korrupciómentesen működik<sup>14</sup>. (Sajátos és sajnálatos, hogy – mint majd később látni fogjuk – ez a magatartás Magyarországon kevéssé figyelhető meg.) Viszont a tendenciára érdemes odafigyelni, mert az idézett kutatásnak az eredménye is azt bizonyítja, hogy versenyhátrányt jelent a korrupció, illetve veszenyelőnyt és magasabb pénzügyi értéket az ellene vívott harc azok számára, akik tudatosan törekednek a tisztakezűsége tevékenységük során. *Az etikus üzleti magatartás közvetlenül hat kedvezően egy adott ország életszínvonalára és fejlődésére*<sup>15</sup>.

Összességében megállapítható, hogy a korrupció annak anyagi következményein keresztül is gyengíti a társadalmi szolidaritást, aláássa az állam tekintélyét, roncsolja a láthatatlan, de annál lényegesebb társadalmi szerződést. Ugyanakkor a korrupció megszüntetésére tett közös társadalmi erőfeszítések nyomán már rövid távon érezhetően javul az állam teljesítménye és nő a polgárok életminősége.

### *A korrupció Magyarországon*

Ahhoz, hogy lehetőség szerint a legpontosabb képet alkothassuk arról, hogy milyen a magyarországi korrupciós helyzet, röviden meg kell vizsgálnunk a demokrácia általános állapotát hazánkban, és azt össze kell vetnünk a hasonló európai fejlődéssel<sup>16</sup>. Ugyanis, ahogy ezt korábban jeleztük, *a korrupció mértéke egyfajta tükörképe a demokráciának, a*

<sup>12</sup> Ld. Gray és Kaufmann hivatkozott tanulmányát.

<sup>13</sup> Ezzel kapcsolatban rendkívül széleskörű kutatási anyagot és szakirodalmat dolgoz fel Toke S. Aidt: Corruption, Institutions, and Economic Development c. írásában (Oxford Review of Economic Policy, Volume 25, Number 2, 2009) és George T. Abed, Sanjeev Gupta (szerk.): Governance, Corruption and Economic Performance (IMF, 2002) c. munkájában.

<sup>14</sup> Vö. a McKinsey és a Világbank közös kutatásának eredményét:

[http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/The\\_Irresistible\\_Case\\_Text/\\$FILE/IrresistibleCase4CG.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/The_Irresistible_Case_Text/$FILE/IrresistibleCase4CG.pdf). Lásd szintén: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/7/1922101.pdf>;

<http://www.amcham.hu/amcham-position-brief-no-5-april-27>; <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>.

<sup>15</sup> <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2005-05-09-voa18.html>.

<sup>16</sup> A témánk tágabb összefüggéseinek megértéséhez kiemelten fontos ez a terület, ám dolgozatunk szempontjából elegendőnek tartjuk a figyelem felhívást a demokrácia minőségének változására. Elsősorban Christopher Walker: Nations in Transit 2010: Democracy and Dissent című anyagára

(<http://www.freedomhouse.eu/images/nit2010/NIT-2010-Essay-final.pdf>), a Nations in Transit 2010 kutatás keretében Áron Balázs és Molnár Bálint által készített magyarországi jelentésre, valamint a Transparency International (TI) Global Corruption Barometer 2010 című kutatására támaszkodom. Míg a Freedom House (FH) vizsgálata 2009-es állapotokat tükröz, addig a TI adatfelvétele 2010. június-júliusban történt, tehát már az új magyar kormány időszakában. Érdemes elolvasni még Stephen Knach: Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators (World Bank Policy Research Working Paper 3968, July 2006) című írását is.

Jelen tanulmányban nem térünk ki az Orbán-kormányra a demokráciánk minőségét jelentős mértékben negatívan befolyásoló döntéseire, mint az új alkotmány elfogadása, a magánnyugdíj-pénztári vagyон államosítása vagy az új média-szabályozás. Ezekkel a Szabadság és Reform Intézet más helyütt foglalkozik.

*szabadságjogok milyenségének és minőségének, végső soron a közélet és az egész társadalom kultúrájának.*

Walker megállapítja, hogy míg a transzparencia némiképp nőtt és a demokrácia minősége kis mértékben javult Délkelet-Európa több országában, addig ezeken a területeken romlás tapasztalható Magyarországon, Szlovákiában és Romániában<sup>17</sup>. A Freedom House (FH) országspecifikus jelentéséből kitűnik, hogy 2009-ben a korábbiakhoz képest hazánkban nem változott a választási eljárásokban, a civil társadalom aktivitásában és a helyi önkormányzatok tevékenységében tükröződő demokrácia-minőség. Ugyanakkor, míg az első két területen Európa átlagához tartozunk, addig az utóbbinál kontinensünk kevésbé demokratikus államainak szintjéhez közelítünk. Eleve rossz volt Magyarország megítélése a független média és a korrupció vonatkozásában, és itt a helyzet 2009-ben tovább romlott<sup>18</sup>. A bíróságok működésének és általában a jogrend minőségének és függetlenségének szempontjából is rosszabb osztályzatot kapott Magyarország, amely elsősorban annak tulajdonítható, hogy a Magyar Gárda betiltása után is lényegében szabadon működhetett. A FH 2009-ben aggodalmát fejezte ki a demokrácia és transzparencia jövőbeli változását illetően; további kedvezőtlen folyamatokat elsősorban a független média területére jósolt.

A FH előrejelzését sajnálatos módon visszaigazolta a Transparency International (TI) egy aktuális jelentése. *A 2010 nyarán készült felmérés szerint az emberek mintegy 60%-a szerint nagymértékben, 15,5%-a szerint kicsit nőtt és 20 %-a szerint nem változott a korrupció Magyarországon az elmúlt három évben.* Már ez a pusztán számsor is meglehetősen drámai képet fest a magyar közállapotokról. Ezekkel az adatokkal – mármint a korrupcióval kapcsolatos belföldi megítélést illetően – hazánk Románia után áll a második legrosszabb helyen a kelet-közép-európai térségben.

Friss adat, hogy hazánk a legrosszabb besorolást kapta a TI-től az OECD külföldi tisztviselők megvesztegetése egyezményének végrehajtásával kapcsolatban. A 37 országra kiterjedt vizsgálat kimutatta, hogy Magyarország egyáltalán nem tett erőfeszítést a vonatkozó egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése terén. A TI szerint *a tavalyi év legnegatívabb fejleményei közé tartozik, hogy a kormány, illetve a parlament gyengítette az alkotmányos fékek és ellensúlyok rendszerét*<sup>19</sup>.

A lakosság szerint a különféle szektorok közül a politikai pártok a legkorruptabbak, őket követi az üzleti élet, majd a parlament és általában a nemzeti és helyi szintű törvényhozás. Jellemző a magyar viszonyokra, hogy a legtöbb fekete pénz az egészségügyben, a paraszolvencia keretében cserél gazdát; ebben az ágazatban hazánk Európában magasan az első helyen áll, sőt, más EU-tagállamban csak a rendőrségi korrupció aránya magasabb a magyarországi egészségügyben tapasztalhatónál. Főként az állami közszolgáltatások területén

<sup>17</sup> Még akkor is beszédes ez a megállapítás, ha a délkelet-európai országok eleve más színvonalról indultak a rendszerváltozáskor, mint pl. a visegrádi országok. Hiszen a tendencia, a közös társadalmi törekvések iránya az igazán lényeges szempont.

<sup>18</sup> A FH 2011. május 2-án tovább rontotta Magyarország megítélését a média szabadsága tekintetében, s ezzel csak egy hajsza válaszolt el bennünket a „részben szabad” minősítéstől: <http://blog.freedomhouse.org/>; [http://www.nol.hu/archivum/magyarorszag\\_hajszalra\\_a\\_reszben\\_szabad\\_minositestol](http://www.nol.hu/archivum/magyarorszag_hajszalra_a_reszben_szabad_minositestol).

<sup>19</sup> A 2011. május 26-án közre adott jelentés összefoglalója megtalálható: [http://www.transparency.hu/oeed\\_2011?PHPSESSID=d68bf2337846b37e62d92a0a0d14889f](http://www.transparency.hu/oeed_2011?PHPSESSID=d68bf2337846b37e62d92a0a0d14889f). Maga a jelentés, melynek 42-43. oldala foglalkozik Magyarországgal: <http://www.transparency.hu/files/p/685/8267254077.pdf>. Az OECD vonatkozó egyezményére is hivatkozik a 22. lábjegyzet.

magas a kenőpénz-fizetési arány hazánkban, amely részben szintén alátámasztja azt az álláspontunkat, hogy a magyar állam nem megfelelően működik.

A téma ellentmondásos voltát és társadalmi-kulturális jellegét bizonyítja, hogy az emberek 90%-a nyilatkozott úgy, hogy jelentené a hatóságoknak, ha korrupciós helyzettel találkozna, ám csupán 64%-a közölte azt, hogy bejelentést tett ilyen esetben. Ez az adat, kiegészítve az Ernst&Young legújabb felméréseivel, mely szerint a magyar vállalati felső vezetők 30%-a (!) nem utasítana el egy korrupciós ajánlatot, azt mutatja, hogy már ugyan nem „sikk” nyíltan kiállni a korrupció mellett, annak eltűrése, sőt az abban való aktív közreműködés sajnos túlságosan is általánosnak mondható Magyarországon<sup>20</sup>.

Az Ernst&Young kutatása azért is figyelemfelkeltő, mert éppen arról a szféráról fest meglehetősen lesújtó képet, amelytől a megoldást leginkább várnánk, vagyis a magánszekortól<sup>21</sup>. Kiderül, hogy a cégek túlnyomó többsége nem rendelkezik etikai kódexszel és jelzőrendszerrel, és a megkérdezettek kevesebb, mint 10%-a fordulna rendőrséghez ha korrupciós helyzettel szembesülne. Ezzel az aránnyal – ld. a TI teljes lakosságra vetített felméréseinek 90%-ot kimutató eredményét – az üzleti élet szereplői kifejezetten rossz példával járnak elől. A vállalatvezetők közel fele tartja úgy, hogy a magyar jogszabályi környezetet tele van kiskapukkal, és túlnyomó többségük szerint a közbeszerzési eljárások és általában az állammal való érintkezés jelentős része esetében megjelenik a korrupció. Ugyanakkor *a korrupciós ügyletek közel olyan számban vannak jelen az üzleti partnerek között, mint a vállalati és az állami szektor ügyleteiben*<sup>22</sup>.

Mindezeket ismerte fel a Budapesten dolgozó külföldi nagykövetek egy köre, amikor 2007-ben egyfajta korrupcióellenes tanácskozást hoztak létre. Nem tett jót hazánk arculatának, hogy nyugati szövetségeseink szerint olyan nagy a korrupció Magyarországon és ez oly’ nagy mértékben csökkenti a versenyképességünket és hat negatívan a befektetői környezetre<sup>23</sup> (és ezáltal az általunk is támogatott nyugati szövetségi rendszert is gyengíti), hogy ezért legfőbb partnereink ilyen konzultációs fórumot kényszerültek felállítani<sup>24</sup>.

A kutatók körében általános az a vélekedés, hogy *a korrupció átlagosan 10-25%-kal drágítja meg az adott ügyletet, s a feketegazdaság mértéke Magyarország évi GDP-jének 15%-át teszi*

<sup>20</sup> A TI 2008-as Nemzeti integritás tanulmánya megállapítja, hogy becslések szerint a korrumpáltak 57%-a, a korrumpálók 74%-a vezető beosztásban dolgozik, és többségük Budapesten él: Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban; Nemzeti integritációs tanulmány 2008 (a továbbiakban TI NIT).

<sup>21</sup> Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban—2010 (2011. február, [http://www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/Korrupcios\\_Kockazatok\\_2011](http://www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/Korrupcios_Kockazatok_2011)). Ugyancsak támaszkodunk a TI NIT-re.

<sup>22</sup> Az etikus üzleti, vállalati magatartás vizsgálata nem feladata ennek a dolgozatnak, mindemellett kulcskérdés a korrupció felszámolása szempontjából. A témával széleskörű szakirodalom foglalkozik, így a TI vagy a különféle kereskedelmi kamarák is (így az AmCham is, pl. a már hivatkozott 2005. áprilisi állásfoglalásában). A probléma megoldásában iránymutató az OECD szabályrendszere (például: OECD Corporate Governance Principles, 1999, 2004; OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997, mely hazánkban 2000. május 31-től hatályos; ld: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

<sup>23</sup> Beszéd az Orbán-kormányt támogató Századvég Gazdaságkutató ZRt. egyik tulajdonosának, Heim Péternek közelmúltbeli nyilatkozata, aki szerint – saját befektetési megfontolásait is számításba véve – a magyarországi üzleti környezet a rendkívüli méretű korrupció és a túl bürokratikus állami eljárások miatt kevésbé vonzó ([http://www.fn.hu/makro/20110516/heim\\_ha\\_torik\\_ha\\_szakad/](http://www.fn.hu/makro/20110516/heim_ha_torik_ha_szakad/)).

<sup>24</sup> Az évekig rendszeresen összeülő, különféle eseményeket szervező csoport alapító tagjai voltak: Ausztria, az USA, Franciaország, Hollandia, Japán, Kanada, Nagy-Britannia és Németország budapesti nagykövetei. Ez a mára 12 tagúvá bővült csoport a korrupció témakörében folyamatos egyeztetéseket folytat.



ki<sup>25</sup>. A korrupció ezért nem csupán a vállalkozókat, alkalmazottakat károsítja meg, hanem az adófizetőket általában, amely ismételt bizonyítéka annak, hogy a jelenség morálisan és anyagi értelemben egyaránt súlyos károkat okoz a társadalomnak.

Röviden, inkább jelzésértékűen áttekintjük mindazokat a területeket, amelyek befolyásolják a korrupció mértékét és az ellene folytatott küzdelmet<sup>26</sup>. (A párt- és kampányfinanszírozást nem itt, hanem külön fejezetben vizsgáljuk.) A *jogszabályi környezet* Magyarországon alapvetően kielégítő (leszámítva a kirívóan gyenge párt- és kampányfinanszírozást szabályozó normákat), amennyiben megfelelő lehetőséget biztosít a korrupció elleni fellépésre. Kiemelten említhetjük a gazdasági társaságokról szóló törvényt, a cégtörvényt, a csődtörvényt, a versenytörvényt, a pénzmosás megelőzéséről szóló törvényt vagy a büntető törvénykönyvet<sup>27</sup>. Az ország általános *gazdasági környezete és helyzete*, kulturális, társadalmi és erkölcsi állapota és a korrupció között is van összefüggés. Vagyis minél inkább elfogadott vagy megtűrt a korrupció jelensége egy olyan országban, ahol az állam a mindenható szerepében tetszeleg, annál rosszabb gazdasági teljesítményt mutat az adott állam. Ugyanakkor egy már korrupciótól megszabadított ország komoly gazdasági teljesítményre lehet képes akkor is, ha az állam szerepe és mérete meglehetősen nagy (pl. Szingapúr vagy Costa Rica esetében). A *jogalkalmazás* területén súlyos hiányosságok tapasztalhatóak. Mert míg néhány intézmény, így a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vagy a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezik a végrehajtás megfelelő eszközeivel, addig például az Állami Számvevőszék nem. Jellemző, hogy míg egy korrupciós ügylet lebonyolítása gyorsan történik, addig annak feltárása, kivizsgálása, sőt szankcionálása, ha egyáltalán, éveket vesz igénybe. Ráadásul tapasztaljuk, hogy sok esetben egy-egy ilyen eljárás végére az ügyek jelentős része elévül. Az *önkormányzatok* szinte vonzzák a feketegazdaságot. A háromezer önkormányzat mellett több mint tizenháromezer költségvetési intézmény működik. A többnyire súlyosan eladósodott, önállóan önkormányzatok az államtól, az azt uraló pártoktól függenek, amely önmagában is óriási kockázatokat rejt magában az átláthatóság, tisztakezűség tekintetében<sup>28</sup>. A *közbeszerzések* szabályozása és gyakorlata mindig is jogosan váltotta ki a gazdaság és a politika tisztaságáért küzdő hazai és külföldi szervezetek bírálatát<sup>29</sup>. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2011. áprilisában közigazgatási egyeztetésre bocsátotta és májusban közzétette az új közbeszerzési törvény tervezetét<sup>30</sup>. A tervezetről a TI és az Alapítvány a Korszerű Közbeszerzésért már kifejtette véleményét, megállapítva többek között, hogy az új szabályozás továbbra is életben tartaná a piaci versenyt torzító tételeket, ösztönzi az ajánlatkérők és -tevők ügyeskedését és számos lehetőséget biztosít a közbeszerzési eljárás alóli kibújásra<sup>31</sup>. A *PPP konstrukciók, az állami és uniós támogatások vagy az engedélyezési*

<sup>25</sup> 2007-ben az állam 1750 milliárd forintot költött közbeszerzési eljárásokra. Ha a 10%-os korrupciós arányt és csak a közbeszerzéseket vesszük, akkor ez az adófizetők 175 milliárd forinttal, ha a 25%-osat akkor 437 milliárddal történő meglopását jelenti. (<http://www.origo.hu/itthon/20090511-korrupcio-partfinanszirozasmodszeretek-technikak.html>)

A feketegazdaság sokkal tágabb jelenség, mint a korrupció. Jelen tanulmányunknak nem feladata a feketegazdaság problematikájának tárgyalása.

<sup>26</sup> Az egyes területek fontosságára elsősorban a TI hívja fel a figyelmünket.

<sup>27</sup> TI NIT 10-11. oldal.

<sup>28</sup> Vö. mindazzal, amit fentebb az önkormányzatokról írtunk. Ld:

[http://www.kszk.gov.hu/data/cms41640/Korrupci\\_s\\_jelens\\_gek\\_az\\_nkorm\\_nyzati\\_k\\_zigazgat\\_sban.pdf](http://www.kszk.gov.hu/data/cms41640/Korrupci_s_jelens_gek_az_nkorm_nyzati_k_zigazgat_sban.pdf)

<sup>29</sup> A számos elemzés közül kiemeljük a témát szélesebb kontextusba is helyező, konkrét javaslatokat is tartalmazó, átfogó kutatást: A Korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon (GKI Gazdaságkutató ZRt, 2009). [http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Korrupci%C3%B3s\\_k%C3%B6zbeszerz%C3%A9si\\_kutat%C3%A1s\\_Magyarorsz%C3%A1gon\\_I\\_k%C3%B6tet.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Korrupci%C3%B3s_k%C3%B6zbeszerz%C3%A9si_kutat%C3%A1s_Magyarorsz%C3%A1gon_I_k%C3%B6tet.pdf).

<sup>30</sup> <http://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch>

*eljárások* szintén bőséges teret adnak a tisztességtelen magatartásnak<sup>32</sup>. Fontos szólni a lobbizásról és a *lobbitörvényről* is. A 2006-szeptemberben életbe lépett jogszabályt<sup>33</sup> a kormány 2011. januárjában hatályon kívül helyezte. A törvényt már az elfogadása előtt és azt követően is folyamatosan bírálták szakmai szervezetek, érdekképviseltek és politikusok egyaránt, mivel az nem szab gátat a korrupciónak és aránytalan befolyást tesz lehetővé néhány vállalkozásnak. Ugyanakkor szükséges az érdekkijárási szabályozása, ám egyelőre nem mutatkozik szándék a politika részéről ennek a területnek a rendezésére<sup>34</sup>. Végül, de nem utolsósorban, *az új alkotmánnyal kapcsolatban* a korrupció szempontjából súlyos kritikákat lehet megfogalmazni, amelyet a TI meg is tett egy közelmúltbeli elemzésében<sup>35</sup>.

### *A korrupcióellenes küzdelem fő eszközei*

Az elmúlt években a magyar kormányok rendre nekifutottak korrupcióellenes átfogó jogszabályok megalkotásának. Leglátványosabbak ezek közül talán a 2008. évi próbálkozások voltak<sup>36</sup>. Lényeges előrelépés nem történt azonban ezen a téren, mert politikai konszenzus a kérdés radikális megoldására nem volt és azóta sincs Magyarországon. A szándékot azonban minden párt látványosan és folyamatosan hangoztatja, ám ezt az amúgy elérhető eredmények elmaradása miatt másnak, mint porhintésnek nem tekinthetjük. Némi túlzással azt mondhatnánk, hogy több kárt okoz az, ha sorozatosan és látványosan nekibuzdul a politika a korrupció megfékezésének, ám – valódi szándék hiányában – nem történik előrelépés e téren, mintha nem tenne semmit. Mert az előbbi esetben hiteltelenít minden korrupcióellenes megnyilvánulást, aláássa a polgárok bizalmát, ami eleve hihetetlenül megnehezíti a jövőbeli őszinte erőfeszítéseket.

*A korrupció legyőzésének leghatékonyabb módja az ún. nemzeti integritás rendszer kialakítása lenne.* Ez azt jelenti, hogy egységes rendszerben kellene kezelni, koordinálni minden olyan nemzeti intézményt, jogszabályt és gyakorlatot, amelyek hozzájárulnak az integritás, átláthatóság és számonkérhetőség megvalósításához<sup>37</sup>. *Ezen rendszer kialakításának előfeltétele az őszinte politikai akarat kifejezése<sup>38</sup>, az átfogó államreform keresztülvitele<sup>39</sup>, és következménye volna az államba és az állampolgárok egymásba vetett*

<sup>31</sup>[http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/kozbeszerzes\\_ugyeskedes\\_es\\_latszatverseny\\_jellemzi\\_a\\_torvenyt.480854.html](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/kozbeszerzes_ugyeskedes_es_latszatverseny_jellemzi_a_torvenyt.480854.html);

[http://www.napi.hu/magyar\\_vallalatok/tobb\\_kiskapu\\_es\\_kivetelezes\\_ilyenek\\_lesznek\\_a\\_kozbeszerzesek\\_oszto.484192.html](http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/tobb_kiskapu_es_kivetelezes_ilyenek_lesznek_a_kozbeszerzesek_oszto.484192.html)

<sup>32</sup> TI NIT 24-26. oldal.

<sup>33</sup> 2006. évi XLIX. tv.

<sup>34</sup> [http://hirszerzo.hu/belfold/20101228\\_lobbitorveny\\_bukasa](http://hirszerzo.hu/belfold/20101228_lobbitorveny_bukasa)

<sup>35</sup> [http://www.transparency.hu/hirek\\_esemenyek?nid=667&PHPSESSID=a2021a4a04e6cd565eedce2edd198590](http://www.transparency.hu/hirek_esemenyek?nid=667&PHPSESSID=a2021a4a04e6cd565eedce2edd198590)

<sup>36</sup> Korrupció elleni stratégia: [http://www.irm.gov.hu/korrupcio\\_elleni\\_strategia](http://www.irm.gov.hu/korrupcio_elleni_strategia)

<sup>37</sup> Részletesen lásd: TI Nemzeti integritás tanulmányának első részét: Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzeti integritás tanulmány 2007.

<sup>38</sup> Mások mellett Langseth-Stapenhurst világbanki tanulmánya is hangsúlyozza ennek fontosságát.

<sup>39</sup> Nem véletlen, hogy intézetünk minden alkalommal hangsúlyozza a reformok szükségességét, és ebben a dolgozatban is számos alkalommal utaltunk erre. A korrupció leküzdésének is ez az egyik kulcskérdése. Cheryl Gray és Daniel Kaufmann már hivatkozott írásában világos összefüggést tár fel a jól végrehajtott államreform és a korrupció visszaszorítása között. Daniel Kaufmann ugyanerre hoz fel sikeres nemzetközi példákat („több reform, kisebb korrupció”) a Foreign Policyban 1997 nyarán megjelentetett tanulmányában (Corruption: The Facts). Az ezen anyagokban közölt közvéleménykutatások szerint a megkérdezettek sorrendben az alábbi megoldásokat látják a leghatékonyabbnak a korrupció elleni harcban: a politikai és gazdasági vezetők hitelessége, példamutatása, elrettentő erejű büntetések, magasabb fizetések a közzolgálatban, jelentősebb dereguláció és nagyobb piaci liberalizáció, a költségvetés átláthatóságának növelése, adóreform, a demokratikus intézmények megerősítése, újjak létrehozása, a magántulajdon arányának növelése (a privatizáció folytatása ott,

*bizalmának megerősödése. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon, a választóknak és a választottaknak, az állami és magánszektorok új társadalmi szerződést kellene kötnie egymással, egységesen kellene elutasítaniuk a csalást és lopást. Abban kellene versenyezniük, hogy ki tud jobb példával elől járni mások előtt, hogy ki milyen módon tudja kifejezni, hogy az egyéni érdekei mellett elsősorban a közjót akarja és tudja képviselni és a közösséget szolgálni. Bármennyire is nyilvánvaló ezen elvek képviselőjének illuzórikus jellege, kötelességünknek tartjuk mégis hangsúlyozni őket, mert társadalmi és gazdasági felemelkedésünk zálogáról van szó.*

### ***3/ Néhány nemzetközi példa a párt- és kampányfinanszírozásra***<sup>40</sup>

A párt- és kampányfinanszírozás szabályozása a nyugati demokráciákban a második világháború után – helyenként nagy időbeli eltolódásokkal – indult meg, és az ezzel kapcsolatos viták mind a mai napig tartanak. A szabályozásra ösztönző legfontosabb érv az volt, hogy a választópolgárok számára biztosítani kell a *legteljesebb mértékben megvalósuló demokráciát*, amely a politikai eszmék és az azokat képviselő csoportok, pártok *egyenlő feltételek mellett megvalósuló versenyében* tud kibontakozni, s ehhez szükség van nem csupán a jogállam közjogi pilléreire, hanem – lévén a demokrácia költségigényes – a politikai tevékenység *anyagi értelemben vett átláthatóságára*, továbbá a közélet és benne a politika tisztakezűségére, *korruptiómentességére* is. A politikai tevékenység ilyen módon történő finanszírozása a pártok működésének *világos szabályozását*, költségvetésének *átlátható és törvényes könyvelését*, ön- és állami *felügyeleti rendszer kiépítését és működtetését*, valamint az esetleges törvénytelenégeket megszüntető *szankciós mechanizmus meglétét és következetes használatát* követeli meg. Ez az összetett rendszer széleskörű társadalmi ellenőrzés mellett kell, hogy működjön, mert csak így teljesíthető ki a demokrácia és gyarapítható a közjó.

A nyugati államok alapvetően háromféle eszközzel „szólnak bele” a politika finanszírozásába: egyrészt önmagukban az állami támogatások révén, másrészt a nem állami támogatások elfogadásának szabályozásával, harmadrészt a kiadások és támogatások mértékének és céljainak meghatározásával, pontosabban korlátozásával. Az állami támogatás lehet időszakos, vagyis csak a kampányhoz kötött, amely a legtöbb ország esetében pártokhoz kerül, de vannak olyan államok, ahol ezt a típusú támogatást közvetlenül a képviselő-jelöltek kapják. A legtöbb európai ország egy másik megoldást választott: a rendszeres, évente nyújtott anyagi támogatást, amelyet kiegészít egy-egy választási kampány során megítélt összeg is. A támogatás alapja minden esetben az adott politikai szervezet előző választás(ok)on elért eredménye. Európa nagy részén pártok különféle szervezetei (pl. alapítványai, ifjúsági csoportjai) is részesülnek állami támogatásban. Néhány államban a magánadományok adómentesek, több helyen ingyenes médiafelületet biztosítanak az állami médiumokban a pártoknak kampányok idején, és vannak olyan országok, ahol más típusú kedvezményeket is kaphatnak politikai szervezetek (pl. csökkentett postai díjak, választók regisztrálása költségeinek elengedése)<sup>41</sup>.

ahol lehetséges), alacsony infláció, a (katonai) közbeszerzési eljárások és kiadások reformja, független korrupcióellenes testületek, jelzőrendszerek felállítása, működtetése és folyamatos fejlesztése.

<sup>40</sup> Jelentős mértékben támaszkodom a következő kiadványra, különösen annak egyes fejezeteire: Reginald Austin, Maja Tjernström (szerk.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (International IDEA Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003); a továbbiakban: IDEA.

<sup>41</sup> Ellen S. Miller, Joel Rogers: *The World of Campaign Finance* (The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington, D.C., 1993). A különféle államok gyakorlatára ezen a ponton nem

Megfigyelhető, hogy a diktatúrából nem is olyan rég kilábalt államokban az egymással versengő politikai pártoknak nincsenek hagyományai, vagy azok elvesztek a régmúltban, így bármennyire is léteznek alkotmányaikban és más jogszabályaikban a transzparenciát és a politikai szervezeteknek egyenlő feltételeket biztosító jogosítványok, azok betartása és betartatása elégtelen. Ez fájdalmasan igaz Kelet-Európa posztkommunista államaira is.

Külön kiemeljük a *finanszírozás szabályozásának* problémáját, mely az állami és nem állami forrásokra, a támogatások elköltésére vonatkoznak<sup>42</sup>. Ennek három alapkérdését érdemes külön is említenünk. a) Az első kérdés, hogy ki kapja a támogatást és kin keresztül lehet azt elkölteni. Néhány más ország mellett Nagy-Britanniában és az USA-ban, mint ezt majd később látni fogjuk, úgynevezett ügynökségeken keresztül szabad és lehet minden pénzügyi mozgást bonyolítani. Ez az erős szabályozás azonban, csakúgy, mint a német központi pártellenőrző szervek és a szövetségi parlament elnökének ellenőrző szerepe, nem általános a

---

hozok példákat a dolgozat áttekinthetősége kedvéért; néhány kiemelt ország párt- és kampányfinanszírozási szabályait azonban részletesebben is ismertetem a későbbiekben. A világ országairól szóló, tárgyunk szempontjából érdekes elemzésekhez lásd az ezen fejezetben hivatkozott irodalmon kívül (és ideértve az EKINT: A párfinanszírozás alapelvei kezdetű, fentebb idézett tanulmányát is): Carolyn M. Warner: *The Corruption of Campaign and Party Finance Laws* (Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 1-4, 2005); Justin Fisher, Todd A. Eisenstadt: *Introduction: Comparative Party Finance—What is to be Done?* (Party Politics, November 2004 és Keith Ewing, Samuel Issacharoff (szerk.): *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective* (Hart Publishing, 2006); Luciano Bardi, Edoardo Bressanelli, Enrico Calossi, Wojciech Gagatsek, Peter Mair, Eugenio Pizzimenti: *How to Create a Transnational Party System—Study, 2010* (European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201101/20110126ATT12595/20110126ATT12595EN.pdf>) című munkáit. A Bertelsmann Stiftung *Sustainable Governance Indicators 2011* (sgi-network.org) főként európai országok teljesítményének összetett értékelését adja friss statisztikai adatok és kutatási eredmények alapján, melyek között a választási rendszerekre vonatkozó információk és értékelések is megtalálhatóak.

<sup>42</sup> A politikai pártok finanszírozásának átfogó szabályozására néhány példa: Kanada 1974-ben alkotta meg a vonatkozó szabályait, az USA Kongresszusa 1974-ben fogadta el a *Federal Election Campaign Act*-et, Franciaország, amelynek 1958-as alkotmánya ismeri el először a politikai pártokat, 1988-ban alkot törvényt azok finanszírozására, Németországban erre 1967-ben kerül sor elsőként. Svédországban, Dániában és Írországban olyan erősen él a szervezetalapítás szabadságának és a politikai szervezeti autonómia elve, hogy csak igen laza szabályok vonatkoznak a pártfinanszírozásra; szigorú jogszabályt csak a költségvetési támogatás elosztására hoztak, míg a pártok egymás közötti megállapodás keretében hozzák nyilvánosságra elszámolásaikat. Hollandia ezzel a gyakorlattal 1999-ben szakított, amikor egy meglehetősen homályos pártközi megállapodást emelt törvényerőre. Svájcban a pártok önkéntes egyesületek, így azok szabályozása nem egységes. Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban erős szabályok léteznek. (Ld. részletesen: Karl-Heinz Nassmacher: *Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation*; IDEA, 139. oldaltól.)

A párt- és kampányfinanszírozás szabályainak megalkotása nemzeti hatáskörbe tartozik az *Európai Unióban*. Ugyanakkor az EU fontosnak tartja, hogy a témával foglalkozzon, mint tette például a 2001-ben aláírt és két évvel később hatályba lépett Nizzai Szerződésben, amely utalást tartalmaz az európai pártokra és finanszírozásukra, amennyiben módosítást javasol a Maastrichti Szerződés 191. §-ához: 'The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, shall lay down the regulations governing political parties at European level and in particular the rules regarding their funding.' Az Európai Bizottság 2003. február 19-én fogadott el egy jogszabály-tervezetet (COM(2003)77), melyet 2003. június 19-én szinte teljes egészében megszavazott az Európai Parlament, amelyben a pártfinanszírozás előfeltételül szabta, hogy az adott párt tisztelje az emberi jogokat (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0077:FIN:EN:PDF>). Ld. még: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/133315\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/133315_en.htm), illetve Bardi, Bressanelli, Calossi, Gagatsek, Mair, Pizzimenti im. 4.3.4. fejezetét. Az Európa Tanács szintén több ízben foglalkozott a témával és adott ki vonatkozó állásfoglalásokat (ld. pl: Council of Europe rec(2003)4). A Velencei Bizottság is rendelkezik komoly, a pártok működésére, ezen belül finanszírozására is vonatkozó útmutatásokkal, melynek remek összefoglalója: *Guidelines on Political Party Regulation*, Warsaw, 2010: [http://www.osce.org/files/documents/2/b/77812\\_0.pdf](http://www.osce.org/files/documents/2/b/77812_0.pdf).



világban; számos helyen nincs kampányszámla, és viszonylag gyenge a finanszírozás útját nyomó követő mechanizmus.

b) A második kérdés, a támogatások publikussá tétele és a párt- és kampányfinanszírozással való nyilvános elszámolás, közvetlenül a transzparencia minőségéről állít ki bizonyítványt. Nem elég azonban ezeket a kérdéseket szabályozni, az adatok hitelessége ellenőrzésének és betartatásának intézményeit és eszközeit is meg kell teremteni, mert csak mindezzel együtt biztosítható a teljes átláthatóság. Nem véletlen, hogy míg a támogatások és elszámolások nyilvánosságát részletesen rögzítik jogszabályok Kelet-Európában, addig az ellenőrző és szankcionáló mechanizmusok nem vagy elégtelenül működnek ebben a térségben. Ugyanakkor az angolszász világban a pontos szabályok rögzítésével, míg például a skandináv államokban szilárd etikus magatartással kényszerítik ki a politika finanszírozásának teljes körű átláthatóságát.

*Megállapítható, hogy számos nyugati országban, ahol nincsen erős normatív kontroll ebben a témában, jelesül Skandináviában, mégis rendkívül transzparens a rendszer, mert a közszereplők és az állampolgárok tartják magukat a társadalmuk minden más területére is jellemző, a világ legtöbb országához képest irigylésre méltóan magas színvonalú erkölcsi normákhoz. Bármennyire is távol van egy ilyen paradicsomi állapottól Magyarország, mégis érdemes vigyázó szemünket időről-időre Skandináviára vetnünk, mert ha a belátható jövőben nem is tudnánk még a legjobb szándék mellett sem eljutni az ő közéleti etikai színvonalukra, fontos tudnunk, hogy nem lehetetlen a feladat.*

Röviden, jelzésértékűen kell szólnunk a magánadományok bevallási és elszámolási értékűszöbéről is. Teljesen eltérők még a demokráciákban is, hogy természetes vagy jogi személy milyen mértékben nyújthat ilyen jellegű támogatást, illetve adományainak mely részét írhatja le az adójából, ha egyáltalán<sup>43</sup>. Ezek a szabályok az adott ország politikai kultúrájához igazodnak, és teljesen eltérő gyakorlatok egyformán tükrözhetnek jó minőségű demokráciát.

c) A harmadik kérdés, hogy ki vagy mely szerv tölti be a szabályozó szerepét, aki egyszersmind a rendszer folyamatos felülvizsgálatát is elvégzi megfelelő demokratikus ellenőrzés mellett. Van, ahol a kormány valamely szerve, van, ahol független állami intézmény, van, ahol a parlament, megint máshol egy ember (Kanada).

*A felügyeleti rendszerre, a könyvelésre és a szankcionálás módjára sincsenek egységes szabályok a világban. A felügyelet a szabályozáshoz és a szabályozóhoz köthető általában, ugyanakkor a pártok részben önmaguk felügyeletét is ellátják és a könyvelésen, a finanszírozásra vonatkozó bevallásokon keresztül egyfajta tükörképei választóiknak és az egész társadalomnak. Minél demokratikusabb és korrupciómentesebb egy állam, vagy minél inkább törekszik ilyen állapot elérésére, annál nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy a társadalom minél több információval rendelkezzen a politika szervezetek tevékenységével és finanszírozásával kapcsolatban. Ugyanakkor a különféle állami szervek segítséget is nyújtanak a pártoknak. A cél ezekben az országokban az, hogy gördülékeny és tiszta legyen a politikai verseny, ez pedig a pártok, az állam és az állampolgárok kölcsönös együttműködésére, egymás segítésére épül. Mindez összefügg a jó színvonalú, az állampolgári ismeretekre vonatkozó oktatással is<sup>44</sup>.*

<sup>43</sup> Részletesebben ld: Miller-Rogers és Nassmacher fentebb hivatkozott munkáit.



Alább néhány ország párt- és kampányfinanszírozási rendszerén keresztül kívánunk példát adni a fentebb leírtakra. Olyan államokat választottunk, amelyek pozitív tanulsággal szolgálhatnak Magyarország számára is<sup>45</sup>. Leírásunk nem minden részletre kiterjedő, aprólékos elemzés, hanem a különféle szabályozások lényegi elemeinek összefoglalója.

### *Nagy-Britannia*<sup>46</sup>

Nagy-Britanniában 1883 óta szabnak gátat a kampányköltségek féktelen növekedésének<sup>47</sup>, majd 1983-ban elfogadták az emberek képviselétét szabályozó törvényt<sup>48</sup>. A mai szabályozás további három legfontosabb törvényi alapja a 2000-ben megszavazott Political Parties, Elections and Referendums Act, a 2006-ban beiktatott Electoral Administration Act és a 2009-ben elfogadott Political Parties and Elections Act<sup>49</sup>.

A párt- és kampányfinanszírozás legfőbb irányító, ellenőrző és szankcionáló szerve az Electoral Commission (EC). Az EC, amelyet a 2000-es törvény hívott életre, hat tagból álló, csak a parlamentnek felelős, független intézmény. Félállásban dolgozó tagjai öt évig szolgálnak, de újraválaszthatóak. Az EC-nek öt fő feladata van: a politikai pártok nyilvántartása, a párttámogatások felügyelete, nyilvántartása és nyilvánosságra hozatala, kampányköltségek szabályozása, a választók tájékoztatása, felvilágosítása és a választókörök határainak felülvizsgálata.

Az állam nagyon csekély támogatást nyújt a pártoknak; az ellenzék súlyának megfelelően arányosan és többet kap, mint a kormányzó(k)<sup>50</sup>. Minden párt bevételeinek nagy része magántámogatásokból érkezik, főként az egyéni körzetekbe. Nincsen bevételi korlát, viszont a kampányköltségek limitáltak, s a limitet egy évvel a választások előtt határozzák meg úgy, hogy egy alapösszeget rögzítenek, amelyet megszoroznak azon választókörzetek számával, ahol az adott párt jelöltet állít. Ez az alapösszeg más az ún. „hosszú kampány” során (a

<sup>44</sup> Hasznos kiadvány a kampányokkal kapcsolatos ismeretek bővítésére: Quentin Reed: Monitoring Election Campaign Finance—A Handbook for NGOs (Open Society Justice Initiative, Justice in Action Series, Open Society Institute, 2005).

<sup>45</sup> Az anyagban – terjedelmi korlátok miatt – nem térünk ki térségünk, hazánkhoz hasonlóan rendkívül ellentmondásos és sok visszaéléssel terhelt párt- és kampányfinanszírozási szabályokkal és gyakorlattal rendelkező országaira. Az érdeklődőknek ajánlott irodalom például: IDEA és EKINT idézett művek. Ugyancsak nem szólunk például a hozzánk közelebb álló Ausztriáról sem, mert ott ez a terület – mint azt az OSCE 2010-es jelentésében megállapítja (<http://www.osce.org/odihr/elections/austria/41741>) – alig szabályozott és kevésbé transzparens, tehát szintén nem példaértékű számunkra.

<sup>46</sup> Főbb forrásaink: [www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php](http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland General Election 6 May 2010 (OSCE/ODHIR Elections Assessment Mission Report (Warsaw, 9 July 2010); Dr. Stuart Wilks-Heeg, Stephen Crone: Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform (Democratic Audit 2010); IDEA; EKINT im; Chau Pak-kwan: The Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kingdom, New Zealand and Singapore (Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, Hong Kong 2004); Alan Grant: Political Party and Election Campaign Finance in Britain and America: A Comparative Study (Routledge 2009); Ron Johnston, Charles Pattie: Funding Local Political parties in England and Wales: Donations and Constituency Campaigns (University of Bristol, School of Geographical Studies 2006).

<sup>47</sup> Ekkor fogadták el a Corrupt and Illegal Practices Prevention Act-et.

<sup>48</sup> Representation of People Act, amelyet 1983-as elfogadása után 1985-ben és 2000-ben módosítottak. Ezt a jogszabályt egészíti ki a Parliamentary Elections Rules.

<sup>49</sup> Nagy-Britanniában egyfordulós választási rendszer van, ahol a győztes mindent visz.

<sup>50</sup> A pártoknak nyújtott közvetlen állami támogatás 2-15% közt mozgott 2005-2009 között, szemben az európai 50-80%-os átlaggal. Főként ellenzéki pártok kapnak közvetlen támogatást a külön a Képviselőházban és a Lordok Házában meglévő súlyuknak megfelelően. Ezen kívül, a fentebb említett média- és postai költségek dotációja és közpolitikai kutatások támogatása formájában is megnyilvánul az állam támogatása.

választási év január elsejétől a képviselő-jelöltek nyilvántartásba vételéig) és az ún. „rövid kampány” során (a nyilvántartásba vétel és a voksolás közti időszak). Kampányidőszakban a jelöltek ingyenes televíziós szereplési idő és ingyenes postai szolgáltatás segíti. Fizetett politikai hirdetések tilosak a brit médiában.

Az EC-nek negyedévente és évente is kell elszámolást benyújtani a támogatási és kölcsönösszegekről. A 7500 font fölötti összegek eredetét részletesen is ki kell mutatni, és 250000 font össztámogatás esetén átfogó számvizsgálói jelentést kell készíteni. Ugyanakkor az EC ellenőrzési jogköre gyenge, ajánlásokat fogalmazhat meg, ha visszasságokat tapasztal, illetve ügyességi feljelentést tehet súlyos esetekben.

### *Amerikai Egyesült Államok<sup>51</sup>*

Az USA-ban rendkívül szigorú és részletes szabályok vonatkoznak a pártok és a kampányok finanszírozására. A legelső törvényt ebben a témában 1867-ben hozták<sup>52</sup>, míg több további jogszabály elfogadása után 1971-ben törvénybe iktatták a ma alkalmazott szabályok egyik legfontosabbikát, a Szövetségi Választási Kampány Törvényt (FECA)<sup>53</sup>. A FECA a kampányfinanszírozás tekintetében vezetett be korlátozásokat a kongresszusi képviselők és az elnökválasztás tekintetében. Ezt a normát azonban eleinte csak hiányosan alkalmazták, mígnem a Watergate-botrány utáni politikai hangulatban kiegészítették azt 1974-ben, létrehozva a Szövetségi Választási Bizottságot (Federal Election Commission, FEC)<sup>54</sup>, és megszabva a maximálisan elfogadható kampánytámogatási és -kiadási összegeket. 1976-ban a Legfelsőbb Bíróság úgy határozott, hogy az alkotmánynak megfelel a támogatások korlátozása, ám alkotmányellenes a kiadási limit meghatározása. Míg az elsőt a korrupcióellenes küzdelem jegyében engedélyezték, addig a másodikat a szólásszabadság, mint az egyik legfontosabb amerikai alkotmányos jog – érvényesülésének sérülése miatt törölték<sup>55</sup>.

A finanszírozás örök témája azóta is uralja a kampányreformban küzdő feleket. A nagy dilemma az ún. „kemény pénz” és a „puha pénz” közti különbségtétel, valamint állandóan felmerül, hogy ez utóbbi kampányokban játszott szerepét jelentősen csökkenteni kellene. „Kemény pénz” alatt a FEC által gondosan szabályozott, jelöltek számára közvetlenül nyújtott támogatást értjük. „Puha pénz” az az összeg, amelyet az adományozók a pártnak adnak annak érdekében, hogy fönntartsák a szervezet infrastruktúráját, s ezt elvben nem szabadott képviselő-jelöltekre kampányaira fordítani. Ezekkel az összegekkel azonban évtizedekig nem számoltak el a pártok, így nem lehetett nyomon követni, hogy mire is költötték el azokat. 2002-ben született egy törvény ezen „puha pénzek” megregulálására<sup>56</sup>, amelyet ugyan megtámadtak a Legfelsőbb Bíróságon, ám legfontosabb célkitűzéseit sikerült életben tartani, s

<sup>51</sup> A korábbi hivatkozások mellett ld. még: [www.fec.gov](http://www.fec.gov).

<sup>52</sup> Naval Appropriations Bill

<sup>53</sup> Federal Election Campaign Act

<sup>54</sup> A FEC hat tagját – három republikánust és három demokratát – az elnök nevezi ki hat évre, miután konzultált a Kongresszus két házában vezetőivel. A Bizottságnak több mint háromszáz munkatársa van, s négy fő feladattal rendelkezik: nyilvántart és nyilvánosságra hoz minden törvényben meghatározott összegű, szövetségi szintű kampányban megszerzett támogatást és kifizetett összeget, ellenőrzi, hogy betartják-e a jelöltek és a pártok a finanszírozással kapcsolatos törvényi előírásokat, adminisztrálja az elnökválasztásban felhasznált költségvetési támogatásokat, továbbá mintegy klíringházként kezel minden választással kapcsolatos információt.

<sup>55</sup> Elnökjelöltek esetében létezik költségi küszöb abban az esetben, ha elfogadnak költségvetési támogatást.

<sup>56</sup> Bipartisan Reform Act, 2002

ennek nyomán ma viszonylag jól, ám a bírálók szerint nem eléggé, elkülönülnek a különféle célú támogatások.

A kampányfinanszírozás túlnyomó részben magánadományokra épül<sup>57</sup>. Támogatást a politikai akcióbizottságok (political action committee, PAC) részére kell eljuttatni. Mind magánszemélyek, mind gazdasági társaságok lehetnek adományozók, ez utóbbiak azonban nem támogathatnak elnökjelölteket.

Elnökjelöltek esetében létezik állami kampányfinanszírozás is. Ennek feltétele, hogy a jelölt legalább húsz államban maga össze tudjon gyűjteni ötezer dollárt, majd ezt követően maximum kétszázötven dolláronként minden egyes saját dollárhoz a szövetségi állam hozzátesz ugyanennyit. Miután lezárult az elnökjelölési folyamat, a kormány fizeti a jelöltek minden költségét, amennyiben azok vállalják, hogy más forrást nem vesznek igénybe. A szövetségi kormány ezen kívül hozzájárul a pártok elnökjelölő konvencióinak megrendezéséhez is. Kisebb pártok hivatalos jelöltjei akkor kapnak szövetségi költségvetési támogatást, ha eléri az országosan leadott szavazatok öt százalékát<sup>58</sup>. Néhány szövetségi állam külön is nyújt támogatást saját költségvetéséből; ezek feltételei még a központi előírásoknál is szigorúbbak.

A nyilvánosság tekintetében is igen rigorózusak az amerikai szabályok. A PAC-eknek minden kétszáz dollárt meghaladó támogatást jelenteniük kell a FEC-nek, még hozzá az adományozó részletes személyes adataival együtt. Az ugyanilyen összeg fölötti költségeket is jelenteni kell a cél részletes leírásával. A jelentéseket a FEC tartja nyilván, és bocsátja a közvélemény rendelkezésére. A FEC ellenőrző és vizsgálati jogkörrel is rendelkezik, és amennyiben szabálytalanságokat tapasztal, feljelentést tehet. A kampánypénzekkel való visszaélés súlyos bűncselekmény Amerikában, amely akár öt évig terjedő szabadságvesztést is maga után vonhat.

### *Németország*<sup>59</sup>

Mint arra fentebb utaltunk, Németországban 1967-ben született jogszabály a pártok és kampányaik finanszírozásáról (Parteiengesetz). Ezt 1994-ben lényegesen módosították. Ez a törvény, számos alkotmánybírói határozat, valamint a jövedelemadóról szóló jogszabály (Einkommensteuergesetz) együttesen fektetik le a jelenlegi finanszírozási rendszer alapjait. A pártokra, mint a politika demokratikus működésének alappilléreire vonatkozó szabályokat a német alkotmány részletesen tartalmazza.

A pártok bevételeinek kb. harmadát a tagdíjak, másik harmadát az állami támogatások, míg harmadik harmadát külső adományok biztosítják<sup>60</sup>. Németország a demokráciák egyik első államaként 1959 óta nyújt költségvetési támogatást a politikai pártoknak. Ez, az esélyegyenlőség és arányosság elvének megfelelő forrás a szervezetek számára folyamatosan rendelkezésre áll, mely nem haladhat meg egy adott összeget (133 millió euró), illetve nem lehet több, mint a párt egyéb bevételei. Állami támogatásra azok a pártok jogosultak, amelyek az előző választásokon szövetségi szinten legalább 0,5%-ot, tartományi szinten 1%-ot vagy

<sup>57</sup> Az adományok lehetséges maximális összegeit választási típusonként és támogatott célokként ld. a [www.fec.gov](http://www.fec.gov) oldalon.

<sup>58</sup> Erre eddig egyedül a reformpárti Ross Perot vált alkalmassá.

<sup>59</sup> A korább hivatkozott források mellett ld. még: [www.loc.gov](http://www.loc.gov); Karl-Heinz Nassmacher: Party Funding in Continental Western Europe (IDEA im.).

<sup>60</sup> Nassmacher im. 118. oldal.

egy választókerületben legalább 10%-ot értek el. A párt listájára, vagy annak hiányában jelöltjére leadott minden voks után jogosult a párt 70 euró centre. Minden 1 euró bevételt (adományt vagy tagdíjat) az állam 0,38 euróval egészít ki (adományozókként 3000 euróig).

A pártok az év elején előlegben, a korábbi évek arányában kapják meg a költségvetési támogatást, és mivel annak mértéke a tárgyév adománygyűjtő tevékenységétől függ, ezért az év végén részletes elszámolást kell készíteni, aminek eredménye lehet további támogatás biztosítása vagy akár visszafizetés is.

A szövetségi kormány egyéb juttatásokat is ad a pártoknak, például ingyenes televíziós reklámidőt, parlamenti frakciók költségei egy részének megtérítését, kormányzati tisztviselők állami juttatásait, amelyet pártcélokra is használhatnak. A pártok alapítványai, ifjúsági szervezetei is részesülnek központi támogatásokban.

Szigorú korlátozások mellett a pártok elfogadhatnak magánadományokat is, ám ezek nem érkehetnek parlamenti képviselőcsoportoktól, pártalapítványoktól, jótékonyági és egyházi intézményektől és olyan gazdasági társaságoktól, amelyekben az állami részesedés meghaladja a 25%-ot. Magánszemélyek kisebb hozzájárulásai után 50%-os adókedvezmény vehető igénybe. Vállalkozásokra ilyen kedvezmény nem vonatkozik. A pártoknak nyújtott adományokat nem terheli ajándékozási és örökösödési adó, és a pártok politikai tevékenységük körében mentesülnek a társasági adó alól<sup>61</sup>. A 10000 euró feletti adományokat nevesíteni kell az éves beszámolóban, az 50000 euró felettiekről, pontos forrásmegjelöléssel, tájékoztatni kell a szövetségi parlament elnökét. 500 euró feletti névtelen adomány elfogadása tilos.

Nincsen az adományok és a kiadások összeghatárára vonatkozó korlátozás.

A pártoknak nagyon részletes éves beszámolókat kell készíteniük 1967 óta – 1984-től kezdve kimutatva költségeiket is –, melyekért a szervezet elnöksége vállal felelősséget, s amelyet független könyvvizsgáló hagy jóvá. A pártok fölötti felügyeletet a szövetségi törvényhozás gyakorolja, melynek elnökéhez kell benyújtani a beszámolókat; az elnök tekinti át azokat, ellenőrzi és hozza nyilvánosságra. A beszámolók szakmai ellenőrzésének feladata a szövetségi számvevőszéké.

Az esetleges visszaéléseket szigorúan szankcionálja a törvény: adatok valótlan közléséért három évig terjedő szabadságvesztés is kiróható, jogtalanul elfogadott adományok vagy nyilvánosságra nem hozott bevételek után pedig ezen tételek többszörösét kell bírságként befizetni.

### *Franciaország*<sup>62</sup>

Franciaországban első ízben 1988-ban fogadtak el törvényt a párt- és kampányfinanszírozás szabályozásáról, ekkor vezették be a kampányszámla intézményét és állították föl a politikai pénzmozgásokat ellenőrző nemzeti bizottságot (a továbbiakban: „Bizottság”). Ezt követte egy 1990-ben megszavazott jogszabály, amely korlátozta a képviselőjelöltek kiadásait,

<sup>61</sup> Részletesebben ld. EKINT, Nassmacher im.

<sup>62</sup> Barbara Jouan: Financing of Political Parties and Electoral Campaigns in France; The Role of the French National Commission on Campaign Accounts and Political Party Financing (CNCCFP) (transparency.hu/szakmaianyag); Nassmacher im; www.loc.gov

rendelkezett a jelöltek állami támogatásának mértékéről, valamint a pártoknak nyújtott támogatások egyéb részleteiről, például a magánadományok felső határáról. A következő ca. másfél évtized során több további törvényt is elfogadott a francia parlament, amelyek többek között kizárták a jogi személyeket az adományozók köréből, az adott párt jelöltjeinek esetében női kvótát határoztak meg, mint a költségvetési támogatás egyik feltételét, megteremtették a Bizottság teljes függetlenségét és azt a parlament alá rendelték, továbbá az alkotmánybíróságtól a Bizottság alá helyezték az elnökválasztási kampányok pénzügyi ellenőrzését. Ezzel a folyamatos reformmal a politikai pártok és jelöltek esélyegyenlőségét, a finanszírozás átláthatóságát, valamint az ellenőrzés mind teljesebb és hatékonyabb voltát kívánta elérni a jogalkotó.

A pártok bevételeinek túlnyomó része állami juttatásokból származik. Jelenleg az 500 francia pártból 50 kap közvetlen állami támogatást, mintegy évi nyolcvanmillió euró értékben. A támogatás feltétele, hogy a párt 1%-ot érjen el az előző választásokon legalább ötven választókerületben az ország európai részén, vagy 1%-ot a külföldi francia fennhatóságú területeken. A támogatás mértéke az adott szervezetre leadott minden egyes szavazat után járó 1,6 euró. Azon pártok, amelyek a női kvótát nem tartják be, büntetést fizetnek. Ugyanakkor állami juttatás jár minden egyes olyan parlamenti képviselő után is (mintegy negyvenötezer euró évenként), aki elkötelezi magát valamely olyan párt mellett, amelyik a korábbi választási szereplése okán költségvetési támogatásban részesült. Az állami juttatás öt esztendőre szól, de a képviselők után járó összeg évről-évre változhat, attól függően, hogy mely párt mellett kötelezi el magát az illető. Ez utóbbi szabályozás azért érdekes, mert csak egyéni képviselőjelöltek részesülhetnek közvetlen állami kampánytámogatásban, politikai pártok nem, tekintettel arra, hogy jog szerint és elvben minden képviselőjelölt pártoktól függetlenül indul körzetében.

A pártok számára csupán az egyéni körzetekre vonatkozóan léteznek bevételi és kiadási korlátok. Részletes kampányköltség-elszámolást is csak az egyéni jelölteknek kell küldeni a Bizottság részére. E tekintetben tehát lényeges a különbség a pártfinanszírozás és a kampányfinanszírozás szabályozása között—a valódi kapcsolat a kettő között ott van, hogy az állami támogatás mértéke függ egy adott párt korábbi választási eredményétől<sup>63</sup>.

A pártok működésének pénzügyi ellenőrzését az azok által megbízott két független könyvvizsgáló cég végzi. Az így jóváhagyott elszámolást a pártok elküldik a Bizottságnak, amely egyebek mellett: ellenőrzi, hogy a szervezet betartotta-e a könyveléssel és elszámolással kapcsolatos törvényi előírásokat, nyilvánosságra hozza a pénzügyi beszámolókat, a támogatások után adókedvezményre jogosító igazolást állít ki, amennyiben a donációt a törvényeknek megfelelően nyújtották, törvénytörés észlelése esetén büntetőfeljelentést tesz. A Bizottság jogköre ugyanakkor meglehetősen gyenge a pénzügyi ellenőrzés tekintetében.

A kampányfinanszírozás ellenőrzésének legfontosabb szereplője a képviselőjelölt által megbízott, a körzetének megfelelő prefektúrán bejegyzett pénzügyi biztos. A biztosnak külön kampányszámlát kell nyitnia egy bankban, és minden kampánnyal kapcsolatos bevételt és kiadást neki kell erre a bankszámlára és erről a bankszámláról utalnia. A pénzügyi biztos gondoskodik a költségvetés törvényi korlátainak betartásáról, szerződtet egy könyvvizsgálót, aki ellenőrzi a kampányfinanszírozást, és végül ő az, aki a kampánnyal kapcsolatos pénzügyi jelentését elküldi a Bizottságnak. A Bizottság ellenőrök és ügyvédek segítségével részletesen

<sup>63</sup> A kampánybevételek és -kiadások számszerű szabályozásáról ld. Jouan idézett tanulmányát.



elemzi a pénzügyi elszámolást, megjelölve, hogy milyen tételek voltak személyes, és melyek a politikai kampányhoz kapcsolódó tételek, mely kiadások jelentenek jogalapot állami támogatásra, és melyek nem (ez utóbbiak közé tartoznak például a jelöltek által a választóknak adott ajándékok).

A vizsgálat lezárultával a Bizottság döntést hoz, és megtéríti az indokolt költségeket vagy büntet. A támogatás feltétele parlamenti választások esetében a szavazatok legalább 5%-ának megszerzése (ez az európai parlamenti választás esetén 3%).

### *Svédország*<sup>64</sup>

A svéd párt- és kampányfinanszírozás az egyik legkevésbé szabályozott rendszer a világban. A legfontosabb jogszabály, amely ezzel a kérdéssel foglalkozik, az 1972:625. számú, a politikai pártoknak nyújtott állami támogatásokról szóló törvény. Ezen kívül az 1999:1209. számú törvény vonatkozik a parlamenti pártoknak és képviselőknek nyújtott állami támogatásokkal<sup>65</sup>. A svéd költségvetés 1965 óta ad juttatásokat a pártoknak: közvetlenül az érintett szervezetek politikai tevékenységét, illetve a pártok hivatali működését támogatandó. Az előbbi alapja az előző két választáson elért legalább 2,5%-os eredmény, az utóbbi pedig a parlamenti (Riksdag) képviselőket illeti meg arányosan, a Riksdagban elfoglalt képviselői helyük száma szerint. A támogatás egy fix és egy kiegészítő részből is áll; az előbbi csak a kormánypártokat illeti. Támogatást juttatnak politikai tanácsadók alkalmazására is a parlamenti pártok részére, továbbá az előző két választás valamelyikén 1%-ot elért párt számára a szavazólapok nyomtatását fedezi a központi költségvetés<sup>66</sup>, valamint kampányidőszakban ingyenes médiafelület áll a pártok rendelkezésére.

A pártok magánadományokat is elfogadhatnak; e tekintetben semmilyen korlátozó rendelkezés nincs érvényben, ami azt is jelenti, hogy például a nyugati világban kivételes módon külföldről is elfogadhatnak támogatást. Néhány párt sajátosan lottó kibocsátásából is gyűjt pénzt Svédországban. A pártok és képviselőjelöltek a részükre adományozott összeg után nem adóznak. Az adományozóknak viszont kell adót fizetni, kivéve, ha a szponzorált összegért cserébe a pártoktól szolgáltatásban részesülnek (pl. párthelyiséget vesznek bérbe).

A párt- és kampányköltségekkel kapcsolatban nincsenek megszorítások Svédországban.

A pártok az 1972-es törvénnyel létrehozott Politikai Pártoknak Nyújtott Támogatások Bizottságához (a továbbiakban „Bizottság”)<sup>67</sup> fordulnak az állami juttatásokért, amely az érintett szervezetek éves beszámolóit alapján ellenőrizik ezen összegek felhasználásának jogszerűségét. A pártok elszámolását közjegyzők hitelesítik, amit a Bizottság nyilvánosságra hoz. Azonban szinte semmilyen szankcionálási jogköre nincsen a Bizottságnak, így a pártok lényegében szabadon használhatják fel a rendelkezésükre álló pénzeket.

<sup>64</sup> Sweden—General Elections 19 September 2010, OSCE/ODHIR Assessment Mission Report 9-11 June 2010 (<http://www.osce.org/odhir/elections/70947>); Evaluation Report on Sweden—Transparency of Party Funding (Council of Europe, GRECO, 2009: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4\\_Sweden\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf)); [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se); Nils Andrén: Sweden: State Support for Political Parties (Scandinavian Political Studies, Bind 3, 1968: <http://www.tidsskrift.dk/visning.jsp?markup=&print=no&id=95921>, ); Nassmacher im.

<sup>65</sup> Az 1969-es helyi önkormányzati törvény szerint a helyhatóságokat is megilleti támogatás, amelyet az adott települési képviselőtestületben működő pártok megsegítésére lehet fordítani.

<sup>66</sup> A pontos aktuális összegeket ld. az OSCE/ODHIR jelentésben.

<sup>67</sup> A Bizottság három, hat évre a Riksdag által megválasztott bíróból áll (ld. a törvény 13. és 14. cikkelyét).

A pártok teljes költségvetésüket nem kell, hogy nyilvánosságra hozzák, ám a parlamentben képvisellel rendelkező szervezetek rendre önkéntesen megállapodnak arról, hogy ezt mégis megteszik.

A svéd párt- és kampányfinanszírozás nagyon sajtóságos. Működőképességét és hitelességét az adja, hogy a választók alapvetően megbíznak abban a politikai osztályban, amelyet ők juttatnak pozícióhoz, s amely bizonyíthatóan igyekszik az ő érdekeiket képviselni. Úgy tartják a választók, hogy minél nagyobb szabadságot és minél kisebb normatív szabályrendszert kell a pártokkal kapcsolatban alkalmazni, mert így érvényesülhet leginkább a társadalom akarata. Ez az erős, kölcsönös bizalomra épülő társadalmi szerződés az oka annak, hogy a szabályozás rendkívül hiányos volta ellenére Svédország az egyike a világ legranszparensbb és legkevésbé korruprt országainak.

*Összegzésként* megállapíthatjuk, hogy a fenti országok mindegyikében látunk egy sor olyan szabályozást és gyakorlatot, amelyek hazánkban is kiválóan hasznosíthatóak lehetnek. Magyarországnak elsősorban a szigorúan és pontosan szabályozott minta inkább az iránymutató, bár a svéd gyakorlat arra bizonyíték, hogy egy, a más országok számára elégtelennek tűnő normarendszer is biztosíthat nagy szabadságot, jogkövető magatartást és tisztakezű közéletet. Ehhez azonban egy sokkal igényesebb demokratikus kultúra szükséges, mint amivel a mi társadalmunk *jelenleg* rendelkezik.

#### **4/ Párt- és kampányfinanszírozás Magyarországon**

##### *4.1/ Háttér és a szabályozás módosítására tett kísérletek*

*Nem túlzás azt állítani, hogy a párt- és kampányfinanszírozással kapcsolatos közbeszédet a végtelen cinizmus, gátlástalan hazudozás és szélsőséges populizmus jellemzi. Cinizmus azért, mert a pártok úgy akarnak szóban változtatni a rendszeren, hogy közben maguk is tudják, hogy valójában nem kívánnak változást. Hazudozás azért, mert képtelenség elhinni, hogy a húsz éve változatlan, egy képviselőjelltre jutó egymillió forintos kampányösszeg és a pártonként maximum 386 millió forint kampányköltségvetés, a magyar átlagjövedelmet alig meghaladó országgyűlési képviselői alapfizetés elegendő lenne egy országos méretű kampány lebonyolításához, vagy a folyamatos nyilvánosság előtti politikusi szereplés, reprezentáció és színvonalas szakértői munka ellátásához. Hazugság és cinizmus minden mód, ahogy ezeket a nyilvánvalóan alacsony és korrupcióért kiáltó összegeket kipótolják a politikusok és politikai pártok, felmentést adva maguknak a különféle költségekkel való elszámolás alól, halmozva állásokat és így tovább. Hazugság és cinizmus az, ahogyan egy-egy kampányidőszak végén benyújtják a pártok az elszámolásukat, és szánelmas a kellő törvényi felhatalmazással nem rendelkező Állami Számvevőszék (ÁSZ) ún. ellenőrző vizsgálata, amely nyilvánvalóan nem mutatja, mert nem mondhatja ki a lényegét: a pártok ipari méretekben élnek vissza a köz anyagi javaival, elvárják, hogy korrumpálják őket, zsarolnak vállalkozásokat, fenyegetve őket azzal, hogy nem kapnak állami megrendelést, ha nem segítenek finanszírozni költségeiket, ugyanakkor készségesen felajánlva nekik az állami szerződéseket arra az esetre, ha a párt- és kampányfinanszírozás költséges vállalkozásában részt vesznek. Ugyanakkor végtelenül populistá is a politikai osztály, amikor tagjai egymást túllicitálva érvelnek a minél alacsonyabb politikusi fizetés és a minél kisebb állami juttatással lebonyolítandó kampányok*

mellett<sup>68</sup>. Ugyanis igaz az a mondás, hogy a demokrácia drágábbnak tűnik, mint az autokrácia, ám végső soron lényegesen olcsóbb. Mert míg a demokráciában majd minden költség látható, a feltételek mindenki számára közel azonosak, és a verseny alapvetően jobb teljesítményre és hitelesebb politizálásra kényszeríti a feleket, addig az autokrácia, éppen a fentebb taglalt átláthatatlansága, a politikusok kiapadhatatlan pénzhétsége miatt jóval költségesebb, hatékonytalanabb berendezkedés, amely ráadásul demoralizálja az egész társadalmat és pusztítja a közjót.

Tanulmányok sora állapítja meg azt, hogy a mai magyar viszonyok miért alkotnak ördögi kört<sup>69</sup>. Hiszen a tisztességes, (köz)politika iránt érdeklődő emberek nem mennek el politikusnak vagy állami intézmények vezetőinek, mert a kiválasztás és az előrejutás elől nagyon kevés kivételtől eltekintve el vannak zárva az erős személyes integritású és becsületes emberek. Ezáltal kontraszelekció érvényesül a politikában—és a kör bezárul.

De nézzük a tényeket. Hivatalos becslések szerint a pártok kampányra fordított összegei négyévente megduplázódnak<sup>70</sup>. A 2010-es választásokon a pártok összesen akár 15 milliárd forintot közvetlenül költhettek a kampányra, nem beszélve a sok közvetett költségről<sup>71</sup>. Szakértők szerint minden 10 forintból 9 ellenőrizhetetlenül, potenciálisan illegális úton jut a pártokhoz<sup>72</sup>. A pártok közt nincs esélyegyenlőség a hirdetési piacon, mert a médiumok ellenőrzés nélkül nyújthatnak kedvezményeket politikusoknak és pártoknak. Továbbá semmi nem korlátozza az állami intézményeket, hogy részt vegyenek a kampányokban. Mindezt a polgárok is így gondolják, hiszen több mint 80%-uk meg van arról győződve, hogy a pártok nem tartják be a rájuk vonatkozó szabályokat<sup>73</sup>.

Ezen áldatlan állapot fenntartásának a célja nem más, mint a pártok és a hozzájuk kötődő személyek vagyonának gyarapítása. Az eszköz maga az elégtelen jogi szabályozás és ellenőrzés, valamint olyan területek, mint a közbeszerzések, az önkormányzati megrendelések és az állami és uniós támogatások odaítélésének gyatra rendszere. Ezért is tekinthetjük gyalázatos bűnnek, hogy az új alkotmány csorbította, mintegy politikai gyámság alá helyezte az egyes ellenőrző, független állami szervezeteket, melyek így még kevésbé végeznek majd objektív tevékenységet. Míg szakértők és egyes politikusok az évezred elején úgy becsülték, hogy 70-30 arányban oszlanak meg a kormánypártok és az ellenzékiek között az állami megrendelések útján kifizetett, pártoknál landoló pénzüsszegek, addigra mára ezt az arányt lényegesen kiegyensúlyozottabbnak vélik<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> A kampányköltségekről ld.: Árak és trendek a kampányban és Szegény pártok, gazdag kampány (Eötvös Károly Intézet: ekint.org). A közelmúltban nyilvánosságra került tervek szerint a képviselői illetményt majdan szabályozó sarkalatos törvényben a jelenlegi korrupt rendszert fenntartó, alacsony mértékű képviselői fizetést kívánnak rögzíteni: [http://nol.hu/belfold/20110602-600\\_ezret\\_fognak\\_keresni\\_a\\_parlamenti\\_kepviselek](http://nol.hu/belfold/20110602-600_ezret_fognak_keresni_a_parlamenti_kepviselek).

<sup>69</sup> Pl.: TI NIT.

<sup>70</sup> A költségek jelentős részét nagy pontossággal meg lehet becsülni, elég ha csak a különféle hirdetések áaira, rendezvénytermek bérleti díjaira stb. gondolunk. Ld.: TI párt- és kampányfinanszírozással kapcsolatos 2009. április 29-ei műhelykonferenciáját (jelesül Molnár Bálint és Hack Péter előadásait: [www.transparency.hu](http://www.transparency.hu)).

<sup>71</sup> Közvetett költségeket jelent például az, amikor győzelme után egy-egy párt állami megrendelésben visszaadja a korábbi anyagi szívességet az adott cégnek, amely jóval magasabb összeget számláz a kormánynak, megterhelve ezzel a költségvetést, és megrabolva az adófizetőket.

<sup>72</sup> Erre a megállapításra jutott dr. Majtényi László: <http://index.hu/belfold/majt070218/>.

<sup>73</sup> TI, Molnár Bálint.

<sup>74</sup> Ld.: Mong Attila, György Bence: Milliárdok mágusai (Vízkapu Kiadó, 2003) c. könyvét vagy Dávid Ibolya korábbi MDF-elnök erre vonatkozó nyilvános megszólalásait. Minden olyan esetben, amikor akár újságírók, akár politikusok utaltak az itt leírt helyzetre, vagy csönd, vagy perek sorozata volt a válasz. És ebben a reakcióban nem volt különbség jobb- vagy baloldali, kormány vagy ellenzék között.

Röviden tekintsük át mindazokat a *javaslatokat*, amelyek az elmúlt években a téma rendezése érdekében felmerültek. Érdemes ezek tartalmát röviden értékelni azért, mert sok tanulsággal szolgálnak. Érdekes megfigyelni önmagában is a pro- és kontra érveket, és fontos lesz emlékezni az azokat hangoztató, még ma is aktív politikai szereppel bíró emberek magatartására egy remélhetőleg hamarosan újra megnyíló vita során<sup>75</sup>.

A választásokat, valamint a pártok működését és gazdálkodását két alapvető törvény szabályozza<sup>76</sup>. Az MDF vezette igazságügyi tárca 2000-2001 folyamán kidolgozott egy átfogó korrupcióellenes programot, amit a Kormány 2001-ben elfogadott. A program többségében megvalósult, ugyanakkor a 2/3-os törvényi kérdésekben nem sikerült előrelépni. Ennek a programnak része volt a pártfinanszírozás és a pártok gazdálkodásának átalakítása. Elkészült a párttörvény módosítása is, de annak megtárgyalását és elfogadását a politikai bizalom hiánya és a két oldal közötti egymásra mutogatás, illetve a kormányváltás megakadályozta.

Az előkészítő munka során megvizsgálták egy olyan megoldás lehetőségét is, amely szerint kizárólag a központi költségvetésből kapnának a pártok támogatást, természetes személyek és más jogi személyek részéről nem érkezhettek támogatás. 28 európai ország, valamint az USA és Kanada joganyagát áttekintve azonban nyilvánvalóvá vált, hogy magánszemélyek egyetlen országban sincsenek elzárva attól, hogy pártokat anyagilag támogassanak, illetve a természetes személyek kizárásával kapcsolatban komoly alkotmányossági aggályok is felmerültek (önrendelkezési jog, népképviselő, tulajdonhoz való jog).

Ezért a 2001-ben elkészült törvényjavaslat két változatot tartalmazott:

- Az első nem zárta ki, hogy jogi személyek is támogatást nyújthassanak, de szűkítette azok körét, mivel teljes egészében kizárta volna az állami részvétellel működő gazdálkodó szervezeteket, a helyi önkormányzatokat és a közalapítványokat (jelenleg a törvény csak az állami részvétellel működő gazdasági társaságokat, az állami vállalatokat és a költségvetésből részesülő alapítványokat nevesíti a tilalmi listán).
- A második javaslat teljesen kizárta volna a jogi személyeket a pártok támogatásából, azok kizárólag magánszemélyektől fogadhattak volna el támogatást (mint Franciaországban vagy Belgiumban).

A téma rendezésére történő második jogalkotási kísérletre 2006-ban került sor, amikor a kormány benyújtotta a maga törvényjavaslatát mind az 1989-es, mind pedig az 1997-es törvények módosítására<sup>77</sup>.

Ez a normaszöveg két lényeges területet szabályozott volna újra:

#### a/ Pártfinanszírozás

<sup>75</sup> Az áttekintéshez, szóbeli konzultációval és írásos jegyzeteivel alapvető segítséget nyújtott dr. Féja András, akinek ez úton is megköszönöm közreműködését.

<sup>76</sup> 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról; 1997. évi C. törvény a választási eljárásról.

<sup>77</sup> T/237. számú törvényjavaslat: <http://www.parlament.hu/irom38/00237/00237.pdf>. A javaslatról ld. még Hack Péter értékelését (FH és TI), idézi: <http://kepmutatas.hu/wp-content/uploads/2009/03/torvenyelemzes.pdf>.

- A bíróság megállapíthatja a párt megszűnését, ha éves beszámolási kötelezettségének nem tesz eleget.
- A párt jogi személyektől, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetektől a továbbiakban nem fogadhatna el támogatást, ugyanakkor a párt alapítványa a jövőben támogathatná a pártot – párt tehát a költségvetésből, magánszemélyektől és alapítványától fogadhatna el adományt.
- A párt részére nyújtott adományok kötelező közzétételének értékhatárát a törvényjavaslat a felére csökkenti.
- A törvényjavaslat pontosítja az ún. nem pénzbeli hozzájárulások és ingyenes adományok körét – ha ezt a párt nem vagy pontosan határozza meg az ÁSZ jogosult lesz az értéket meghatározni.
- Meg nem engedett vagy valótlan értékű hozzájárulás esetén a párt képviselője (vezetője, vezetősége) egyfajta büntetést köteles fizetni, ami az érték 10%-a.
- Az párt, amely elérte az 1%-ot, az országgyűlési választások évében kétszeres költségvetési támogatásra jogosult – utólagos kifizetéssel a választás jogerős végeredménye után 30 nappal.
- A pártnak a hatályos számviteli rendelkezéseknek megfelelő könyvviteli és beszámolás-készítési kötelezettségét írja elő.

#### b/ Kampányfinanszírozás

- Az állam, költségvetési szerv, önkormányzat és ennek szerve, illetve a jogi személy és a jogi személyiség nélküli szervezet a kampányidőszakban a választási kampány idején a tevékenységét ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetést vagy közérdekű közleményt nem tehet közzé, nem folytathat kampánytevékenységet.
- A jelöltnek vagy jelölő szervezetnek nem minősülő személy vagy szervezet csak akkor folytathat kampány-tevékenységet, ha ebből a célból nyilvántartásba veteti magát.
- A pártok kampányköltségeiket (hirdetés, plakát, szórólap, rendezvény) a jövőben kizárólag egy nyilvános kampány-számláról teljesíthetnék.
- Szigorítja a plakátokra és szórólapokra vonatkozó kötelezettségeket (impresszum, sorszámozás, minta megküldése az Országos Választási Bizottságnak /OVB/), továbbá a hirdetési felületek bérbeadói kötelesek lesznek tájékoztatást adni az OVB-nak (kinek, mennyiért, mennyi ideig adták felületeiket bérbe).
- A politikai hirdetéseket közzétevő sajtószervek ugyancsak kötelesek lennének egy nyilvános árjegyzéket az OVB részére megküldeni, majd utólag tájékoztatni arról, hogy mikor, kinek és mennyiért tették közzé a politikai hirdetését.
- A kampányköltségekről szóló közzétételnek tartalmaznia kell az 50 ezer forintot meghaladó összegű forrásokat is tételesen.
- Az ÁSZ-nak minden nyilvántartási és tájékoztató adatot meg kell küldeni (kampányszámlák, hirdetések, plakátok tájékoztatói stb.), amely az ellenőrzések során ezeket szabadon felhasználhatja és mérlegelheti, így vizsgálhatja az árakat, azok hitelességét is.
- Ha a beszámolóban szereplő összeg nem fedezi, nem fedezheti a tényleges kiadásokat, akkor a párt a különbözet kétszeresét köteles befizetni.
- A javaslat eltörölné a kampányban felhasználható maximális összeget (jelöltenként 1 millió forint).



Ez a törvényjavaslat óriási előrelépés volt, amellyel kapcsolatban három megjegyzés fogalmazható meg<sup>78</sup>: a) Megfontolandó lenne a választási évben megállapított dupla támogatási összeg előzetes kifizetése. Ez esetben a korábbi választáson elért 1% lenne a mérvadó, de az is megkapná, aki az adott választáson érné el. b) A jogi személy és a jogi személyiség nélküli szervezet vonatkozásában nem értelmezhető az a javaslat, hogy a kampányidőszakban a tevékenységét ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetést vagy közérdekű közleményt nem tehet közzé, nem folytathat kampánytevékenységet. Ez életszerűtlen, gondoljunk csak arra, hogy pl. árvizek esetén nem lehetne hirdetniük különféle szervezeteknek, pl. egyházaknak vagy jótékonyági egyesületeknek. c) Nem támogatható az a javaslat, hogy a felhasználható összegben nincs felső határ. Ez jelentősen torzítaná a nagypártok-kispartok amúgy is egyenlőtlen viszonyát.

A törvényjavaslatról részletes vita is folyt az országgyűlésben, ám ott elakadt a tárgyalás, aztán 2007. októberében a kormány visszavonta a javaslatot.

2007-ben az Eötvös Károly Intézet (EKINT) átfogó javaslata nyomán az összes parlamenti párt közötti egyeztetés indult el a párt- és kampányfinanszírozás újraszabályozásáról. Az EKINT – a TI és az FH mellett – korábban is élen járt konstruktív kezdeményezéseivel. Felvetéseinek lényege:

#### a/ A pártok állami támogatása

- A támogatás növelése irányába történő elmozdulás, növelni a pártok direkt és indirekt támogatását, egyúttal elősegíteni a magánadományozás elterjedését.
- Kiegészítő támogatás a pártok által gyűjtött magánadományok alapján (százalékos arányban vagy az adományozók számára kötötten) – ez elősegítené a pártok által kapott adományokkal való elszámolások kifehérítését.
- A javaslat nem zárna ki a támogatók közül a gazdálkodó szervezeteket, de felveti annak megfontolását, hogy kizárólag magánszemélyek nyújthassanak támogatást (ezután adókedvezményt vehetnének igénybe, esetleg az 1%-os rendszer megnyitása a pártok felé).
- A magánadományok felső határhoz kötése (3-5 millió forint).
- Áttérés a hatályos szabályoknak megfelelő könyvvizetésre.
- Átdolgozott szankciórendszer.
- Részletes éves tartalmi beszámoló előírása a pártalapítványok esetében.

#### b/ Kampányfinanszírozás—a kampányszámla bevezetése

- Részleges utólagos költségtérítés bevezetése (a választáson elért bizonyos eredményességi minimum felett), a számlákkal igazolt és a kampányszámláról teljesített kampányköltségekre – ez jelentős mértékben kifehérítené a kampányban felhasznált összegek elszámolását. Szabálytalanság esetén az a támogatás elvesztésével is járhat.
- Központi kampányszámla bevezetése, külön kampányszámla a jelölteknek.

<sup>78</sup> Ezeket a Magyar Demokrata Fórum akkor el is mondta a pártközi egyeztetéseken. Azért tartjuk szükségesnek idézni, mert több elemében ma is megfontolandóak ezek az elképzelések.

- A kampánykiadások maximálása (a jelenlegi 386 millió forinthez képest jelentősen megemelve a felső határt), illetve külön küszöb az országos és a helyi kampányban.
- Az egyéni jelöltek és a párt kampánytámogatásának szétválasztása (számvitel, elszámolás).
- Annak meghatározása, hogy mi számít kampánykiadásnak és mi nem.
- Meghatározott ingyenes hirdetési idő a kampányban és 1 országos, 1 helyi jelölti ingyenes postai küldemény lehetősége.
- A médiafelületek szolgáltatói hozzák nyilvánosságra áraikat, amihez kötve vannak a továbbiakban (esetleg egységes árképzés), illetve hozzák nyilvánosságra, hogy ki és milyen mértékű szolgáltatást vett igénybe\*.
- Azok a társadalmi szervezetek, vagy természetes személyek, amelyek a kampány kezdetétől hirdetéseket akarnak feladni, kötelesek regisztráltatni magukat a kampányszámlák felügyeletét ellátó szervnél (Állami Számvevőszék)\*.
- Pontosítani az ÁSZ ellenőrzési jogköreit, esetleg a választás körül egy külön vizsgáló szerv létrehozása.
- Átdolgozott szankciórendszer (pénzbírság, a költségtérítés elvesztése, a jelölt szabálytalansága esetén annak megszüntetéséig nem gyakorolhatná képviselői jogait).

A pártok közti tárgyalások eljutottak a megegyezés pillanatáig, amikor is a Fidesz, mondva csinált okoknál fogva, formailag a két fentebb csillaggal megjelölt tétel számára elfogadhatatlan voltára hivatkozva, megtagadta a megállapodás aláírását.

Ezt követően két szocialista képviselő új törvényjavaslatot terjesztett az országgyűlés elé<sup>79</sup>, amelynek a szövege tartalmilag hasonló volt a T/237. számú törvényjavaslatával (ekkor és ezért vonták vissza ez utóbbit), viszont lényeges, hogy átvette az EKINT pártok által tárgyalt anyagának majdnem minden elemét<sup>80</sup>. Némi hiányossága ellenére a Fidesz kivételével minden párt támogatásra alkalmasnak találta ezt a javaslatot, amely tehát ismételtén a Fidesz ellenállásán bukott meg.

Rögtön ezen ismételtén sikertelen kísérlet után, 2007. novemberében a Fidesz benyújtotta a maga meglehetősen rövid, nem átfogó törvényjavaslatát, amelynek legfontosabb tartalmi eleme az volt, hogy lényegében kiltaná a médiából a pártokat a kampány során<sup>81</sup>. Ez a hamar elbukott felvetés alibinek tekinthető, egyszersmind támadásnak a kisebb pártok ellen, amelyek – szemben a szocialistákkal és a Fidesszel – nem rendelkeztek úgymond saját médiumokkal<sup>82</sup>. Nem értékelhetjük másként ezt a pongyolán előkészített törvényjavaslatot, mint cinikus kibúvót a Fidesz részéről az összpárti konszenzus megteremtése alól. Az okok egyértelműnek látszanak: nyilván nem volt érdeke az akkori legnagyobb ellenzéki pártnak a tiszta, átlátható viszonyok megteremtése a kampány- és pártfinanszírozás tekintetében.

<sup>79</sup> T/4190. számú törvényjavaslat: [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=38&p\\_izon=4190](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=4190)

<sup>80</sup> Lásd Hack Péter korábban hivatkozott értékelését.

<sup>81</sup> T/4394. számú törvényjavaslat: <http://www.parlament.hu/irom38/04394/04394.pdf>

<sup>82</sup> Nem tárgya a jelen anyagnak a magyar médiaviszonyok elemzése. Érdeemes azonban megemlíteni, hogy egyes médiumok maguk is aktív részesei a magyar politikai életnek. Szórványosan megjelennek olyan értékelések, amelyek a média egyes részeinek a pártosságáról szólnak, egyenesen „fideszes” vagy „emeszpés” médiabirodalom részeinek tekintve adott orgánumokat. Az ilyennek titulált sajtótermékek finanszírozásának egy része a pártoktól jön, amelyek ilyen célra fordítható forrásaihoz nyilván korrupció módon jutnak hozzá. Cserébe ezek a médiumok, gyakran feledve a függetlenség látszatát is, lelkes pártszószólókká válnak.

A pártok közti konszenzus megteremtése érdekében történő utolsó nekibuzdulást 2009. január 26-án láttuk, amikor a FH és a TI nyolc médiummal együttműködési megállapodást írt alá a párt- és kampányfinanszírozásról, majd konkrét törvényjavaslatot is letettek a pártok asztalára<sup>83</sup>.

A kampányfinanszírozási törvényjavaslat kulcspontjai:

a/ Kampányszámla

- A választási kampányokban elkölthető összeg felső határa a jelenlegi összeg ötszörösére emelkedik. Ez reálértéken a költségi határ megduplázását jelenti.
- A pártok a kampánnyal kapcsolatos kiadásaikat az Állami Számvevőszéknél vezetett számláról fizethessék.
- A számlaadatokat az ÁSZ honlapján is közzé kell tenni.
- Az elszámoltatási rendszernek ki kell terjednie a pártok kampányait segítő egyesületekre, alapítványokra, sőt magánszemélyekre és cégekre is.
- Szigorú és átfogó szankciórendszert kell bevezetni a költségi és számlaszabályok megsértésének esetére.

b/ Rövidebb és átlátható kampányok a médiában

- Az új kampányfinanszírozási rendszerben a médiumok által a politikai szereplőknek adható kedvezmények egységes szabályozására, vagy a kedvezmények teljes tiltására van szükség.
- A kampányidőszakban politikai hirdetésnek helyt adó médiumoknak a választás napját követő 30 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk az ilyen forrásból származó bevételeiket.
- Csak a választásokat megelőző 21 napban lehet elektronikus médiában politikai hirdetéseket közzétenni.

c/ Valódi ellenőrzés a pártok felett

- Az ÁSZ vizsgálatait ki kell terjeszteni a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire.
- Létszámában és felkészültségében is szükséges az ÁSZ, valamint a helyi és országos választási bizottságok intézményének megerősítése.
- Az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatát éves ellenőrzésre kell változtatni, s meg kell teremteni a lehetőséget a soron kívüli vizsgálatra.
- A pártok egy hónappal a vizsgálat előtti értesítésének gyakorlatát be kell szüntetni.

d/ Rövidebb kampányidőszak

- Magyarországon is szükséges a kampányidőszak pontos időkeretének meghatározása, s ezen belül a rövidebb kampány irányába ható szabályozás bevezetése.
- A javaslat a 60 napos kampányidőszak bevezetését ajánlja.

<sup>83</sup> <http://www.transparency.hu/files/p/621/9854800626.pdf>

- A hivatalos kampányidőszakon kívül minden, pártokhoz kapcsolódó hirdetést egyöntetűen tiltani kell.

#### e/ Átláthatóbb bevételek

- Magánszemélyek és jogi személyek is nyújthatnak támogatást a jelöltek és a jelölteket állító intézmények számára.
- A cégek egy kampányban maximum 5 millió forintot, a magánszemélyek pedig maximum 2 millió forintot költhetnének kampánytámogatásra.

A tárgyalás során az MSZP és a Fidesz/KDNP egyes képviselői is fenntartásaikat fogalmazták meg a javaslattal kapcsolatban, míg az MDF és az SZDSZ kisebb változtatásokkal elfogadhatónak tartotta az anyagot<sup>84</sup>. Végül a civilek úgy döntöttek, hogy kiszállnak az egyeztetésből, és ezt azzal indokolták, hogy a konszenzus megteremtése alapvetően a Fidesz ellenállásán bukott meg, így nem látják értelmét a megegyezésre való további törekvésnek<sup>85</sup>.

#### 4.2/ A Szabadság és Reform Intézet javaslatai a fenti tapasztalatok és javaslatok tükrében

Intézetünk az EKINT korábban lefektetett, minden demokratikus normának megfelelő javaslatait<sup>86</sup> és a FH és a TI fentebb összegzett közös előterjesztését tekinti a párt- és kampányfinanszírozás újraszabályozása kiindulópontjának. Ezeket részben összegezve, részben kiegészítve, részben pedig néhány ponton módosítva a *Szabadság és Reform Intézet az alábbi elvek szerint alakítaná át a párt- és kampányfinanszírozás jelenlegi szabályozását:*

#### a/ Pártok támogatása

- Az előző választásokon legalább 1%-ot elérő pártok kizárólag állami támogatásból működhessenek. Ez vonatkozik kampány- és azon kívüli időszakokra is. A támogatás mértéke és (az adott párt korábbi választási eredményének megfelelő) aránya a fentieknek megfelelően megnövelt, a 2010. évi kormányváltást megelőző időszakhoz képest annak duplája legyen.

A magánadományok kizárása a pártfinanszírozásból rendkívül drasztikus lépés, viszont indokolt, mert i) így kizárható a lehetősége a magánszemélyek és vállalkozások illegális előnyszerzésének, ami fontos a politikai és gazdasági (oligarchikus) érdek-összefonódások megtörése szempontjából, ii) ezáltal biztosítható leginkább a pártok esélyegyenlősége és iii) így a választói akarat is a lehető legtorzításmentesebben érvényesül a pártfinanszírozásban (arányosság és esélyegyenlőség választói szempontból). Ez a lépés azonban átmeneti kell, hogy legyen, mert jól működő demokráciában a magánforrások nagysága is mutat egyfajta választói elkötelezettséget egy-egy politikai csoport irányában, így az e téren megnyilvánuló társadalmi öngondoskodás komoly politikai ösztönző erőt jelent és jótékonyan hat a politikai versenyre. Ugyanakkor a mai magyar társadalom kultúrájában a párt- és

84

<http://www.origo.hu/itthon/20091009-kampanyfinansziroz-as-nincs-egyeterter-es-a-fidesz-es-az-mszp-kozt.html>

<sup>85</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20091104-kiszall-a-transparency-es-a-freedom-house-a-kampanyfinansziroz-as-egyezteteseibol.html>

<sup>86</sup> Ezeket egészíti ki az EKINT összefoglaló anyagának VIII. és IX. fejezete: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=126>.

kampányfinanszírozás terén legfontosabb közpolitikai érdek a korrupció elleni és az átláthatóság érdekében folytatott küzdelem, ami a központi költségvetési – és az országgyűlés által ellenőrzött – támogatás kizárólagosságára épül. Ma hazánkban, az autokráciába hajló demokráciában ez a megoldás biztosítana leginkább tisztességes politikai versenyt.

- Újonnan alakuló pártok csak az ÁSZ által vezetett és ellenőrzött saját párt- és kampányszámláikon fogadhatnak támogatást, és csak arról teljesíthetnének kifizetéseket. Az újonnan alapított pártoknak nyújtott támogatás mentesül az adófizetés alól. A támogató szintén leírhatja a támogatást az adóalapjából. Amint az adott új párt bekerül az állami támogatási körbe, a pártszámláján lévő magánadományt visszajuttatja az adományozónak. Ha ez nem lehetséges, jótékony célra ajánlja fel.
- A megnövelt állami támogatásból tarthatnak fent a pártok alapítványt és működtethetnek szakosított szervezeteket.
- A pártok egy párt- és kampányszámlát kötelesek vezetni, amely fölött az ÁSZ gyakorol felügyeleti jogot; ide kell benyújtani a párt (beleértve alapítványát és szakosított szerveit is) pénzügyi elszámolását, amelyet két hitelesített könyvvizsgáló cég ellenjegyez. Minden kiadást számlával kell igazolni. A számlát az ÁSZ ellenőrzi, és vizsgálatának eredményéről évente beszámolót küld az országgyűlésnek. Az ÁSZ alapos indokkal rendkívüli vizsgálatot is elrendelhet.
- Az ÁSZ honlapján évente megjelenik minden párt ÁSZ által végzett és országgyűlés által elfogadott elszámolása. Soron kívül kerül nyilvánosságra minden rendkívüli vizsgálati eredmény és esetleges szankció<sup>87</sup>. Visszaélés észlelése esetén az ÁSZ büntető feljelentést tehet.

#### b/ Kampány és kampányfinanszírozás

- Pártok csak a költségvetés által biztosított összegből finanszírozhatják kampányaikat. A kampányra költhető összeg a jelenlegi állami támogatás ötszöröse.
- A kampány összes költségét az ÁSZ által vezetett párt- és kampányszámláról kell kifizetni.
- A választási kampányidőszak minden voksolás esetén a választások kihirdetését megelőző hatvanadik napon kezdődik és a kampányidőszak végéig tart.
- Az írott és elektronikus sajtóban a pártok azonos áron jelentethetnek meg hirdetéseket. A közszolgálati médiumok egységes és ingyenes feltételeket biztosítanak minden pártnak<sup>88</sup>.
- Minden hirdető cég, amely pártreklámot közöl, köteles a kampányidőszak első napjáig az ÁSZ-nak bejelenteni hirdetési tarifáit, melyeket a pártokra egységesen kell alkalmaznia.
- A kampányban jelöltként részt nem vevő magánszemélyek és gazdálkodó szervezetek kampányhirdetéseit tilos közölni.
- Kampányidőszakon kívül tilosak a politikai hirdetések minden médiumban.

<sup>87</sup> A szankciók esetében nagyfokú szigor javasolt. Illegális pénzügyi forrást igénybe vevők esetében az ilyen jellegű támogatás százszorosának visszafizetése, mint elsődleges büntetés, és a büntetésnek megfelelő összeggel csökkentett következő évi támogatás mint másodlagos büntetés a velejárója.

<sup>88</sup> Nem javasoljuk a pártreklámok kitiltását a médiából, mivel az MSZP és a Fidesz is rendelkezik „saját” médiával, így ők hirdetések nélkül is tudják úgy szerkeszteni sajtójukat, hogy tisztességtelen versenyelőnyt biztosítsanak a fölöttük álló politikai szervezeteknek. A közszolgálati média hirdetéseiről a pártok a kampány kezdete előtt megállapodnak.



- Minden párthirdetést közlő sajtóorgánumnak a választást követő hatvan napon belül elszámolást kell küldenie az ÁSZ-nak a pártoktól származó bevételeiről.
- A kampány fölötti ellenőrzés ugyanúgy történik, mint a párt esetében. A különbség az, hogy a pártok kötelesek a választást követő hatvan napon belül kampányelszámolást készíteni, két könyvvizsgálóval hitelesíttetni és ellenőrzésre elküldeni az az ÁSZ-nak. Ezt követően az ÁSZ honlapján nyilvánosságra kerül az elszámolás. Indokolt esetben szankció sújtja az illegális pénzeket felhasználó párt(ka)t<sup>89</sup>.
- A kampányelszámolásban számvitelileg is elkülönítetten kell kezelni a párt, illetve az egyéni jelöltek (minden egyes jelöltre külön lebontott) kiadásait. Minden kiadási tételt számlával kell igazolni.
- Független képviselő-jelölt maximum ötmillió forintot költhet kampányára. Kampánya előtt kampányszámlát kell nyitnia az ÁSZ-nál, a választást követő hatvan napon belül elszámoló jelentést kell készítenie, melyet egy könyvvizsgálóval hitelesíttetnie kell, és meg kell küldenie az ÁSZ-nak. Minden bevételét és kiadását számlákkal kell igazolnia. Ugyanolyan feltételekkel hirdethet a helyi (települési és megyei) médiában, mint a pártok. Közszolgálati médiumban való reklámidőre nem jogosult. A független jelöltnek nyújtott támogatás leírható az adóalapból, illetve adómentes jövedelemnek minősül.
- Költségvetési támogatással nem rendelkező pártokra ugyanaz a kampánnyal kapcsolatos szabályozás vonatkozik rájuk, mint a költségvetési támogatásban részesülő szervezetekre. Médiaiban ugyanolyan feltételekkel szerepelhetnek, mint a többi párt, kivéve, hogy nem jogosultak a közszolgálati médiában való reklámidőre.

### c/ Ajánlószelvények

Külön emeljük ki a kampányokhoz kapcsolódó, egyik legnagyobb problémát jelentő ajánlószelvény-gyűjtés kérdését, mert nyílt titok az ezekkel a szelvényekkel kapcsolatos visszaélések széles tárháza<sup>90</sup> (pl. személyes adatokkal való visszaélés lehetősége, hogyan adják-veszik őket, sok településen hogyan kísérik el az ajánlószelvényeket kézbesítő postásokat a polgármester vagy helyi pártvezetők emberei, hogy a címzettet „orientálják” az ajánlást illetően, hogyan „rabolják le” a körzeteket a nagy pártok /fizetett/ önkéntesei, hogyan építenek a nagy pártok illegális adatbázist a „kopogtatás” során stb.). A megoldásra volt olyan álláspont, amely az ajánlószelvények eltörlését javasolta, egyben választási pártregisztrációt vagy pénzbeli letétet tartott jónak<sup>91</sup>.

Intézetünk az alábbi megoldást támogatja, amely drámaian lecsökkentené a visszaélések lehetőségét, arányossá, reálissá tenné az ajánlószelvény-gyűjtést, továbbá megkímélné a választókat a fölösleges zaklatástól<sup>92</sup>:

<sup>89</sup> A büntetés megegyezik a pártfinanszírozásnál tárgyalttal.

<sup>90</sup> [http://index.hu/belfold/2010/valasztas/husz\\_eve\\_elnek\\_vissza\\_az\\_ajanloszelvényekkel/](http://index.hu/belfold/2010/valasztas/husz_eve_elnek_vissza_az_ajanloszelvényekkel/)

<sup>91</sup> Ld. az Országos Választási Bizottság 2003-ban, 2007-ben és két évvel később megfogalmazott ajánlásait, s a részben ezek nyomán született politikusi reagálásokat. (<http://www.origo.hu/itthon/20030415levelben.html>; <http://www.nol.hu/archivum/archiv-434430>; [http://www.hirado.hu/Hirek/2009/09/09/15/Az\\_MDF\\_jo\\_otletnek\\_tartja\\_az\\_ajanloszelvények\\_eltorleset.aspx](http://www.hirado.hu/Hirek/2009/09/09/15/Az_MDF_jo_otletnek_tartja_az_ajanloszelvények_eltorleset.aspx); [http://www.fn.hu/belfold/20100220/moralis\\_kauciot\\_akar\\_lmp/](http://www.fn.hu/belfold/20100220/moralis_kauciot_akar_lmp/))

<sup>92</sup> Mely megegyezik Dávid Ibolya, az MDF elnöke jegyezte törvényt módosító javaslatlal (az 1997. évi C. tv-hez 2009. októberben benyújtott módosítás), amely akkor – természetesen – el sem jutott a parlamenti bizottsági tárgyalásig sem.

(<http://mdf.hu/index.php?>

[m=aktualis&f=mind&p=43&p2=tisztessages\\_es\\_atlathato\\_jeloltajanlasi\\_rendszert\\_kell\\_bevezetni;](http://mdf.hu/index.php?m=aktualis&f=mind&p=43&p2=tisztessages_es_atlathato_jeloltajanlasi_rendszert_kell_bevezetni;)

- Az ajánlószelvényt az egyéni választókerületi választási irodához megküldésre szolgáló megcímezett, bérmentesített borítékkal együtt kell eljuttatni a választópolgároknak. Az ajánlószelvényen jelöltet ajánlani a kitöltött ajánlószelvénynek az egyéni választókerületi választási irodához postai úton történő megküldésével vagy leadásával lehet.
- Ajánlószelvényt a jelölt, illetőleg a jelölő szervezet képviselője nem gyűjthet és nem vehet át. Az állampolgárokat a jelölt, illetőleg a jelölő szervezet képviselője a választási program ismertetése, a jelölt, a lista vagy a jelölő szervezet népszerűsítése céljából felkeresheti, illetőleg kérheti, hogy éljenek jelöltajánlási joggal.
- A beérkező ajánlásokat az illetékes választási bizottság folyamatosan ellenőrzi és az ajánlások számát – jelöltek szerint – 3 naponként közzéteszi<sup>93</sup>.  
Az egyéni választókerületben a jelöléshez a választópolgárok legalább 0,5 százalékanak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. A választópolgár csak egy egyéni választókerületi jelöltet ajánlhat és csak abban az egyéni választókerületben, amelyben a lakóhelye van.

#### d/ A választott politikusok juttatásainak és az összeférhetlenség szabályainak módosítása

A Fidesz a már korábban hivatkozott elképzelések szerint alacsony szinten fagyasztaná be a képviselői fizetéseket és juttatásokat. Az ez év folyamán benyújtandó sarkalatos törvényekkel nyernek majd valódi értelmet a kormány korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos elképzelései. A Fidesz elmúlt évtizedes magatartása e téren semmilyen bizalmat vagy pozitív várakozást nem érdemel, ezt a fentiekben taglaltak fényesen bizonyítják, s a kormány vezető politikusainak legújabb nyilatkozatai is ennek ragyogó példái<sup>94</sup>. Sőt! Azzal, hogy 2010-ben 15%-kal megkurtították a pártok költségvetési támogatását, miközben minden más szabályt változatlanul hagytak, lényegében a nagyméretű korrupció és a közpénzekkel való felelőtlen gazdálkodás bebetonozásának útján tettek újabb fontos lépést<sup>95</sup>, miközben ennek ellenkezőjét hangoztatják cinikus módon<sup>96</sup>.

Ezen elképzelésekkel szemben a jelenleginél nagyságrendekkel meg kell növelni a választott politikusok fizetését, újra kell szabályozni az egyéb juttatások rendszerét, és újra kell alkotni az összeférhetlenségi szabályokat is, kizárva a politikai pozíciók halmozását. A választott tisztség magas rendű közszolgálat, amely büszkeség forrása kell hogy legyen, olyan professzionális tevékenység, amelyre az azt betöltő teljes alkotó energiáját rá tudja fordítani, s amely mintául szolgál a társadalom számára, amelyre minden polgár föl tud nézni.

Intézetünk ezért az alábbi szabályok bevezetését javasolja:

<http://www.alon.hu/node/8974>)

<sup>93</sup> A részletes szabályozás nyilván alapvetően függ az új választójogi törvénytől.

<sup>94</sup> Olyannak látszom, mint akit zsarolni lehet? Interjú Lázár Jánossal: [index.hu/belfold/2011/04/28/lazar\\_interju/](http://index.hu/belfold/2011/04/28/lazar_interju/)

<sup>95</sup> Amint erre az EKINT is rávilágít 2010. július 26-ai közleményében.

<sup>96</sup> Ld.: „Nincs megszorítás, de összefogást vár el az állam—Nagy Anna a kormányról” (Hírszerző, 2011. május 30.: [http://hirszerzo.hu/belfold/20110530\\_nagy\\_anna\\_kormany](http://hirszerzo.hu/belfold/20110530_nagy_anna_kormany)). A kormányzóvivő azt hangoztatja, hogy a kormány a korrupció ellen tett akkor, amikor bevezette a bérplafont a közzsférában, 98%-os adóval sújtotta a végkielégítéseket stb. Holott ezek az intézkedések még inkább növelik a közszolgálat és a magánszektor közti jövedelmi különbségeket, elriasztva a jól képzett és potenciálisan elhivatott fiatalokat a köz szolgálatától, továbbá ösztönözve sok köztisztviselőt és közalkalmazottat arra, hogy jövedelmüket kiegészítésére törekedjenek.

- Az országgyűlési képviselők alapfizetése legyen megegyező a mindenkori miniszteri alapfizetéssel<sup>97</sup>. Minden egyéb (parlamentari tisztségeik után járó) juttatásuk és költség térítésük úgy legyen megállapítva, hogy azok összesen ne haladassák meg a havi bruttó fizetésük összegét, vagyis egyetlen parlamenti képviselő összes havi, országgyűléstől kapott jövedelme sem lehet több, mint a miniszterek havi alapfizetésének kétszerese. (Ebbe az oktatói és művészi tevékenység után járó jövedelem természetesen nem számít bele.)
- A jelenleg érvényben lévő összeférhetlenségi szabályok mellett országgyűlési képviselő nem tölthet be más választott tisztséget. Nem lehet továbbá profitérdekelt szervezet igazgató tanácsának és felügyelőbizottságának tagja. Nem profitorientált magánszervezet operatív irányításában nem, felügyelő szervének munkájában azonban térítésmentesen részt vehet.

*Mint láthattuk, a párt- és kampányfinanszírozás terén a magyar politikai osztály egy jöttányi előrelépést sem tett az elmúlt húsz évben a tisztesség és átláthatóság, vagyis a demokrácia kiteljesítése irányában. Sajnálatos, s ez borús jövőt vetít elénk, hogy a probléma rendezésének mindez idáig fő kerékkötője, a Fidesz ma kétharmados kormányzati többséggel rendelkezik. Bár nincsenek illúzióink, hogy a fentebb összegzett megoldási javaslatok tekintetében bármilyen előrelépés történhet a jövőben, a magunk és minden demokrata kötelességének érezzük, hogy a lehető legvilágosabban rögzítsük, hogy a korrupció melegágyát és hazánk fejlődésének egyik fő kerékkötőjét, a jelenlegi párt- és kampányfinanszírozás rendszerét gyökeresen átalakítandónak tekintjük.*

## **5/ Tanulságok**

Magyarország a rendszerváltozás óta kulturális válaszút előtt áll. A diktatúra évtizedeit követően megadatott a lehetőségünk, hogy a demokrácia legmagasabb minőségét fejlesszük ki, az állam működését pedig úgy szervezzük és irányítsuk, hogy az a közjót szolgálja. Ennek egyik legfontosabb feltétele az átláthatóság, a közösség vagyónával való felelős és tisztakezű gazdálkodás. Alapja pedig egy olyan társadalmi szerződés, amelyben az államot képviselők vállalják, hogy legfontosabb feladatuk kiváló minőségű közszolgáltatások előállítására a lehető leggazdaságosabb módon, s tevékenységük minden mozzanata a nyilvánosság előtt, ellenőrizhető módon zajlik. A polgárok pedig vállalják, hogy felelősen és szorosan nyomon követik mind az általuk választott, mind pedig az ő pénzükből alkalmazott tisztségviselők munkáját, hiszen nem mindegy számukra, hogy kik és hogyan intézik közös ügyeiket. Egy így működő társadalomban is rengeteg a visszasság és sok az utólagos javításra szoruló döntés, a megváltoztatandó vagy éppen felszámolandó jelenség. Ám a demokrácia ilyen: nem csak jogok, hanem kötelességek, és rengeteg munka és felelősség jár vele és sok pénz és erőforrás is kell hozzá.

Magyarország, úgy tűnik, nem élt a rendszerváltozás adta lehetőséggel, és nem ezt a fejlődési utat választotta. Ebben mindenkit, mindnyájunkat súlyos felelősség terhel. Ám a folyamat nem megfordíthatatlan, még mindig nem késő, hogy rátérjünk a másik útra. Korábban megállapítottuk, hogy a korrupció alapvetően kulturális kérdés. A társadalom, annak minden korosztályával, bármiféle munkát végző, akármilyen anyagi és szociológiai háttérrel rendelkező polgárával, maga dönti el, hogy milyen jövőt szeretne gyermekeire, unokáira örökíteni: egy nyugati, liberális demokráciát, vagy egy keleti, bizánci típusú autoriter rendszert. Mi most az ez utóbbi utat járjuk. Ez az út állami szintre emelt cinizmussal,

<sup>97</sup> Nemzetközi összehasonlítást ld: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7961849.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7961849.stm).

hazugságokkal, törvénytelenségekkel és mindent átható korrupcióval, korrumpt közéleti szereplőkkel terhes. A Szabadság és Reform Intézet meggyőződése, hogy Magyarország többet, jobbat érdemel ennél.

*A korrupciót csak közös erőfeszítéssel győzhetjük le, ahol mindenki meghoz áldozatnak tűnő döntéseket is. Hihetetlenül fontos felismerniük a polgároknak és az üzleti élet képviselőinek, hogy a kontraszelektált politikai osztályt nélkülük nem lehet felfrissíteni, „kifehéríteni”, majd idővel leváltani. Közös társadalmi összefogásra van szükség, amelyhez magas színvonalú demokratikus öntudat és bátor kiállás szükséges.*

Meglehet, a politikusnál ez önkorlátozást, a vállalkozónál gyors profitról való lemondást, az „egyszerű” polgárnál pedig aktívabb közéleti szerepvállalást és a választottak számonkérését jelenti. Ezek ma még bátor döntések. Nem fizetünk, ha a markukat tartják. Nem kérünk, bár kérhetnénk. Nem veszünk részt kétes ügyletekben. Nevén nevezzük a dolgokat. Nem naivnak tekintjük a korrupció ellen föllépőket, nem legyintünk, hanem velük együtt, mind többen szállunk síkra (köz)életünk átláthatóságáért és tisztaságáért. Megnevezzük és megbélyegezzük a tolvajokat. Kikényszerítjük, sőt együtt izzadjuk ki a magas színvonalú oktatást és képzést, amely tudást, tartást és öntudatot ad; annak boldog felismerését, hogy a tisztességes élet kellemesebb és kifizetődőbb, mint a becstelen. Kikényszerítjük a választottainkból, hogy következetes, magas színvonalú közpolitikai döntéseket hozzanak, amelyek stabillá és kiszámíthatóvá, ezért nem csak számunkra, hanem a külföld számára is vonzóvá teszik a gazdaság- és társadalompolitikát és ezzel együtt az országot. Ekkor, és csakis ekkor lesz előre tervezhető az életpálya, elviselhető a közteher, jó minőségű a közszolgáltatás. És ekkor már nem bátorság kell a becsületességhez és az egyenes beszédhez, hanem szégyen lesz az, ha valaki nem így él.

*A jelen tanulmány figyelemfelhívás és a tárgyban már meglévő tudás összegzése kívánt lenni. A lehetőség adott, a magyar és nemzetközi példák előttünk állnak. Semmi újat nem kell kitalálnunk, csupán mély levegőt kell vennünk, és alkalmaznunk kell a legjobb mintákat, hozzáigazítva azokat a saját körülményeinkhez. Óriási az ellenszél, az előjelek nem rózsásak. Ám nincs kibúvó, nincs mire hivatkozni. Cselekedni kell!*