

HACK PÉTER

Miközben a politikai pártok tevékenységének jogi szabályozása, valamint a választási szabályok sok jogos kritikát válthatnak ki, érdemes leszögezni, hogy a hatályos magyar szabályozás ezeken a területeken alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak. A hatályos szabályok alapján biztosítják demokratikus politikai pártok működését, és mind az Országgyűlés, mind az önkormányzatok, mind az Európa Parlament képviselőit szabad és demokratikus választásokon, legitim módon választották meg az elmúlt két évtizedben. Nem ugyanez a helyzet azonban a párt- és a kampányfinanszírozással: ezen a területen a szabályozás és annak végrehajtása sem felel meg a jogállamiság lényeges kritériumainak.

Közismert, hogy szinte nincs olyan fejlett demokrácia, amelyben az elmúlt évtizedekben ne lettek volna párt- vagy kampányfinanszírozási botrányok. Az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában, Franciaországban, Németországban, Japánban, Dél-Koreában vezető politikusok pályája tört ketté vagy ért dicstelen véget ilyen ügyek miatt. Nem egy esetben bírósági eljárások, sőt börtönbüntetések zárták az eseményeket. Olyan politikai személyiségek sem tudták politikai pályafutásukat ilyen ügyek nélkül befejezni, mint Helmut Kohl vagy Tony Blair. Ezekből az esetekből azonban hiba lenne azt a következtetést levonni, hogy lám, a pénz és a politika kapcsolatának szabályozása mindenhol megoldhatatlan feladat, nem is érdemes vele próbálkozni. A botrányok ezeken a területeken éppen a viszonyok tisztázására tett erőfeszítések következményei, míg a botrányok hiánya az esetek többségében a rendezés iránti politikai akarat hiányát jelzi.

A párt- és kampányfinanszírozás kérdéseit két aspektusból is elemezhetjük: a választási rendszer követelményei, valamint a korrupció elleni fellépés szempontjából. Az optimális szabályozás mindkét szempontot egyenlő súllyal veszi számításba.

A választási rendszer oldaláról azt kell megvizsgálunk, hogy a szabályozás és az annak nyomán kialakuló gyakorlat biztosítja-e a finanszírozás területén a versengő politikai erők közötti esélyegyenlőséget, illetve a pénzmozgások átláthatóságán keresztül lehetővé teszi-e annak tisztázását, hogy valójában milyen érdekek mozgatják a pártok döntéshozatalát egy-egy politikai kérdésben. Ebben a körben akkor beszélhetünk a jogállamiság és a demokrácia szempontjából tisztességes szabályzásról, ha a választásokon induló politikai erők lényegében egyenlő eséllyel juthatnak hozzá mind a közpénzekhez, mind a magánforrásokhoz. A hatályos magyar szabályozás igazolhatatlanul nagymértékben kedvez a pártfinan-

szírozás terén a parlamenti képvisellel rendelkező pártoknak, ugyanis a választásokon induló pártoknál a közpénzhez jutás mértékét nem az éppen aktuális választói támogatás aránya határozza meg, hanem a négy évvel korábban megnyilvánuló választói akarat aránya. A tisztességes és demokratikus verseny szabályainak jobban megfelelne, ha a parlamenti pártok a törvényhozási feladataik ellátásához kapott költségvetési támogatást nem fordíthatnák kampánycélokra, és az adott választáson induló párt támogatása például az egyenként kisebb összegű magántámogatások mértékétől függne, ahogyan azt az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet e témában készült javaslata tartalmazza.

A választási rendszer tisztasága szempontjából az is kérdés, hogy a kampány szabályozása – például a kampányköltségek csökkentésére irányuló rendelkezések – nem korlátozza-e a vélemények ütközésének szabadságát. Bár a magam részéről nem értek egyet azzal, hogy cégek, gazdasági társaságok korlátlan anyagi támogatást nyújthassanak politikai kampányokhoz, de figyelmet érdemel, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága az utóbbi években két döntésében is az első alkotmánykiegészítésnek a szólásszabadságra vonatkozó rendelkezése sérelmét állapította meg. Egy 2008-as döntésben a kampányköltségek limitje egyes szabályait minősítették alkotmányellenesnek (*Davis v. Federal Election Commission*, 554 U.S. ___ [2008. június 26.]), egy ez évi határozatban pedig a cégek kampány-hozzájárulásának korlátozásáról állapították meg, hogy az alkotmányellenes (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 50 [2010. január 21.]). Mindkét döntés 5:4 szavazataránnyal dőlt el, és a konzervatív bírák képezték a többséget.

A többségi állásponttal szemben komoly ellenérvet hozhatók fel, azt azonban a magyar szabályozás kapcsán is figyelembe kellene venni, hogy a korrupció veszélyének visszaszorítására hivatkozva nem volna szerencsés például olyan rövid kampányidőszakot megállapítani, amely gyakorlatilag lehetlenné teszi a programok kifejtését. Ugyanezen az alapon bírálható továbbá a jelöltenként egymillió forintos kampányköltségi limit is, amely tizenhárom éve változatlan.

A párt- és kampányfinanszírozás kérdése okkal szerepel a korrupció elleni fellépést sürgető programok prioritásai között. Mind az Antikorrupciós Koordinációs Testület által készített stratégiatervezet, mind a Transparency International nemzeti integritás tanulmánya helyesen állapítja meg, hogy a párt- és kampányfinanszírozás jelenlegi rendezetlensége az új magyar demokrácia egyik legsúlyosabb válságterülete. A hatályos szabályozás okozta hely-

zet a közélet tisztaságának megteremtését akadályozó legsúlyosabb tehertétel.

A rendezésre tett kísérletek áttekintése jól érzékelteti a problémák lényegét. A pártok pénzügyeit szabályozó első törvényi rendelkezések a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként megszületett, a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényben* (Párttv.) található. Az akkori szabályozás által választott jogi megoldások azt a politikai helyzetet tükrözték, amelyben megszülettek. Az első szabad választásokat megelőzően az egyik oldalon az országos infrastruktúrával, épületekkel, irodákkal, gépjárművekkel, személyzettel felvértezett utódpárt szerepelt, a másik oldalon pedig a párttá válás embrionális állapotában lévő új politikai formációk. A törvény – a választási törvénnyel összhangban – nem kívánta az új pártok esélyeit tovább rontani azzal, hogy korlátozza a számukra adható vagyoni hozzájárulásokat. Ezért kizárólag a más államtól származó és a névtelen adományok elfogadását tiltotta. Így az első választás alkalmával a bevételi korlát szempontjából nagyon puha törvénnyel indultak neki az új pártok a választásoknak. Ebben az időben kiadási korlátot nem állapított meg jogszabály. Később tiltotta meg jogszabály, a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 1992. évi LXXXI. törvény* azt, hogy párt költségvetési szervtől, állami vállalattól, állami részvétellel működő gazdasági társaságtól, költségvetési támogatásban részesülő alapítványtól vagyoni hozzájárulást fogadjon el.

A bevételek átláthatóságának követelményét a mai napig lényegileg változatlan formában szintén puha szabályok írták elő. A törvény szerint meghatározott összeget meghaladó belföldi hozzájárulást, illetve ennél alacsonyabb összeghatárig a külföldi hozzájárulásokat a pártoknak az éves beszámolójukban közzé kell tenniük. (Ez az összeg jelenleg 500.000, illetve 100.000 forint [Párttv. 9.§ (2) bekezdés].)

Mind a bevételi korlátok, mind az átláthatósági szabályok egy konkrét történelmi helyzethez igazodtak, és már a második szabad választások során könnyen kijátszhatónak bizonyultak. A legkézenfekvőbb mód a korlátozások megkerülésére az volt, hogy a pártok alapítványokat hoztak létre, s az azoknak adott pénzügyi támogatásra már nem vonatkoznak a párttv. korlátozásai. Ezek az alapítványok névtelen adományokat és a törvényben meghatározott nyilvánosságra hozatali kötelezettséget teremtő összeget meghaladó adományokat is szabadon elfogadhattak. Az alapítványok közbeiktatásával a pártok nyilvános beszámolóiban a törvényben meghatá-

rozott értékhatár fölötti adományozók között gyakorlatilag csak ezek az alapok jelentek meg.

Az első szabad választást követően a törvényhozó a költségvetésből származó közvetlen, mandátumarányos támogatással és ingatlanjuttatással bővítette a pártok forrásait. Ezen felül a pártok tagdíjából, vállalkozási tevékenységből és pénzügyi műveletekből is hozzájuthatnak támogatáshoz.

Az 1994-ben lezajlott második választás után a törvényalkotó már nem a bevételi oldalon kereste a korlátokat, hanem a kampánykiadásokat akarta korlátozni. A *választási eljárásról szóló 1997. C. törvény* 92. § (1) bekezdése jelöltként legfeljebb egymillió forint elköltését teszi lehetővé. Bár a törvény hatálybalépése óta többször felvetődött az összeg megemelésének ötlete, illetve az a javaslat, hogy legalább az infláció mértékével emelkedjen, soha nem sikerült kialakítani az elképzelés megvalósításához szükséges politikai akaratot.

A rendelkezés kétségtelenül jó szándékú indítéka és ésszerű megfontolásai ellenére az elmúlt évtized egyik legkártékonyabb szabályának bizonyult. Nemcsak azért, mert a törvényt senki nem hajtja végre, hanem leginkább azért, mert kifejezetten korrupció-generáló hatása van.

A 2006-os választásokat követően megalakult kormány programja az „Államreform” című fejezetben a következőket tartalmazza a pártfinanszírozásról: „Legyen átlátható és ellenőrizhető a pártok gazdálkodása, különös tekintettel a kampányra fordított kiadásaira. A pártok állami támogatásának növelésével, a kampányra költhető maximális összeg reális megállapításával, ugyanakkor a fentiek szigorú ellenőrzésével váljon világos és átlátható rendszerré a pártfinanszírozás. Erősítsük meg az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványait.”

A kormányalakítás után négy nappal, 2006. június 13-án a kormány benyújtotta a Párttv. és az *1997. évi C. törvény*, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslatot. A javaslat növelni akarta a nyilvánosságot, az átláthatóságot azáltal, hogy előírta: kötelező közzétenni a pártok gazdálkodásáról szóló éves beszámolót és a választási kampány költségvetéséről készített tájékoztatót. Meg akarta szigorítani a könyvvizetésre és beszámolókészítésre vonatkozó szabályokat, és előírta volna, hogy a nagyobb bevétellel rendelkező pártoknak kettős könyvvitelt kell folytatniuk. Meg kívánta növelni a pártok bevételi forrásait oly módon, hogy az országgyűlési képviselők általános választásának évében a pártok utólag, a választási eredmény alapján egyszeri támogatást kapjanak. Erre a támogatásra az a párt jogosult, amelyik országos összesítésben megszerez-

te a területi választókerületek első érvényes választási fordulójában leadott érvényes szavazatok legalább 1%-át. A javaslat szerint a támogatásra fordítható összeg a választás évében a Párttv. 5. § (2) bekezdésében meghatározott támogatások összegének kétszerese. Ez a támogatás a pártokat a területi választókerületek első érvényes fordulójában az adott pártra leadott szavazatok arányában illeti meg. A törvényjavaslat módosítani akarta a pártok gazdálkodására vonatkozó hatályos szabályokat. Növelni szerette volna a választás tisztaságának garanciáit, leginkább azzal, hogy javasolta a kampányszámla bevezetését: egyes kampánytevékenységek csak erről a bankszámláról történő átutalással finanszírozhatók, és az Országos Választási Bizottság ezeknek a bankszámláknak a bankszámlakivonatát a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. A plakátokra vonatkozó új szabályozás a jobb azonosíthatóságot célozta volna (azonosító szám, példányszám, felelős személy stb. feltüntetése). Továbbá szerepelt a tervezetben, hogy a rádiós és televíziós közvetítések, a sajtóbeli politikai hirdetések csak előre közölt árjegyzék alapján jöhessenek létre. A javaslat szigorítani akarta a szankciókat, megerősítette volna az Állami Számvevőszék szerepét.

A törvényjavaslat általános vitáját már a benyújtás utáni hetekben elkezdte az Országgyűlés, az általános vitát 2006. július 4-én fejezték be, majd július 10-én a részletes vitát is megtartották és le is zárták. Ezt követően több mint egy évig nem tűzték napirendre a javaslatot, majd azt az előterjesztő 2007. október 15-én visszavonta.

Időközben az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Nézőpont Intézet szervezésében egyeztetés folyt a parlamenti pártok között a párt- és kampányfinanszírozás kérdéseiről. Az egyeztetés eredményeként a felek eljutottak egy megállapodás közelébe, amely hat pontban foglalta össze a legfontosabb kérdéseket. Az első pont alapelveket rögzített, s ezek között kimondta, hogy költségvetési támogatáson kívül a pártok csak választópolgároktól fogadhatnak el adományokat, jogi személyektől nem. Az egyesületek, társadalmi szervezetek kizárólag a kampányidőszakban, meghatározott összeghatár (például a választópolgárokra vonatkozó limit háromszorosa) alatt adományozhatnak, szigorú átláthatósági szabályoknak alávetve. E szabály alól kivételt képeznek a 2003. évi XLVII. törvény alapján létrehozott pártalapítványok. A párt- és kampányfinanszírozás újraszabályozásának alapelve az átláthatóság, az esélyegyenlőség, a kampányköltségek ésszerű korlátozása és a közpénzek védelme.

A második pont a kampányidőszak meghatározását sürgette, a harmadik a kampányszámla kötele-

ző bevezetéséről szolt. A negyedik pont rögzítette a hirdetési cégek kötelezettségeit. Az ötödik pont korlátozni javasolta a közfunkciót betöltők részvételét a kampányban, a hatodik pedig a társadalmi szervezetek és természetes személyek kampánybeli részvételét kívánta szabályozni.

E pontok közül a Fidesz a negyediket és a hatodikat nem fogadta el. Az előbbit arra hivatkozva, hogy szerinte francia mintára a fizetett hirdetések teljes tilalmát kellene bevezetni, az utóbbit pedig alkotmányos aggályokra hivatkozva.

A megállapodás meghíusulását követően 2007. október 14-én két MSZP-s képviselő, Tóbiás József és Puch László T/4119. számon törvényjavaslatot nyújtott be „A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről” címmel. A képviselői indítvány vélhetően a kormánnyal egyeztetve került beterjesztésre, hiszen a benyújtás másnapján a kormány visszavonta T/237. számú javaslatát. A képviselők tizenkét nap múlva, október 26-án T/4190. számon új változatban adták be javaslatukat. Ez a szöveg lett a tárgyalás alapja.

A javaslat lényegi – koncepcionális kérdéseket érintő – része gyakorlatilag megegyezik a T/237. számú előterjesztésben megfogalmazott törekvésekkel. Az Országgyűlés az általános vitát 2007. november 7-én kezdte és még aznap be is fejezte. A részletes vitára november 19-én került sor, de határozathozatalra nem került sor.

A nyilvános közlésekből nem lehet nyomon követni, hogy a 2007. november 19-i vitalezárás és az április 2-én a Gazdasági Bizottság által benyújtott módosító javaslat között mi történt. A törvényjavaslatához viszonylag kevés számú módosítás érkezett. Ezek egy részét a Gazdasági Bizottság egyhangú határozatával terjesztették be, így okkal feltételezhetjük, hogy mögöttük a pártok közötti megegyezés húzódott meg. Ugyanakkor elkészült egy másik javaslat is, T/4394. számú, amelyet a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség két képviselője nyújtott be.

A T/4190. számú (MSZP-s) javaslat a párt- és kampányfinanszírozás teljes rendszerének átfogó reformját kísérelte meg, az átláthatóságot megteremtő szabályok mellett a finanszírozás koncepcionális változtatására is javaslatot tett. A törvényjavaslat megszüntette volna azt a lehetőséget, hogy jogi személyek pártokat, illetve pártok vagy jelöltek kampányát támogathassák. A pártok pénzügyi forrásait e szerint részben a magánszemélyek támogatása, részben a költségvetésből származó, a jelenlegi helyzethez képest lényegesen megnövelt állami támogatás jelentené. Ez utóbbi megoldás a Fidesz által vezetett akkori ellenzék számára nem volt elfogadható.

A Fidesz által beterjesztett T/4394. számú javaslat csak a kampányfinanszírozásról szól, de ugyan-

csak radikális koncepcióváltást tartalmazott: megszüntetni javasolta a kampány legköltségesebb részét, az elektronikus médiában folytatott választási kampányt.

A választásokat megelőzően, 2009 őszén újra két civilszervezet, a Transparency International Magyarország és a Freedom House Europe tett kísérletet arra, hogy a pártok között megegyezést hozzon létre. Ennek érdekében törvényjavaslatot készítettek, amely a választásokig hátra lévő idő rövidségére tekintettel nem vállalkozott a pártfinanszírozás kérdéseinek rendezésére, hanem kizárólag a kampányfinanszírozás átláthatóvá és ellenőrizhetővé tételét szolgálta. Véget akar vetni a képmutatásnak, amelynek a választók már több választás után tanúi lehetnek: annak, hogy valamennyi párt valótlan beszámolót készítsen kampánycöltségéről, meghamisítva a választási kampányra költött összegek adatait. A javaslat fő célja a politikai rendszerbe vetett bizalom helyreállítása volt a kampányfinanszírozás területén.

A törvényjavaslat a hatályos szabályozáshoz képest minimális változtatásokat tartalmazott. Az egyes jogintézmények bevezetésénél döntő jelentőségűnek tekintette azt a tárgyalássorozatot, amelyet a parlamenti pártok 2007-ben az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Nézőpont Intézet szervezésében folytattak. A megbeszéléseken rögzített, a javaslatot előkészítő Freedom House Europe és a Transparency International Magyarország által létrehozott „képmutatás.hu” honlapon közzétett anyag lényegi elemei beépültek az előterjesztésbe.

A törvényjavaslat változatlanul nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy mind jogi személyek, mind magánszemélyek támogatást nyújthassanak jelölő szervezetek vagy jelöltek számára, a jogi személyek esetében azonban a javaslat korlátozta a támogatás lehetőségét. Azonban minden adományozó esetében megteremtette volna a teljes átláthatóságot. Ennek eszköze a mindkét korábban említett törvényjavaslatban szereplő kampányszámla intézménye lett volna. Indítványozták az Állami Számvevőszék szerepének növelését és kiterjeszteni a lehetőségeit a kampányfinanszírozás ellenőrzésében. Rövidebb és korlátozottabb kampányidőszakot írt elő, egyúttal megteremtette volna a médiakampány átláthatóságát. A javaslat meg kívánta szüntetni annak lehetőségét, hogy az állam, az állami szervek, valamint az önkormányzatok közpénzből választási kampányt folytassanak.

A pártok között azonban ezen az alapon sem jött létre megállapodás, mivel a Fidesz ragaszkodott saját indítványához, és kizárólag azt tekintette tárgyalási alapnak. A javaslatot még a választások előtt, változatlan formában benyújtotta az MSZP, majd az új parlament megalakulását követően az LMP is elő-

terjesztette, a kérdésben azonban törvényalkotási lépés mindmáig nem történt – azt leszámítva, hogy az önkormányzati választásoknál az új parlament lerövidítette a kampányidőszakot.

Az előzmények alapján egyrészt megállapítható, hogy a politikai pártok (a civilszervezetek közreműködése révén) mindvégig rendelkeztek olyan ismeretekkel, amelyek a párt- és kampányfinanszírozásnak a mainál megnyugtatóbb megoldásához szükségesek. A korrekt törvényi szabályozást nem a megoldáshoz vezető út ismeretlensége, hanem a politikai akarat hiánya akadályozta meg. Az elmúlt évtizedben a parlamenti pártok energiájuk nagy részét ebben az ügyben arra fordították, hogy hogyan tudnak olyan látszatot kelteni, mintha ők lennének azok, akik a problémát kezelni akarják, de a másik fél ezt akadályozná. Megállapítható az is, hogy az elért eredmények (a pártalapítványokra vonatkozó szabályozás), illetve a megfogalmazott indítványok nagymértékben kedveznek a javaslatot készítő parlamenti pártoknak, és nagymértékben nehezítik új szereplők számára az egyenlő eséllyel való indulást.

A választásokat követően a kétharmados többség még csak kísérletet sem tett arra, hogy az önkormányzati választások előtt rendezze a kérdést. Ugyanakkor a mostani kormánytöbbség már nem tudja a korábbi gyakorlatot folytatni, azaz nem tudja másra hárítani a szabályozás elmaradását.

Jelenleg azonban nincs a tárgyalóasztalon a helyzet megoldására vonatkozó előterjesztés, az LMP által benyújtott tervezet ugyanis a javaslat eredeti indokolása szerint is erősen kompromisszumos és korlátozott hatáskörű megoldás. Korlátozott, mert a pártfinanszírozás kérdését nem érinti, és kompromisszumos, mivel csak azokat az elemeket tartalmazza, amelyek a választások előtt rövid idővel még elfogadhatók lettek volna.

A Fidesz korábbi javaslatát nehezen lehet megnyugtató megoldásnak nevezni, hiszen a közszolgálati televíziós csatornáknál amúgy is előnyben lévő kormánypártokat még inkább tisztességtelen előnyhöz juttatná a kereskedelmi csatornáknál bevezetendő kampánytilalom. (Arról nem is beszélve, hogy a Fideszhez közel álló tulajdonosok által irányított kereskedelmi csatornán gyakorlatilag korlátlanul folytathat „nem fizetett” kampány.)

Az eddigi javaslatokból körvonalazódik ugyan néhány olyan pont, amelyben a pártok között egyetértés látszik (például a kampányszámla intézménye), de ezen a területen a helyzet a választások óta lényegesen megváltozott, hiszen mind a pártfinanszírozás szabályainak megtartását, mind a kampányfinanszírozás törvényességének ellenőrzését az eddigi javaslatok – így a civilszervezetekéi is – az Állami

Számvevőszék hatáskörében látták volna megnyugtatónak. De mivel az ÁSZ elnökévé kormánypárti politikust választottak meg, új helyzet állt elő. A finanszírozás pártatlan és elfogulatlan ellenőrzését az új vezetésű számvevőszék nem tudja megnyugtatóan elvégezni, így a jövőbeni szabályozásnál megoldást kell találni arra, hogy melyik szervezet tudná ellátni a független és pártatlan ellenőrzés feladatát.

A párt- és kampányfinanszírozás megoldásának optimális paraméterei jól meghatározhatók, a demokratikus verseny feltételeit biztosító eljárás törvény, ezen belül a korrupciót generáló folyamatokat visszaszorító és az egyenlő bánásmódot megteremtő kampányfinanszírozás szabályai kétharmados többség birtokában könnyen megoldhatók. A kérdés csak az, hogy a jelenlegi kétharmados többség képes-e, illetve hajlandó-e erre.

JUHÁSZ GÁBOR

Az egész 1990 nyarán kezdődött. Egy év sem telt még el a *pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény* (Párttv.) megszületése óta, amikor az első szabad választás után összeült parlament képmutató indokolással lazított a pártfinanszírozási előírásokon. „A pártok képtelenek megelőlegezni a működési költségeket, különösen most, amikor készülnek az önkormányzati választásokra. A törvény módosítása a parlamentbe nem jutott kis pártok részére létkérdés, mert a juttatás késedelmes folyósítása miatt nem tudnának részt venni az önkormányzati választásokon” – szövegezte a Párttv.-t módosító *1990. évi LXII. törvényhez* fűzött előterjesztői indoklás. Valójában a nagy, országgyűlési mandátumot szerzett pártok kasszája is kiürült az 1990 eleji kampány következtében, ezért gyorsan pénzhez szertettek volna jutni. Így aztán sürgősen eltörölték azt a szabályt, amely szerint negyedévente utólag kapják az állami apanaszt, amelynek szavazatarányos része ráadásul nem is haladhatja meg összbevételük felét.

„Magyarországon a politikai pártok túlnyomó része gazdasági tevékenységet nem folytat, bevételeiket a tagoktól beszédett tagdíjak és hozzájárulások képezik. Ez az összeg azonban olyan alacsony, hogy ebből a működésükhöz szükséges költségeket nem tudják fedezni. [...] A költségvetési finanszírozási gyakorlat az államélet területén szinte kivétel nélkül az, hogy a költségvetésből gazdálkodó szervek a tárgyidőszakra szóló juttatásokat előre – a negyedik első napján – kapják meg” – fejtegette tovább a törvényjavaslat indoklása, amelynek nyomán az 1989

őszen elfogadott támogatási rendszert a maguk javára módosították a pártok.

A húsz évvel ezelőtti lépés megadta az alaphangot: az utóbbi két évtizedben – legyen bármilyen többségű is a parlamenti – minden pártfinanszírozási korrekció ebben a szellemben született. Az Országgyűlésnek sosem volt elég bátorsága ahhoz, hogy nyíltan kimondja: a demokrácia sokba kerül, arra az államkasszából is áldozni kell, sőt időről időre emelni kell ezt az összeget. Most évi 2,5 milliárd forintot osztóznak az 1%-os szavazathatár fölé jutott pártok; ez a keret szinte be van betonozva, vagy ha változik, akkor inkább csökken, mint 2010 nyarán, amikor Orbán Viktor 29 pontjának egyikeként e költségek 15%-os lefaragását jelentette be a gazdasági nehézségekre hivatkozva.

A választói reakcióktól félve inkább álcázott párttámogatási akciókra adták voksaikat a képviselők. Ezzel nemcsak a politikaellenes közhangulaton javítottak, de a pártok gazdasági igazgatóinak, pénztárnokainak is kedveztek. Ők gyakorlatilag szabad kezet kaptak a pénzgyűjtésre, s attól sem kell félniük, hogy az elszámolások hiányosságai miatt kerülnek célkeresztbe. E húszéves folyamat eredményeképp mára csak álszigorú – például értelmezhetetlen vagy éppen szankciómentes – szabályok állítanak korlátokat a pártok elé, s egy komoly eszköztár nélküli Állami Számvevőszék próbálja szemmel tartani gazdálkodásukat. E szervezet teljes eljelentéktelenedéséhez vezethet ráadásul az a 2010. júliusi parlamenti döntés, amely egy pártkatonát – Domokos László addigi Fidesz-képviselőt – ültetett a számvevőszék élére.

1.

A Párttv. az új politikai szervezetek tényleges létrejötte után, a háromoldalú egyeztető tárgyalások jóváhagyásával született. A törvényt 1989. október 19-én fogadta el az 1985-ben megválasztott Országgyűlés, kiegészítve az *egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt*. Azokat a többlétszabályokat tartalmazza ugyanis, amelyek a társadalmi szervezetek közül kizárólag a pártokra vonatkoznak.

Ami a finanszírozást illeti, a törvény kezdettől fogva korlátozta a pártok gazdálkodását, jelezve azt a törvényjavaslat indoklásban is tükröződő előterjesztői szándékot, hogy gátat szabjanak például az állami pénzek átszivattyúzásának, az átláthatatlan támogatásoknak vagy a gazdaság és a politika korrupciógyanus összefonódásainak. A pártok vagyona eszerint tagdíjakból, állami támogatásból, ingyenes államiingatlan-juttatásból, adományokból, hagyatékból, illetve a párt vagy cégei gazdálkodási tevé-

kenységéből eredhet. Külföldi államoktól származó vagy névtelenül érkező támogatást nem fogadhatnak el, s magyar állami költségvetési szerv, állami vállalat anyagi segítsége is tilos forrás. Ezt a szabályt 1993 elején kiegészítették azzal a törvénymódosítással, hogy állami résztulajdonú gazdasági társaság, közvetlen vagy közvetett állami támogatásban részesülő alapítvány sem lehet adományozó. E korlátozások ellentételeként kezdettől fogva kimondja a törvény, hogy pártoknak állami támogatás jár. Ezt az apanázst a választási eredmény alapján kell folyósítani a pártoknak, ez alól csak az 1989–1990-es átmeneti időszak volt kivétel, akkor a taglétszámbevallás volt az alap.

A fantomtagságon alapuló pénzszerzési trükkök az 1990-es választás után már nem hozhattak eredményt (a részletekről lásd JUHÁSZ Gábor: *Pénzképviselet – pártkasszák titkai*, Budapest, Kisszika Kiadóház, 2007). Az akkor érvényes előírás szerint a szétosztható állami pénz 25%-át a parlamenti képvisellel rendelkező pártok között (a frakcióval rendelkező pártokon túl közéjük tartozott az egy egyéni képviselő Agrárszövetség is) egyenlő arányban kellett elosztani, 75%-át pedig szavazatarányosan azok között a szervezetek között, amelyek a pártlistákra és a jelöltekre leadott voksok több mint 1%-át szereztek meg az első választási fordulóban. Mindmáig ez a konstrukció él, azzal a módosítással, hogy a 25%-ból már csak az országos listán mandátumot szerzett pártok részesednek, vagyis ezt a jogot már nem lehet megszerezni egyetlen befutott egyéni képviselővel (netán ciklus közben „átigazolt” törvényhozóval), hanem az általános országgyűlési választáson át kell lépni az ötszázalékos listás szavazatküszöböt.

A költségvetési támogatáson felül jelentős állami ingatlan-adományban is részesültek a pártok. Az első, törvény általi székházjuttatásra 1991-ben került sor: a parlamenti pártok ingyenesen tulajdonba kapták a központi székházakat, amelyeket addig költségtérítésért használtak. Miután azonban az ingatlanosztásnál a választási eredményeket figyelembe vevő, iroda-négyzetméterben mért kvótákat állítottak fel a pártközi megállapodás alapján, s az MDF és a Fidesz esetében a központi székházak nem töltötték ki a nekik járó keretet, a kormány az Országgyűléstől felhatalmazást kapott, hogy e két pártnak 1991 végéig újabb ingatlanokat adjon. A kabinet feladata lett az 1% fölötti 1990-es választási eredmény alapján állami támogatásra jogosult, nem parlamenti pártok székháztulajdonhoz juttatása: nekik 400-800 négyzetméter bruttó alapterületű épület járt.

E keretfeltöltés vezetett az első olyan pártfinanszírozási akcióhoz, amely már a nyilvánosság előtt is egyértelművé tette: a pártok kivételezettnek tekintik

magukat. Az Antall-kormány ugyanis egyebek mellett a fővárosi Váci utca 38. és a Széchenyi rakpart 3. szám alatti, állami tulajdonban levő épületeket utalta ki az MDF-nek és a Fidesznek. Az MDF kapta az épületek 54%-át, míg a Fidesznek 46% jutott. Teljesen nyilvánvaló volt az ingatlanszakértők előtt, hogy ezek az épületek – például belső elrendezésük és a parkolási gondok miatt – alkalmatlanok pártszékháznak. A kiválasztásnál az volt a szempont, hogy a két párt – amely egyébként elfogadott volna pénzt is megváltásként – továbbadható vagyonhoz juthasson. Hogy ez mennyire így volt, jól jelzi a Váci utcai épület sorsa. A két párt 1992. szeptember 23-án előszerződést kötött a Magyar Külkereskedelmi Bank Rt.-vel, amely 1,5 milliárd forintért meg kívánta venni az ingatlant. A pénzügyet hét nappal később kiugróan magas, 90%-os előleget fizetett. A végleges szerződést 1993. január 11-én írták alá, s a hiányzó vételárrészt a bank 1993. március 31-én fizette ki. A konstrukció egyik – az érintett pártok által sugallt – magyarázata szerint a bank biztosra akart menni: nem írta alá a végleges szerződést, amíg meg nem szerezte a háztömbnek a pártingatlan mögötti részét, az előleggel ugyanakkor elérte, hogy a pártokban fel se merüljön a visszalépés gondolata. Utóbb azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a két párt meg akarta várni, hogy hatályba lépjen az 1992 őszén már tervezett Párttv.-módosítás, amely kimondta: megengedett az ingatlanértékesítés a pártok számára, s ráadásul áfamentes. Ez a szabály a Párttv.-t módosító 1992. évi LXXXI. törvénnyel lépett hatályba 1993. január 5-én.

Az egész ügyletsorozat 1993 májusában tudódott ki, s – mint a következő választás eredménye is jelezte – súlyos következményekkel járt a két érintett párt számára. Egyrészt a kormánypárti MDF és az ellenzéki Fidesz gazdasági összejátszását jelezte, másrészt kiderült: az ebből származó Fidesz-pénzt egy párt körüli cégbirodalom létrehozására szánták, korántsem a pártéltre (ennek egyik lépése volt például a Fico Kft. nevű Fidesz-cég Jet Car nevű autókölcsönzőjének létrehozása). Az akciósorozat jól mutatta, hogy a pártok gazdasági igazgatói már akkor kreatívan kezelték a szabályokat, s hogy a parlamenti csaták korántsem akadályozták meg a közös érdekek érvényesítését.

Tény, hogy az új pártoknak leleményesnek kellett lenniük, hiszen hátrányban voltak az MSZP-vel szemben, amely kiépített hálózatot örökölt 1989 októberében a jogelőd MSZMP-től. Ez elsősorban a vidéki irodahálózat meglétében volt tetten érhető. Az 1998-as fordulat után a Fidesz vezette koalíció megpróbálta felszámolni ezt a szocialista előnyt, esélyegyenlőséget teremtve egy újabb irodatorvénnyel. Az

1991-eshez hasonló tulajdonosztás azonban elmaradt (a pártok ingyenesen használhatták az állami ingatlanokat), részint mert az akkori Orbán-kormány mögött nem volt kétharmados többség, így 2000-ben csak a használati jogokat rendezték át.

Az újabb kormányváltás új elképzeléseket hozott. Előbb, ismét csak törvényhozási úton, 2003-ban lehetővé tették, hogy a parlamenti pártok – német mintára – politikai alapítványokat hozzanak létre, s ezeket is felvették a közpénzből támogatottak listájára. Ezzel gyakorlatilag a pártkasszákat tehermentesítették – noha formálisan oktatási-tudományos célt szolgálnak az új szervezetek –, miközben azt próbálták eladni a választóközönségnek, hogy ez nem jelent új párttámogatást (az alapítványi keret mintegy egymilliárd forint évente). Következő lépésként a 2006-os választás közeledtével a kormánypárti oldalról Molnár Gyula (MSZP) és Bóhm András (SZDSZ) törvényjavaslatot nyújtott be a pártok ingyenes ingatlanhasználatának megszüntetéséről. Valójában azonban arról volt szó, hogy meg akarták ajándékozni magukat a parlamenti pártok: tizenöt éves részletfizetéssel vagy azonnali fizetés esetén nagy árengedménnyel tulajdonba kaphatták volna az irodákat. MSZP-voksokkal elfogadták ugyan a javaslatot, ám hatályba mégsem lépett, mert Sólyom László köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte a törvényt a parlamentnek. Az államfő aggályosnak tartotta ugyanis, hogy a javaslat „végleges anyagi támogatásban részesíti a kedvezményezett pártokat”. Az Országgyűlés már nem foglalkozott a törvényjavaslat újratárgyalásával, előterjesztői 2006. február 6-án visszavonták azt.

Az újabb választás után is napirenden maradt azonban a pártirodák ügye, s 2007-ben végül megszületett a törvény, amely gyakorlatilag a 2005-ös Molnár–Bóhm-javaslatot vitte tovább. Megjegyzendő, hogy az új rendelkezéseket nem túl elegáns módon *az állami vagyronról szóló 2007. CVI. törvényben* szabályozták egy szocialista módosító indítványra, amelyet az ellenzéki pártok is támogattak, miközben az SZDSZ ellenezte. Ennek nyomán a pártok állami garanciás kedvezményes kölcsön segítségével sorra vásárolták meg az általuk használt ingatlanokat, fél- és egymilliárdos tartozásba verve magukat. Kockázatot valójában nem vállaltak, mert az állami Magyar Fejlesztési Bank volt a finanszírozó és a megszerzett ingatlanvagyon a fedezet (a pénzügyi keret ötmilliárd forintos keretet nyitott e célra). A politikai erők hozzáállására jellemző, hogy amikor a nyilvánosság – közpénzről lévén szó – a részleteket firtatta, elzárkóztak az adatközléstől. A pereskedéshez vezető információeltitkolásban a Fidesz járt az élen, a pártok közzétételi kötelezettségét kimondó –

igaz, nem jogerős – bírói ítélet ellenére sem közlött adatokat. Az akció során több mint száz irodát vettek meg a pártok, a legtöbbet az MSZP, amely a Fideszhez hasonlóan valószínűleg kimerítette az egymilliárdos hitelkeretét, míg az SZDSZ 622 millió, az MDF 455 millió, a KDNP 300 millió forint állami kölcsönt vett fel. Hogy mindenez valójában újabb vagyonyjuttatás volt, jól jelzi az MDF és az SZDSZ esete. A 2010-es választáson a parlamentből kiesett két párt a hitelre vásárolt irodák egy részének piaci hasznosításából és értékesítéséből próbája kifizetni a részleteket. A szabaddemokraták – akik állami támogatás nélkül maradtak 2010-től – például havi 5 millió forint törlesztést próbálnak meg annak érdekében kigazdálkodni, hogy az ingatlanok egy részét megtarthassák.

A pártalapítvány-törvény útja sem volt diadalmenet. Sólyom László még államfővé választása előtt bírálta egy tudományos munkában (SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*, Budapest, Rejtjel, 2004), s az ő érvelését másolva támadta meg a szabályokat a Védegyelet 2007-ben. Sikerrel. Az esélyegyenlőség sérelmét is felhozó indítvány nyomán az Alkotmánybíróság a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban az alaptörvénybe ütközőnek mondta a parlamenti pártokat kedvezményező előírásokat, azokat ezért az Országgyűlés 2008-ban módosította, így már minden egy százalék fölé jutott párt jogosult lett politikai alapítvány létrehozására (ez akkor gyakorlatilag a MIÉP – Jobbik a Harmadik Út nevű pártot jelentette).

2.

Miközben meg-megújuló erővel próbálnak a pártok minél több pénzt/kedvezményt kicsikarni az államtól, mindent megtettek azért, hogy gazdálkodásuk átláthatatlan maradjon. Eleinte – az 1989-es szabályok szerint – részletezniük kellett például a gazdálkodási bevételeket, sőt az úgynevezett egyéb bevételeket is jogcím szerint kellett közzétenniük. A kiadási oldalon pedig az „általános” és a „személyzeti” költségeket bontva kellett közölni a pénzügyi beszámolóban, amely a Magyar Közlönyben jelent meg a tárgyévét követő március 31-ig. Az 1993-ban hatályba lépett törvénymódosítással aztán úgy változtatott a parlament a szabályokon, hogy a gazdálkodás áttekinthetése teljesen reménytelenné vált a nyilvánosság számára, noha a törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint „a pártok beszámolójáról szóló melléklet korszerűsítése a nyilvánosság pontosabb tájékoztatását szolgálja”, s egy hónappal több időt is kaptak a közzétételre. A pontosabb tájékoztatásból

semmi sem lett, ma is minden párt azt számol el, amit akar. A nagyobb adományok nevesítéséről szóló szabályt nem törölték el, ám a bevételek részletezését igen, a kiadási oldalon pedig néhány nagy, belső osztás nélküli költségcsoporthoz képeztek (például működési kiadások, politikai tevékenység kiadásai). A pártmérlegekkel persze nem ez az egyetlen gond. A közzétett első változat szinte mindig hibás, csak az Állami Számvevőszék vizsgálata után közzétett variációk tekinthetők hitelesnek, így gyakran több év késéssel látnak napvilágot a valószínűleg elfogadott beszámolók – vagyis akkor, amikor már semmilyen jelentőségük sincs a közvélemény tájékoztatásában.

Nincs ez másképp a kampányköltségvetésekkel sem, amelyek az utóbbi években a pártpenzvíták középpontjában állnak. Először 1998-ban tudhatunk meg a választók hivatalos adatokat arról, mibe kerül a kampány, pontosabban hogy mit is vallanak be erről a pártok. A Magyar Közlönyben kötelezően publikálandó elszámolásról 1997-ben született parlamenti döntés a *választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben*. Jellemző ugyanis, hogy az 1994-es választás után egyetlen párt sem teljesítette azt a törvényben előírt kötelezettségét, hogy a napisajtóban hozza nyilvánosságra az országgyűlési választásokra költött összeget.

A választási törvény 1997-ig kifejezetten a párttörvényre hagyta a kampánykiadások jogi szabályozását, az viszont szót sem ejtett a kortespénzekről. Mindebből szinte egyenesen következett, hogy soha egyetlen párt sem bukott le Magyarországon illegális kampányfinanszírozási akcióval. A nyilvánosságra került eseteket – például az adományozó kilétének megállapíthatatlansága miatt tiltott adományokat – többnyire nyilvántartási hibákkal magyarázták.

Az 1997-es változtatások mérlege sem egyértelműen pozitív. Bevezették ugyan az elszámolási kötelezettséget és a jelöltenkénti egymillió forintos költségi limitet, ám érdemi ellenőrzés és szankciók hiányában ennek semmi értelme nincs. Sőt abban a tekintetben még romlott is a helyzet, hogy addig nem kellett úgy könyvelniük a pártoknak, hogy a kimutatás mindenképpen azt jelezze: belefértek a jelöltenkénti egymillió, összesen legfeljebb 386 millió forintos kampánykeretbe. A kamukönyvelésre nemcsak a kortesköltségbecslések utalnak, hanem az is, hogy a választási években megugrik a pártmérlegek „politikai tevékenység kiadásai” elnevezésű rovatának összege. A kampánykiadásokat itt szokás elszámolni, s előfordul, hogy az előző és a következő évihez képest tízszeres összegeket mutatnak a választási évek (ezt az önkormányzati választással kapcsolatos – nem korlátozott – költségek aligha magyarázzák). Jellemző például, hogy a Fidesz 2006-

ban 2053 millió forintot számolt el politikai tevékenységre, miközben a hivatalos elszámolás szerint a 386 millió forintos keretéből kijött a tavaszi választási kampány. Az MSZP költsége – az önbevallás szerint – ugyancsak „befért” az előírás szabta korlátok közé, ugyanakkor a választási évre 1223 millió forintot tüntetett fel a párt politikai kiadásként. Két évvel később, vagyis a népszavazásos 2008-ban, a Fidesz 478 millió, az MSZP 577 millió forintot adott meg ilyen kiadási tételként.

Bevett költségcsökkentő trükk, hogy csak a központi kampányok kiadásairól számolnak be a pártok. Nemhogy a képviselőjelöltjeik, de még a helyi szervezeteik kiadásait sem sorolják fel – meg is tehetik, hiszen nincs szabály arra, mi számít kampánykiadásnak. Előszertettel számolják el például a kortesirodák fenntartását is pártépítésnek, még akkor is, ha teljesen nyilvánvaló a kampánnyal való kapcsolat, mint 1994-ben az MDF esetében. Akkor a voksolás előtt választási előkészítő fórumokat szervezett a párt, ehhez irodákat bérelt, aktivistákat fizetett. Arra hivatkozva, hogy például a faxok, számítógépek a választás után is az MDF-nél maradtak, mindezek költségeit pártépítési, nem pedig korteskiadásnak tekintették.

E helyzet közéletromboló hatása mindenki előtt nyilvánvaló. A számvevők egymás után állapították meg, hogy a „törvények jelenleg nem biztosítják a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatóságát” (lásd például az Állami Számvevőszék 2003. márciusi, 0307. számú jelentését). 2002 után indítványozták is a kampányidőszak pontos meghatározását, a beszámoló formájának rögzítését, s azt, hogy a kampányelszámolásra ne 60 napjuk legyen a pártoknak, hanem 90 vagy 120. A jelentés javasolta azt is, egyértelműen határozzák meg az „egy jelöltre átlagosan fordítható kiadás reális nagyságát”, ami nyilvánvaló utalás a jelöltenkénti egymillió határ emelésének szükségességére.

Ez azonban nem történt meg. A második Gyurcsány-kormány 2006-os hivatalba lépése után mutatkozott némi remény, az MSZP-SZDSZ-kabinet ugyanis 2006 júniusában átfogó javaslatot nyújtott be a párt- és kampányfinanszírozás teljes átalakítására, beleértve a keretemelést is. A T/237. számú törvényjavaslat elfogadásához szükséges kétharmadot azonban nem sikerült összehozni, a 2006 őszi kiéleződött belpolitikai csatározások után pedig ezt a szándékot fel is adta a megrendült Gyurcsány-kabinet. A pártközi tárgyalások – részint kutatóintézetek közvetítésével – ugyan folytatódtak egy „csökkentett értékű” kampányfinanszírozási reform érdekében, sőt közelítettek is a felek a megegyezéshez, azonban egyik verzió sem jutott el a végszavazásig –

lásd például 2007-ben a T/4119. számú és a T/4190. számú (mindkettő Tóbiás József, Puch László – MSZP), valamint a T/4394. számú (Nyitrai Zsolt, Répássy Róbert – Fidesz) törvényjavaslatot, majd 2009-ben a T/11091. számú (Nyitrai Zsolt, Répássy Róbert – Fidesz) és a T/11446. számú törvényjavaslatot (Tóbiás József – MSZP). Ezt látva civilszervezetek – például a Transparency International és a Freedom House magyarországi szervezetei – karolták fel az ügyet, összefésülték a pártok javaslatait, ám ez a felkarolt verzió sem jár sikerrel. A szervezetek erre kepmutas.hu néven honlapot indítottak, amely nemcsak a javaslataikat tartalmazza, hanem mintegy civil ellenőrként szemmel tartja a kortes-költségeket is. Ez a kampánymonitor 3260 millió forint parlamenti választási összköltséget jelzett 2010-re, amelyből a Fideszre 1289 millió, az MSZP-re 1159 millió forintot jutott. Ezek becsült adatok, ám mindenképpen jelzik, hogy még a korábbi két általános választáshoz képest visszafogottabb idejű kampányban sem jöhettek ki a pártok a 386 millió forintos keretből, bár hivatalosan ezt állították.

Az egymással szemben bizalmatlan pártok inkább vállalták az egész politikai osztály hitelét megrendítő törvényhozási huzavonát, mintsem hogy bármiféle valós vagy vélt előnyhöz engedjék valamelyik vetélytársukat (például a politikai reklámok vagy a pártadományok részletelírásainál). Ráadásul a Fidesz mindenképpen el akarta kerülni, hogy a Gyurcsány–Bajnai-időszakban megszülessen a parlamenti sikerként kommunikálható új szabályozás, s miután kétharmados törvényről van szó, ezt meg is tudta akadályozni.

A Fidesz kétharmados győzelme itt is gyors változást hozhatott volna. Orbán Viktor pártja ugyanis évek óta hirdeti, hogy átlátható, olcsó kampányt szeretne; korábban a fideszes tárgyalódelegációk is rábólintottak olyan alapvető fontosságú változtatásokra, mint a nyílt kampányszámla bevezetése vagy a számvevők jogainak kiterjesztése. Mindezek megvalósításához 2010 áprilisa után nincs szükségük pártközi egyeztetésre. A nemzeti együttműködés sodrában azonban az efféle változtatásokra nem maradt idő; igaz, kormányra kerülve a fideszesek nyíltan nem is tagadták meg korábbi elgondolásaikat. Csak hátrasorolták a párt pénzreformot – valahová a sor végére, messze-messze a pálinkafőzési és az iskolai buktatási szabadság megteremtése mögé.

2010 szeptemberére a korábbi nagy igyekezetre csak egyetlen parlamenti iromány utal, Karácsony Gergely T/30. számon benyújtott törvényjavaslata. Az LMP képviselője az ígéretekre emlékeztetve terjesztette be indítványát a kampányfinanszírozás reformjáról. A vitáig ugyan nem tudta eljuttatni má-

jusban beadott tervezetét, ám némi sikert elérhetett a Fidesz uralta Országgyűlésben: elmondhatja, hogy az ő törvényjavaslata az egyetlen ellenzéki indítvány, amelyet nem söpört le 2010. május–júliusban a kormánypárti szavazógépezet.

VAJDA ÉVA

Hatvanezer forint nyomdaköltségről adott számlát egy budapesti egyéni körzetben induló MDF-es képviselő 2002 és 2006 között minden hónapban. A „baráti” nyomda soha nem végzett semmilyen nyomtatási munkát, ellenben a pénzt „tartalékolta” a honatyá számára, aki a választási kampányban egyszerre „hívta le” az időközben felgyűlt bő kétmillió forintot. Mint a ma már nem politizáló képviselő Kósa Andrásnak, a Hírszerző újságírójának elmondta, neki ez jelentette azt az alapot, amelyből a 2006-os egyéni kampánya költségeinek egy részét finanszírozta. „Akinek van esze, az a megválasztása után egyből elkezd tartalékolni: ha tudja, hogy a következő ciklusban is biztosan el fog indulni, akkor arra, ha pedig már előre tudja, hogy nem, akkor arra, hogy a civil életét elkezdje valahogyan” (*Oligarchák írják a kottát: kampányfinanszírozás Magyarországon*, Hírszerző, 2010. szeptember 27.). Szerinte ez különösen a kis pártok politikusaival van így, akikről a pártjuk nem nagyon tud gondoskodni a parlamentből való távozásukat követően egy-egy céges állással, valamilyen tanácsadói megbízással vagy önkormányzati tisztséggel. Marad tehát a „tartalékolás” minden lehetséges módon. Ha valamikor, hát most igazán nagyüzemi módon folyhat ez a fajta tartalékolás, hiszen a 2014-es létszámcsökkentés miatt már most tudható, hogy sokan kezdték meg utolsó – vagy éppen első, egyben utolsó – ciklusukat a parlamentben.

Kósa cikke annak a projektnek a keretében született, amelyet a Freedom House és a Transparency International Magyarország (TI) indított útjára tavaly azzal a céllal, hogy rákényszerítsék a pártokat: tegyék átláthatóvá a kampány- és „békeidős” költségeiket. 2007 decemberében vették át a 2006-ban útjára indított pártfinanszírozási stafétát az Eötvös Károly Közpolitikai Intézettől, hogy a nyilvánosság erejének felhasználásával segítsék elő a párt- és kampányfinanszírozás reformját. A projekthez csatlakozó szerkesztőségek – így többek között a Hírszerző, az Origó, a Figyelő, a Bors, a Fejér Megyei Hírlap és a Kreatív munkatársai – tényfeltáró cikkekkkel igyekeztek minél több adatot, történetet és visszاسágot a felszínre hozni.

A pártok az idei országgyűlési választások előtt nem fogadták el a civilszervezetek szakértői által készített törvényjavaslatot, amely a költségeket átlátható módon ellenőrizte és szabályozta volna, így az őszi önkormányzati választásokra is a korábbiakhoz hasonló körülmények között kerül sor. A kormány ugyan tett lépéseket a párt- és kampányfinanszírozás rendbetételére, de ezek a TI szerint csak szimbolikus gesztusok voltak – áll a nemzetközi szervezet szeptember 8-i közleményében (http://www.transparency.hu/hirek_esemenyek?nid=619). A TI úgy látja, a kampányidőszak 72 napról 60 napra csökkentése értékelendő gesztus a kormány részéről, hiszen a rövidebb kampány alatt várhatóan kevesebb lesz a pártok kampányra fordított kiadása. Ugyanakkor a kopogtatócédulák összegyűjtésére vonatkozó idő indokolatlan lerövidítése, valamint a kampánycsend módosítása nem teszi átláthatóbbá a kampányfinanszírozást. Az ajánlószelvények gyűjtési idejének csökkentése a demokratikus választást veszélyezteti és a kopogtatócédulákkal való visszaélések mértékét növeli – fogalmaz a sajtóközlemény. A pártok költségvetési támogatásának 15%-os csökkentése pedig arra kényszeríti a pártokat, hogy egyéb forrásból próbálják finanszírozni működésüket. Ugyanakkor a probléma gyökere az, hogy nincs a pártok bevételeit és kiadásait megfelelően ellenőrző szabályozás. „A forrást valahonnan elő kell teremteniük a pártoknak, de az átláthatóság hiánya miatt nem tudhatjuk, hogy milyen magán- és üzleti érdekek állhatnak egy-egy párt mögött” – mondta Alexa Noémi, a Transparency International Magyarország ügyvezető igazgatója. „Ezért a pártok beszámolási kötelezettségeinek szigorúbb szabályozását, a kötelező kampányszámla bevezetését és az ellenőrző intézmények hatáskörének bővítését javasoljuk” – nyilatkozta a korrupcióellenes szervezet vezetője a sajtóközleményben.

Mivel a pártok a demokratikus intézményrendszer alappillérei, nem kampányolhatnak törvénysértő módon. Az országgyűlési választások esetében azonban a jelöltenkénti egymillió forintos limitet talán a rendszerváltás utáni első szabad választáskor nem lépték át a pártok, azóta a becslések szerint minden voksoláskor jóval többet költöttek, mint a törvényben szereplő felső határ. Ez azt jelenti, hogy folyamatosan törvénysértő módon kampányolnak, beszámolóik azonban rendre nem tükrözik a valós költségeket. Az önkormányzati választások esetében a törvényben nincs meghatározott költési limit, a pártok tehát korlátlanul költhetnek a kampány során.

S nem csak a kampány során. Újságírói eszközökkel szinte lehetetlen volt felmérni és számba venni, hogy mennyibe kerül egy párt működtetése a hold-

udvarral együtt, amelybe beletartoznak a titkárnők, a szakértők, a kommunikációs és egyéb stábok, a telefon-, taxi-, éttermi és egyéb számlák. Ennek megállapítására a projekt során az újságírók tettek kísérletet, a becslések eredményeit a kepmutatas.hu oldalon megtalálják az érdeklődők. A legális éves keret sokszorosáról van szó, ez egészen biztos, csak hogy van egy nagyon nagy kérdés: hol ér véget a pártfinanszírozás és hol kezdődik a magánvagyonok gyarapodása? Egyáltalán mit is takar a pártfinanszírozás, el lehet-e választani a szürkét a feketétől, azaz hol ér véget a szürkezőna és hol kezdődik a teljes sötétség? Talán furcsának tűnik, hogy törvénysértő magatartás esetén is különbséget akarunk tenni az árnyalatok között, de jó volna megérteni, mennyi pénzre volna szükség éves szinten egy valódi közszolgálatot végző párt napi működtetéséhez a villanyszámlától a villamosjegyen keresztül a szakértői stábokig bezárólag. Ha ezt lehetne definiálni, bizonyára könnyebb dolgunk lenne – újságíróknak és állampolgároknak egyaránt –, és könnyebben rájönénk, hogy a pártfinanszírozás ürügyén az utóbbi években elcsorgatott, lenyúlt pénzek alighanem ennek sokszorosát teszik ki s magánzsebekbe vándorolnak. Márpedig a politikusok és holdudvaruk magángyarapodását nagy értékű ingatlanok és külföldi bankszámlák birtoklása formájában aligha tekinthetjük szigorúan véve a pártfinanszírozás részének, még ha kétségtelen tény is, hogy a pártokat emberek alkotják. Viszont az is tény, hogy a pártok működését rosszul és a valóságtól már régen elszakadt módon szabályozó, azaz szabályozni nem képes jogi környezet kiváló terepet teremt az ügyeskedőknek és a közvetítőknek, akik mind-mind jól járnak az adófizetők és a közjó rovására. Ez az, amit egy milliárdos forgalmú cég vezetője úgy fogalmazott meg Pethő Andrásnak, az Origó újságírójának: „Nagy a szemvesztés a mezőtől a hombárig.” A 2009. május 19-én megjelent, nagy port felverő cikk így fogalmazott: „miközben a legtöbb ember a 400 milliárd forintosra tervezett megszorítástól szenved, addig politikusok és állami vezetők a sleppjükkel együtt hasonló összeggel károsítják meg az országot évről évre. Hívják ezt sok mindennek – például pártfinanszírozásnak –, pedig egyszerű lopásról van szó, és ugyan sokan szónokolnak a felszámolásáról, de semmit nem tesznek ellene. Sőt, a lenyúlásokat egyre profibban, egyre kifinomultabb módszerekkel hajtják végre.”

A legnagyobb kérdés persze, hogy honnan jön a pénz. Ez az a téma, amelyről a legkevésbé sem akar beszélni senki – írja Kósa András, akinek információi szerint mára a legtöbb pártban egy-két embert leszámítva ezzel senki nincs tisztában. Ahogy minden

párt egyre inkább a központilag szervezett kampányokkal kezdett el élni, úgy váltak a gazdasági háttérrel kapcsolatos információk is egyre koncentráltabbá – összegezte mindazt, amit olyanoktól hallott, akik a 2010-es parlamenti választások után visszavonultak a politikától. „Több forrásunk is azt hangoztatta, hogy könnyen előfordulhat: még egy párt elnöke sem tudja pontosan, honnan és hogyan érkezik a pénz a kampánykasszába. Egy volt SZDSZ-es képviselő például azzal hárította el megkeresésünket, hogy ő tudatosan tudatlanságban tartotta magát ezzel kapcsolatban, és a Hagyó-ügy kirobbanása után igazolva is látja saját stratégiáját. Minden pártnak megvannak a maga pénzfelhajtói és a maga tászkás emberei is, de a személyük és módszereik tabutémát jelentenek. Azt többen hangoztatták ugyanakkor, hogy valóban létezik a »Puch–Simicska-tengely«, azaz Puch László az MSZP és Simicska Lajos a Fidesz részéről rendszeresen egyeztet arról, hogy egyes nagyberuházásokból kinek mennyi jusson vissza, de semmilyen erre vonatkozó konkrét információt nem sikerült szereznünk.”

Kósa cikkében azt írja, egy korábbi kormánytag szerint ma már minden nagyobb beruházás előtt megkeresik a cégek a pártokat, hogy „egyeztessenek” velük: kinek mennyit kell visszajuttatni. Ha létrejön a megállapodás arról, hogy ki mit nyerjen meg, a pártok „közvetítik az igényt az államapparátus felé”, és láss csodát, a tenderen valóban az adott cég győz. Forrásunk szerint nincsenek fix tarifák: egy 30 milliárdos beruházásból például 2 milliárdot „illeg” visszaosztani, de egy 100 milliárdosból elég csak hármat. Azt, hogy melyik pártnak mennyi jut, természetesen az adott időszakban érvényes politikai erőviszonyok határozzák meg, de például a fővárosi nagyberuházások esetében Kósa forrásai szerint a Fidesz, az MSZP és az SZDSZ is ugyanannyit, egy-egy harmadot kapott. „Helyben ez sokszor még nyíltabban megy: egy önkormányzat meghirdet egy telket eladásra egy kétfordulós tenderen, amin elindulnak mondjuk tízen, de a második körbe már csak a három beépített vállalkozó jut be – a többieket formai okokra hivatkozva zárják ki –, akik közül az előre megbeszélte nyer. Ő a kikiáltási áron jut hozzá a telekhez, rögtön jelzalogot jegyeztet be rá, és bejelenti, hogy felépít rajta mondjuk egy orvosi rendelőt, amire egészen véletlenül szüksége van az önkormányzatnak, így ők egyből jelzik, hogy ha már ilyen szerencsésen alakultak a dolgok, bérletbe vennék a létesítményt, persze gálans áron. Így a vállalkozó a bérleti díjból fizetheti vissza később a hitelt. Ehhez persze jóban kell lenni a kerületi döntéshozókkal, elsősorban a polgármesterrel és a tulajdonosi bizottság tagjaival. Egy belvárosi kerületi képviselő szerint példá-

ul ha egy ilyen testületben egyhangú döntés születik, az azt jelenti, hogy az előrelátó vállalkozó minden frakciót megvett” – írja Kósa András.

Az egyszerű lopások, vesztegetések, a valódi verseny nélkül osztogatott és ezért az indokoltnál drágább állami megbízások által okozott kár még a legszemérmesebb becslések szerint is több százmilliárd forintba rúg, ami már nemzetgazdasági szempontból is jelentős tétel. A százmilliárdos nagyságrendet figyelembe véve nem állja meg a helyét az a feltételezés sem, hogy az eltűnő pénz pusztán a pártok működésének és kampányainak finanszírozására folyik el – írja Pethő András tavalyi cikkében, idézve a TNS Media Intelligence nevű ügynökséget, amely szerint még a meglehetősen intenzív 2006-os parlamenti választási kampányban is összesen 5,5 milliárd forintot költött hirdetésekre az akkori négy parlamenti párt (Fidesz, MSZP, SZDSZ, MDF). „Ez is jóval több annál, amennyit a törvény megengedne számukra, de közelébe se ér a becsült korrupciós összegnek, ami azt jelenti, hogy a lenyúlt pénzeknek csak egy része jut el a pártkasszáig. Erre a megállapításra jutott a Transparency 2008-as kutatása is, és hasonlóan vélekedtek forrásaink is, akik szerint a pénz többsége minden bizonnyal magánzsebekben köt ki.”

A politika ettől függetlenül főszerepet játszik a korrupcióban. Az egymást követő kormányok ugyan sorra jelentettek be korrupcióellenes csomagokat, de ezek hatástalannak bizonyultak, akár csak a közbeszerzési szabályozás újabb és újabb változatai. Pethő forrásai egybehangzóan azt mondták, a közbeszerzés a melegágyát jelenti a visszaéléseknek. Szerintük épp az eredeti cél – vagyis a tiszta és átlátható verseny – nem érvényesül. „Ha egy munkáról akkor értesülsz először, amikor megláttad a kiírást, akkor esélyed sincs arra, hogy megnyerd” – mondta Pethőnek egy tanácsadó cég vezetője. Egy közbeszerzések lebonyolítására szakosodott ügyvédi iroda korábbi munkatársa szerint a nagyobb értékű pályázatok kiírását meg sem kezdik addig, amíg nincs politikai döntés arról, hogy ki lesz a győztes. Ezt Pethőnek megerősítette több cégvezető is.

A TI szerint a korrupció visszaszorításához csak az átláthatóság és az elszámoltathatóság törvényi biztosítása jelenthet garanciát. Illetve jelen esetben az első lépést afelé, hogy az itt leírt viszonyok felszámolását meg lehessen kezdeni. Hogy a jövő szép reményű oknyomozó újságíróinak ne mondhassák azt, amit Pethő Andrásnak mondott egy többmilliárdos forgalmú, sok állami megbízást teljesítő cég vezetője: „Ha valaki ebben az országban él, akkor tudomásul kell vennie, hogy ez így működik. Az ország ilyen. Az egész rendszer így működik.”