

Ligeti Miklós:

A VÁLASZTÁSI KAMPÁNYOK FINANSZÍROZÁSA – KAMPÁNYKORRUPCIÓ

A politikai pártok választási kampányainak a finanszírozása Magyarországon a rendszerváltozás óta megoldatlan probléma, egyben ez az egyik legnagyobb korrupciós kockázat is.

A rendszerváltoztatás óta a parlamenti pártok bevételeinek nagy részét az állami költségvetésből származó támogatás tette ki, míg a bevételeiknek alig néhány százaléka származott a párttagok által fizetett tagdíjakból. Magyarországon még a politikailag elkötelezett polgárok sem érzik úgy, hogy az általuk preferált párt tevékenységéhez anyagilag is hozzá kellene járulniuk. Az idei évtől a pártok szabályszerűen az állami támogatás és a tagdíjak mellett csak magyar állampolgár természetes személyektől fogadhatnak el támogatást.

A pártok gazdálkodása nem eléggé átlátható: nincsenek egyértelmű szabályok arra, hogy a pártok mennyi időn belül kötelesek a pénzügyi beszámolójukat a honlapjukon nyilvánosságra hozni, maga a beszámoló pedig nem enged részletes rálátást a pártok pénzügyeire.

A TI legutóbb a 2010. évi országgyűlési választások kampányköltségeit vizsgálta a [képmutatás.hu](http://kepmutatas.hu) elnevezésű projekt keretében. A vizsgálat megállapította, hogy a nagy pártok, a Fidesz és az Magyar Szocialista Párt (MSZP) az akkor érvényes szabályok szerint elkölthető 386 millió forint helyett mintegy másfélmilliárd forintot költöttek. Ha a pártok beszámolóiban foglalt bevételi és kiadási összegeket valósan fogadjuk el, feltételeznünk kell, hogy a pártok a nagyon költséges választási kampányokat nem a legális bevételeikből finanszírozzák.

Ha nem elégségesek a legális forrásból rendelkezésre álló anyagi eszközök, akkor a pártok alternatív, akár illegális finanszírozási források után néznek. A TI tapasztalatai alapján a mechanizmus a következőképpen fest: a pártok a választási kampányaikat korrupct módon finanszírozó üzleti vállalkozások lekötelezettjeivé válnak, és hatalomra jutva a közpénzek csalárd, részrehajló juttatásával viszonyozzák a korrupct finanszírozást.

A magyarországi politikai elit nem hajlandó belátni, hogy sokkal kisebb társadalmi költséggel járna annak az elismerése, hogy a politikai pártok, és főképpen a választási kampányaik, sokmilliárd forintot emésztenek fel, mint a szükséges pénz illegális forrásból történő megszerzése.

A TI kezdeményezésére a parlamenti pártok 2012 áprilisában vállalták, hogy a korrupciónak ellenállni képes kampányfinanszírozás érdekében olyan szabályozást dolgoznak ki, amelyik biztosítja a pártok és a jelöltek valamennyi bevételeinek és kiadásának a teljes átláthatóságát, és azonos feltételekkel teszi hozzáférhetővé a kampányfelületeket. A parlament által 2013. június 10-én elfogadott, a 2014-es választási kampányban már alkalmazandó, új kampányfinanszírozási törvény azonban nem felel meg e vállalásoknak.

Az új szabályozás előnye, hogy sok százmillió forint költségvetési támogatást juttat a pártoknak a kampányokhoz, valamint a korábbi egymillió forint ötszörösére, azaz jelöltként ötmillió forintra emeli a kampányköltségi plafont, ami a TI által becsült mértékhez közelíti a tényleges kampányköltségeket. Ez a kampánykorrupció megfékezéséhez vezető fontos lépés, ugyanis „kifehéríti” a kampányt, ha annak költségeit az állam átlátható módon fedezi. A törvény hibája azonban az, hogy nem zárja ki a kampánypénzek elcsalásának a lehetőségét, és olyan ellenőrzési megoldásokat sem vezet be, amelyek alkalmasak lennének a csalási kísérletek hatékony felderítésére. Az új törvény ezért összességében alkalmatlan a kampánykorrupció felszámolására, mert legalább ugyanannyi, ha nem több kiskaput nyit ki, mint amennyit bezár.

A pártfinanszírozás keretei

A pártoknak többféle legális forrás áll a rendelkezésére a működésük és a választási kampányaik finanszírozására, ezeket a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szabályozza. A pártok által jogszerűen igénybe vehető források közül jelentőségénél és mértékénél fogva kiemelkedik az állami költségvetésből származó támogatás, amely a 2010-2012-es időszakban a parlamenti pártok bevételeinek nagy részét tette ki. Ezzel szemben a pártok bevételeiknek alig néhány százaléka származik a tagjaik által fizetett tagdíjakból. Magyarországon még a politikailag elkötelezett, párttagságot is vállaló polgárok sem érzik úgy, hogy az általuk preferált párt tevékenységéhez, működéséhez anyagilag is hozzá kellene járulniuk.

Táblázat 3. : A parlamenti pártok bevételei és kiadásai 2010-2012. között a pártok beszámolóí alapján

Adatok eFt-ban

2010	TAGDÍJ- BEVÉTEL	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS	ÖSSZES BEVÉTEL	ÖSSZES KIADÁS	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS ARÁNYA A BEVÉTELHEZ KÉPEST
FIDESZ	136 968	888 974	1 953 265	2 265 284	46%
KDNP	6 162	213 452	337 693	310 874	63%
KORMÁNY pártok	143 130	1 102 426	2 290 958	2 576 158	48%
MSZP	46 220	674 684	1 054 552	1 558 695	64%
JOBBIK	9 013	240 993	357 913	313 891	67%
LMP	3 579	138 244	279 384	419 677	49%

2011	TAGDÍJ- BEVÉTEL	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS	ÖSSZES BEVÉTEL	ÖSSZES KIADÁS	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS ARÁNYA A BEVÉTELHEZ KÉPEST
FIDESZ	143 860	1 055 000	1 293 229	1 164 064	82%
KDNP	7 127	232 600	256 670	209 678	91%
KORMÁNY pártok	150 987	1 287 600	1 549 899	1 373 742	83%
MSZP	38 687	521 300	802 788	729 869	65%
JOBBIK	2 321	448 000	501 804	341 467	89%
LMP	4 066	249 200	283 842	142 788	88%

2012	TAGDÍJ- BEVÉTEL	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS	ÖSSZES BEVÉTEL	ÖSSZES KIADÁS	ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS- BŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS ARÁNYA A BEVÉTELHEZ KÉPEST
FIDESZ	150 440	1 055 000	1 294 282	1 208 527	82%
KDNP	8 048	232 600	260 900	231 750	89%
KORMÁNY pártok	158 488	1 287 600	1 555 182	1 440 277	83%
MSZP	32 688	521 300	749 252	650 568	70%
JOBBIK	5 670	447 894	528 060	457 823	85%
LMP	4 055	249 200	287 998	199 145	87%

MAGYARORSZÁG

A pártok bevételeinek összetétele, a közpénzek kimagasló aránya a működés finanszírozásában önmagában nem korrupciós kockázat. Gondot az okoz, hogy a pártok gazdálkodásával szemben támasztott beszámolási és nyilvánosságra hozatali kötelezettségek, illetve az e kötelezettségek elmulasztására kilátásba helyezett szankciók nem eléggé elrettentő erejűek. Így például nincsenek egyértelmű szabályok arra, hogy mennyi időn belül kötelesek a pártok a pénzügyi beszámolójukat a honlapjukon nyilvánosságra hozni,¹ maga a beszámoló pedig nem enged részletes rálátást a pártok pénzügyeire.

Nem rendelkezünk olyan információkkal, kutatási eredményekkel, amelyek ismeretében kijelenthetnénk, hogy a pártok többet költenek a működésükre és a tevékenységükre – például tisztviselők fizetésére, alkalmazottakra, infrastruktúrára, szakértők igénybevételére és tanulmányok megközelítő kutatások beszerzésére – annál, mint amekkora összeg fölött bevallottan rendelkeznek. A választási kampányok kiadásainak a fedezésére fordított becsült összegek ismeretében azonban a nagy pártok beszámolóiban feltüntetett bevételi és kiadási főösszegek életszerűtlennek tűnnek. A TI legutóbb a 2010. évi országgyűlési választások kampányköltségeit vizsgálta a [képmutatás.hu](http://kepmutatas.hu) elnevezésű projekt keretében. A vizsgálat megállapította, hogy a nagy pártok az akkor érvényes szabályok szerint elkölthető 386 millió forint helyett mintegy másfélmilliárd forintot költöttek. A nagyon konzervatív becslési módszert alkalmazó kampánymonitorozási projekt közel négyszeres túlköltést tárt fel anélkül, hogy a helyi média, az óriásplakátok vagy éppen a kampányrendezvények költségeit teljes körűen számba vette volna. Vagyis, ha a TI becslése helytálló, a pártok a bevételeik nagy részét, több esetben a teljes bevételt vagy még annál is többet költöttek a 2010-es választási kampányra (lásd a III. táblázatot.)

¹ A jelen tanulmány elkészítésekor a FIDESZ honlapján semmilyen információ nem volt elérhető a nagyobbik kormánypárt beszámolójáról, a Demokratikus Koalíció honlapján pedig csak a párt 2013. III. negyedévi beszámolója volt elérhető. A többi parlamenti párt honlapján a beszámoló Hivatalos Értesítőben is megjelenő formátuma volt elérhető.

Táblázat 4: Becsült és bevallott kiadások a 2010-es országgyűlési választásokat megelőző kampány során²

Párt	Jelöltek száma	Állami Számvevőszéknek	TI által becsült költség	Különbség
FIDESZ³	386	405 millió Ft	1,289 millió Ft	+318%
MSZP	386	405 millió Ft	1,159 millió Ft	+286%
JOBBIK	386	110 millió Ft	277 millió Ft	+252%
LMP	300	192 millió Ft	259 millió Ft	+135%
FÜGGETL	1	0,085 millió Ft	n. a.	n. a.

Forrás: TI

² <http://kepmutatas.hu/wp-content/uploads/2009/03/kepmutatas-modszertan-vegleges.pdf> [Letöltve 2011. július 7-én].³ A TI a KDNP kampányköltségeit a FIDESZ kampányköltségeinek részeként vizsgálta.

Táblázat 5: A pártok kampányköltsége és az éves bevételeik kapcsolata

2010	Összes bevétel	Összes kiadás	TI által becsült kampányköltség	Bevételek és becsült kampányköltségek különbözete
FIDESZ	1 953 265	2 265 284	1 289 000	664 265
KDNP	337 693	310 874	n.a*	n.a*
MSZP	1 054 552	1 558 695	1 159 000	104 448
JOBBIK	357 913	313 891	277 000	80 913
LMP	279 384	419 677	259 000	20 384

A pártok beszámolóiból kiderül, hogy ekkora becsült kiadást nem tudtak fedezni a legálisan rendelkezésükre álló forrásokból. Ez az összeg felemészti a rendes éves működési költségüket, sőt, az MSZP a 2010. évi választási évben még bevallottan sem rendelkezett ekkora összeggel. Ha tehát a pártok beszámolóiban foglalt bevételi és kiadási összegeket valósan fogadjuk el, feltételeznünk kell, hogy a pártok a nagyon költséges választási kampányokat nem a legális bevételeikből finanszírozzák. Ez a feltételezés ugyan a pártok gazdálkodásának egészére nézve is lesújtó következtetésekre vezetne, a tanulmány e fejezete azonban kizárólag a választási kampányok finanszírozásának korrupciós kockázataival foglalkozik.

A politikai pártok és az üzleti körök kapcsolata

A magyarországi gyakorlat azt mutatja, hogy ha nem elégségesek a legális forrásból rendelkezésre álló anyagi eszközök, akkor a politikai pártok képesek és hajlamosak alternatív, akár illegális finanszírozási források után nézni. A politikai pártok által a kampányaik finanszírozására fordított pénzügyi erőforrások eredetének átláthatatlansága, egyes üzleti, befektetői körökkel vélelmezhető finanszírozási kapcsolata már önmagában korrupciós kockázatot jelent. A TI tapasztalatai alapján a mechanizmus lényege az, hogy a pártok az őket, mindenekelőtt a választási kampányaikat korrump módon finanszírozó üzleti vállalkozások lekötelezettjeivé válnak, és hatalomra jutva közpénzek család, részrehajló juttatásával viszonyozzák a korrump finanszírozást. A közpénzek gazdasági szereplők közötti elosztása igen gyakran közbeszerzési eljárás keretében történik, ezért a kampányfinanszírozási korrupció üzleti hozadéka is elsősorban az ilyen eljárásokban elnyert állami megbízások számában és összegében realizálódik.⁴

A politikai pártok és az üzleti szektor kapcsolatát rendszerszemlélettel érdemes megközelíteni. Az üzleti szektor szempontjából a pártoknak juttatott illegális anyagi támogatások ugyanúgy „befektetésnek” minősülnek, miként az üzletszerzés érdekében megvalósított korrupció különféle formái. Egyedi befektetések esetén a korrupció az

⁴ Erre az összefüggésre, illetve korrupciós mechanizmusra mutat rá a TI által 2011-ben kiadott nemzeti integritás tanulmány (209. oldal)

üzletszerzés alkotmányos vagy közhatalmi költségeként jelentkezik, és az a szerepe, hogy mérsékelje a piaci versenyből a befektetőkre rendesen háruló kockázatokat. A korrupciós pártfinanszírozás ezzel szemben nem egyedi ügyekre tekint, hanem általános jellegű és a jövőre irányuló „befektetés”, amely azonban, akár rövidtávon is, egyedi ügyletekben realizálható haszonnal járhat a „befektetőnek”.

A kampányfinanszírozási korrupció magyarországi gyakorlata azonban túlmutat az egyedi ügyletekben elérhető hasznon. A pártok politikai rendeltetése az, hogy az alkotmányos keretek között a parlamenti többség és a kormányzati hatalom megszerzésére törekedjenek. Illegális finanszírozásuk útján történő korrumpálásuk ezért „átalánykorrupciónak” tekinthető. Az üzleti szereplők Magyarországon a korrupció e formájával, ezzel a sajátos „befektetéssel”, mérséklék – vagy legalábbis csökkenteni kívánják – a versenyből adódó szokásos piaci kockázatokat, ami makrogazdasági szempontból torzítja az erőforrások allokációját, és az ország gazdasági teljesítményének rovására megy.

A magyarországi politikai elit nem hajlandó belátni, hogy sokkal kisebb társadalmi költséggel jár annak az elismerése, hogy a politikai pártok működése és főképpen a választási kampányaik sokmilliárd forintot emésztnek fel, mint a szükséges pénz illegális forrásból történő megszerzése. Ezért Magyarországon, belátva, hogy a polgárok és a civil társadalom nem finanszírozza önként a pártokat, az állami költségvetésből jelenleg juttatott támogatás mértéke pedig nem elégséges a kampánykiadások fedezéséhez, a pártok és kampányaik tényleges finanszírozási szükségleteinek túlnyomóan közpénzből történő finanszírozása lenne célravezető, a költségek teljes átláthatósága és szigorú számadás előírása mellett. Magyarország azonban nem ezt az utat járja.

A magyarországi kampányfinanszírozás: a törvény előnyei és visszássága

Az országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló, a 2014-es választási kampányban már alkalmazandó [2013. évi LXXXVII. törvényt](#) (kampányfinanszírozási törvény) 2013. június 10-én fogadta el a parlament. A kampányfinanszírozási törvényről a TI korábban [megállapította](#), hogy legalább ugyanannyi, ha nem több kiskaput nyit a kampánykorrupció számára, mint amennyit bezár, ezért ez a törvény alkalmatlan a politikai kampányok finanszírozását jellemző korrupció felszámolására.

A TI 2009-ben kampánykorrupció elleni minimumjavaslatot dolgozott ki (a javaslat [itt](#), az indokolása meg [itt](#) érhető el), a pártok azonban a 2010. évi országgyűlési választások előtt nem léptették életbe ezt a törvénytervezetet. Ezt követően, 2012 áprilisában, a TI kezdeményezésére a parlamenti pártok nyilatkozatot írtak alá az új, a korrupciónak jobban ellenállni képes kampányszabályozás alapelveiről (a nyilatkozat [itt](#) érhető el). Vállalták, hogy olyan szabályozást dolgoznak ki, amelyik biztosítja a pártok és a jelöltek valamennyi bevételének és kiadásának a teljes átláthatóságát és azonos feltételekkel teszi hozzáférhetővé a kampányfelületeket. A kampányfinanszírozási törvény nem minden tekintetben felel meg ezeknek a vállalásoknak.

Az új szabályozás maximálja a pártok által az országgyűlési választások kampányidőszakában elkölthető pénzeket. Az újonnan bevezetett kampányköltség plafon a korábbi egymillió forint ötszörösére, azaz jelöltenként ötmillió forintra nő, kétszáz fő

parlament esetében ez egymilliárdos kampánykiadást tesz lehetővé minden párt esetében,⁵ ami a TI által becsült mértékhez közelíti a tényleges kampányköltségeket. A kampányfinanszírozási törvény eredeti szabályai szerint a maximálisan ötmillió forintból egymillió forintot maga a jelölt kap, az államkincstártól, kincstári kártyán. A jelölt a kincstári kártyáról nem vehet föl készpénzt, csak átutalást teljesíthet, és a kiadásairól teljes körűen el kell számolnia. A törvény, nagyon helyesen, kockázati elemet is beemel a jelöltek kampányának a finanszírozásába, hiszen előírja, hogy ha a jelölt a leadott szavazatok 2%-át sem szerzi meg, a teljes támogatást, azaz az egymillió forintot, vissza kell fizetnie az Államkincstárnak. A kockázati mozzanat jelentősége abban áll, hogy kizárja a képviselőjelöltségnek tisztán pénzszerzési célból történő vállalását. A jelölt kizárólag abban az esetben jogosult a közpénzből származó finanszírozásra, ha legalább minimális választói támogatottságot fel tud mutatni.

A jelöltnek a választást követően tizenöt napja van a teljes körű elszámolásra, amit nemcsak az Állami Számvevőszék, de az Államkincstár is ellenőriz. Ha kiderül, hogy a jelölt szabálytalanul költötte el az Államkincstártól kapott pénzt, például nem tudja a kiadásokat számlával alátámasztani, a támogatás kétszeresét, vagyis kétmillió forintot kell visszafizetnie. A kampányfinanszírozási törvény a jelöltek támogatására juttatott állami pénzek felhasználása és a költségek ellenőrzése terén olyan rendszert irányoz elő, amely képes kivédeni a csalásokat és más visszaéléseket.

A képviselőjelöltek közpénzből származó kampánytámogatása tehát megfelelő, de mi a helyzet a pártlistákat megillető állami kampánypénzek kifizetésével, elköltésével és ellenőrzésével? A pártok az Államkincstár által a jelölteknek közvetlenül adott egymillió forinton felül is komoly költségvetési juttatásra jogosultak. Ennek a mértéke attól függ, hogy egy-egy párt hány egyéni választókerületben tud jelöltet állítani. Ha a párt legalább 27 választókerületben állít jelöltet, közel 150 millió forintot kap, de ha mind a 106 választókerületben lesz jelöltje, majdnem 600 millió forintra számíthat. Vagyis a jelöltenként elkölthető ötmillió forintból a párt által felhasználható négymillió forintnak nem a teljes összege származik az adófizetők pénzéből. Még a legnagyobb pártok és jelöltjeik is legfeljebb 706 millió forintot szerezhetnek állami forrásból a kampánykiadásaik fedezésére, feltéve, hogy mind a 106 egyéni választókerületben jelöltet állítanak. A maximálisan elkölthető egymilliárd forintból fennmaradó 294 millió forintot azonban már saját maguknak kell előteremteniük. A kisebb pártok esetében, amelyek adott esetben csak a pártlisták állami támogatásának feltételéül szabott 27 egyéni választókerületben állítanak jelöltet, a nem állami kampányhányad 823 millió forintot tehet ki. A pártok ezt az összeget a fent már hivatkozott 1989. évi XXXIII. törvény szerinti bevételeikből kénytelenek kigazdálkodni. Amint arról már szó esett, a pártok legfontosabb működési bevételei a tagdíjakból és az állami költségvetési támogatásból származnak, ezen túlmenően adományokat fogadhatnak el. A kampányfinanszírozási törvény azonban átírta a pártoknak juttatható adományok szabályait, a magyar állampolgár természetes személyeken kívül mindenki mást kizárva a pártok

⁵ A kampányfinanszírozási törvény a megszerezhető mandátumok számának és ötmillió forintnak a szorzataként határozza meg a kampányköltségek abszolút felsőmértékét. A következő Országgyűlés létszáma a nemzetiségi mandátumok számától függően meghaladhatja a 200 főt. A jelen tanulmány az egyszerűség kedvéért 200 fő országgyűlési képviselővel számol.

lehetséges támogatói közül.⁶ Tehát a pártoknak a kampányban az állami hányadon túl legálisan felhasználható több százmillió forintot saját gazdálkodásukból, a központi költségvetésből származó párttámogatásból és a magyarországi magánszemélyek adományaiból kell előteremteniük.

A pártkampányok állami támogatása a kampánykorrupció megfékezéséhez vezető fontos lépés, összességében ugyanis „kifehéríti” a kampányt, ha annak költségeit az állam átlátható módon fedezi. A pártlisták támogatásában a pozitív elem az, hogy a kampányfinanszírozási törvény nagy összegű közpénz pártkampányok céljára történő felhasználását teszi lehetővé. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében az elektronikus médiafelületek – mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi médiumok esetében – ingyenesen állnak rendelkezésre politikai reklámok céljaira. A korábbi kampányokban messze a legdrágábbnak bizonyult kampányeszközök ingyenessé tétele reálissá teheti a kampánykiadások jelöltenkénti ötmillió forintot kitevő felső mértékét. A megemelt kampányköltségi plafon és az ingyenessé tett médiareklámok együttesen jelentősen tisztíthatják a kampányokat. A negatívum ezzel szemben az, hogy a pártok a több százmillió forintot készpénzben kapják meg. A pártok a készpénzben kapott költségvetési támogatás felhasználásáról az eddigiekben is alkalmazott módszer szerint adnak számot, vagyis a pártköltségeket az Állami Számvevőszék a pártok éves beszámolóí alapján ellenőrzi. A pártlisták állami támogatása körében tehát nem érvényesül a készpénzhasználat tilalma, és szigorú ellenőrzésre sem kell számítani.

A jelölteknek juttatott egymillió forint közpénz kincstári ellenőrzését, ebben a körben a készpénzmozgás kizárását és a szigorú számadás előírását hatékony megoldásoknak tartjuk. Mindez jelentős kontrasztot képez a pártlistáknak készpénzben folyósított állami kampánytámogatás kevéssé hatékony számvevőszéki ellenőrzéséhez képest. Emlékeztetőül: az Állami Számvevőszék a rendszerváltás óta még soha nem volt képes feltárni a valós kampányköltségeket. Hiába mutatott rá a TI legutóbb 2010-ben a [képmutatás.hu](http://kepmutatas.hu) elnevezésű honlapon arra, hogy a nagypártok az általuk bevallott összeg mintegy négyszeresét költik el a kampányok során, az Állami Számvevőszék még egyetlen pártnak sem okozott kellemetlen perceket a kampányköltségek vizsgálatával.

Nem a kevéssé kontrollálható készpénzes kampánytámogatás a jelöltek és a pártlisták állami dotálása közötti egyedüli különbség, bár kétségtelenül ez ad leginkább teret ellenőrizetlen pénzköltségekre. További különbség a pártlisták esetében a kockázati elem hiánya. A párt a jelöltjei számától függően a nagyságrendileg 150 millió és 600 millió forint közötti összegű támogatást akkor is megtarthatja, ha a listája egyetlen szavazatot sem kap a választásokon. A kockázati mozzanat hiánya „ingyen ebéddé” teszi a pártlistáknak járó kampánytámogatást és szinte felhív arra, hogy leleményes elkövetők néhány tízmillió forintos befektetéssel támogatásra jogosító méretű pártlistát állítsanak össze, majd fiktív, a kampányhoz csak névleg kapcsolható számlákkal igazolják az így megszerzett állami támogatás elköltését. Nem zárható ki, hogy az ügyeskedők a fiktív számlákat pármillió forintért beszerezik, és ebben az esetben az állami támogatás zöme, sok százmillió forint, az

⁶ A párttagok tagdíja és a költségvetési támogatás természetesen megmaradnak, a módosítás csak az adományozók körét érinti.

elkövetők kezén marad. Nem vitás, ha ezt a sémát átültetik a gyakorlatba, több bűncselekmény is megvalósul, például a közbevételek körében elkövetett csalás és közokirat-hamisítás. Az Állami Számvevőszék azonban eddig sem tudta kiszűrni a kampányköltségek igazolására benyújtott fiktív számlákat, vagy nem ambicionálta azok kiszűrését.

Vagyis a kampányfinanszírozási törvény nem zárja ki a kampánypénzek elcsalásának a lehetőségét, és olyan ellenőrzési megoldásokat sem vezet be, amelyek képesek és alkalmasak lennének a csalási kísérletek hatékony és korai felderítésére. A TI és a Political Capital Institute több közös állásfoglalásban (ezek [itt](#) meg [itt](#) érhetők el) hívták fel a figyelmet ezekre a csalási lehetőségekre.

A kampányfinanszírozási törvény rendelkezései azonban még a hatálybalépésüket megelőzően módosultak. A 2014. évi központi költségvetést megalapozó ún. „[salátatörvény](#)” újfent változtatott a pártlisták állami kampánytámogatásának a szabályain. A módosítás nem oldotta meg azokat a problémákat, amelyekre az állásfoglalásinkban rámutattunk, vagyis a visszafizetési kötelezettség hiánya és a nehezen ellenőrizhető készpénzhasználat továbbra is lehetővé teszi a pártoknak juttatott állami kampánypénzek elcsalását. A módosított kampányfinanszírozási törvény ugyanakkor lehetővé teszi, hogy azok a jelöltek, akik pártszínekben indulnak, a nekik az Államkincstár által juttatott egymillió forintról lemondjanak az őket jelölő párt javára. A módosítás hatására a kampányfinanszírozási törvény egyszerre tilalmazza is, és engedélyezi is a pártoknak, hogy az államtól kapott kampánytámogatást készpénzben használják fel. A pártok a jelöltjeiktől átvett egymillió forinttal a jelöltre jellemző módon gazdálkodnak, vagyis ezt az összeget kincstári kártyán kapják meg, és minden kifizetésről szigorúan el kell számolniuk a kincstárnak. Ha a jelöltjük nem szerzi meg a leadott szavazatok legalább két százalékát, a pártoknak vissza kell fizetniük a jelölt után átvett egymillió forintot. Ugyanakkor a pártok az állami kampányhányad másik részét – arról a jelöltek számától függően 150 millió forinttól 600 millió forintig terjedő összegről van szó, amely eleve is a pártlista után jár – továbbra is készpénzben kapják. Erről a sok százmillió forintról, amit a pártok készpénzben költhetnek el, csak az Állami Számvevőszéknek kell elszámolniuk és visszafizetési kötelezettség sem terheli a pártokat.

A kampányfinanszírozási törvény további hiányossága, hogy nem foglalkozik az önkormányzati és az európai parlamenti választások kampánykiadásával, továbbá nem tiltja meg a kampányidőszakon (a választásokat megelőző ötvennapos időszak) kívül folytatott kampányolást. A szabályozás fogyatékosága, hogy továbbra sem számít majd jogellenesnek az, ha valamelyik párt a hozzá közel álló civil szervezetnek szervezi ki a kampány egyes feladatait, akkor sem, ha erre már jóval a hivatalos kampányidőszakot megelőzően sor kerül. Ezek a civil szervezetek hirdethetnek például óriásplakátokon, amelyek reklámtarifái a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerint titokban tarthatóak. Mivel a kampányfinanszírozási törvény rendelkezései a pártoktól formailag független civil szervezeteket nem kötelezik semmire, az ilyenfajta kampány „outsourcing” nem minősül a szabályok megsértésének. Ilyen módon a pártközeli civil szervezetek már jóval a hivatalos választási kampány megkezdése előtt elindíthatják az általuk preferált pártot támogató kampányukat.

Az sem számít majd a kampányfinanszírozási törvény megszegésének, ha a minisztériumok, állami hivatalok, vagy az állami vállalatok jelentetnek meg a kormánypártokat támogató hirdetéseket. Ahogyan az sem, ha mondjuk ellenzéki vezetésű önkormányzatok ellenzéki pártokat támogató hirdetéseket jelentetnek meg. A kampányfinanszírozási törvény az ilyesfajta állami önreklámot még elvi szinten sem tilalmazza.

Következtetés és javaslatok

Az új szabályozás előnye, hogy jelentősen, egymillió forintról ötmillió forintra növeli a pártok által a kampányaikra legálisan elkölthető összeget. A pártok az eddigi választási kampányok során sem csak a jelöltenként engedélyezett egymillió forintot költötték el. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében az elektronikus médiafelületek – mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi médiumok esetében – ingyenesen állnak rendelkezésre politikai reklámok céljaira. A korábbi kampányokban messze a legdrágábbnak bizonyult kampányeszközök ingyenessé tétele reálissá teheti a kampánykiadások jelöltenkénti ötmillió forintot kitevő felső mértékét. A megemelt kampányköltségi plafon és az ingyenessé tett médiareklámok együttesen jelentősen tisztíthatják a kampányokat.

A választási kampányok finanszírozásáról szóló új törvény hibája az, hogy inkább kevésbé, mint többé teszi átláthatóvá a kampányköltségeket. Valójában csak arról kapunk majd pontos képet, hogy a parlamenti választásokat megelőző ötven napon belül az egyéni választókerületi jelöltek mire költik el az államkincstártól kapott egymillió forintot. A jelöltenként felhasználható további legfeljebb négymillió forintról annyit fogunk megtudni, hogy az egyes pártok ennek az összegnek mekkora részét kapták az államtól és mennyit kellett maguknak előteremteniük, annak függvényében, hogy mennyi jelöltet sikerült állítaniuk. Ennek a pártok esetében további közel 150 millió forinttól majdnem 600 millió forintig terjedő összegnek a felhasználását továbbra is az Állami Számvevőszék ellenőrzi, a pártok erre vonatkozó beszámolóit alapján. Márpedig ez a fajta ellenőrzés az eddigiekben sem bizonyult hatékonynak. A nem állami kampánypénzeknek – ezek mértéke fordítottan arányos az állami kampányhányaddal, a nagyobb pártoktól a kisebbek felé haladva, nagyságrendileg 294 millió forinttól 823 millió forintig terjedhet – még a forrása sem válik ismertté. A kampányfinanszírozás új szabályai számos kampánykorrupciós kockázatról – például a kampányidőszakon kívüli kampányolásról, a „pártközeli” civilszervezeteknek kiszervezett kampányolásról, az állami/kormányzati önkampányról, az önkormányzati választások kampányairól – nem vesznek tudomást. Mivel az abban foglalt előírások könnyen kijátszhatóak, az új kampányfinanszírozási törvény még abban az esetben sem fogja tudni megfékezni a kampánykorrupciót, ha a pártok annak minden betűjét megtartják.

A politikai kampányok szabályozása akkor lenne tisztességes, ha a támogatások és a kiadások teljesen átláthatóak lennének. Ennek érdekében a pártoknak és a jelölteknek kampányszámlát kellene nyitnia az Államkincstárnál, és ezen a kampányszámlán kellene elhelyeznie minden állami és nem állami kampánytámogatást. A kampányszámláról csak átutalással volna szabad kifizetést teljesíteni, mert az tényleg nyomon követhető.

MAGYARORSZÁG

A hirdetési felületek árait nyilvánosságra kellene hozni, nemcsak a médiareklámok, hanem az óriásplakátok esetében is. Azért, hogy az ötven naposra rövidített kampányidőszakra vonatkozó szabályt ne lehessen kijátszani, meg kellene tiltani a kampányidőszakon kívüli politikai kampányokat, továbbá az állami-kormányzati önkampányolást, korteskedést is. Meg kellene teremteni továbbá a pártok érdekében politikai kampányt folytató civil szervezetek pénzügyeinek a szigorú átláthatóságát.

A számonkérést az Állami Számvevőszéknek és az Államkincstárnak megerősített ellenőrzéssel kellene végre hajtania, a szabályok megsértőit pedig komoly szankciókkal kellene sújtani. Például minden szabálytalan kampányforint helyett kettőt kellene a költségvetésbe befizetni. A jelöltekhez hasonlóan a pártlisták esetében is eredményességi küszöböt kellene előírni, amelynek a nem-teljesítése esetén az állami kampánytámogatást egészében vissza kellene származtatni.

A TI szerint az optimális kampányszabályozás az alábbi elveken alapul:

1. Kampányszámla

a. A pártok a kampánnyal kapcsolatos kiadásait az Állami Számvevőszéknél vagy az Államkincstárnál vezetett számláról fizessék.

b. A számlaadatokat az Állami Számvevőszék/Államkincstár honlapján is közzé kell tenni.

c. Az elszámoltatás terjedjen ki a pártok kampányait segítő civil szervezetekre (egyesületek, alapítványok), valamint a magánszemélyekre és a cégekre is.

d. Szigorú szankciókat (teljes körű visszafizetés, súlyos büntetőkamat) kell bevezetni a költési és az elszámolási szabályok megsértőire.

2. Átlátható kampányok az óriásplakátokon is

a. A köztéri hirdetések, óriásplakátok tulajdonosai, üzemeltetői által a politikai szereplőknek adható kedvezményeket egységesen kell szabályozni, vagy a kedvezményeket teljesen meg kell tiltani.

b. Az óriásplakát tarifákat nyilvánossá kell tenni.

c. A politikai hirdetésnek helyt adó óriásplakátok tulajdonosainak, üzemeltetőinek a választás napját követő 30 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk az ilyen forrásból származó bevételeiket.

3. Valódi ellenőrzés a pártok felett

a. Az Állami Számvevőszék vizsgálatait ki kell terjeszteni a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire, a pártokat támogató különféle civil szervezetekre.

b. Létszámában és felkészültségében is meg kell erősíteni az Állami Számvevőszéket.



MAGYARORSZÁG

c. Az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatát éves ellenőrzésre kell változtatni, és meg kell teremteni a soron kívüli vizsgálatra.

d. A pártok egy hónappal a vizsgálat előtti értesítésének gyakorlatát be kell szüntetni.

4. Ténylegesen rövidebb kampányidőszak

Az 50 napos kampányidőszakra vonatkozó szabályok ne legyenek kijátszhatóak: a hivatalos kampányidőszakon kívül minden, pártokhoz kapcsolódó hirdetést egyöntetűen tiltani kell.

5. Átláthatóbb bevételek

a. Magánszemélyek és jogi személyek is nyújthassanak támogatást a jelölteknek és a pártoknak.

b. Cégek egy kampányban maximum ötmillió forintot, magánszemélyek maximum kétmillió forintot költhessenek kampánytámogatásra.

6. Civil szervezetek tevékenysége

A politikai kampányt folytató civil szervezetek pénzügyeire a pártokra vonatkozó nyilvánosságra hozatali és elszámolási szabályok legyenek érvényesek.

7. Állami-kormányzati reklám

a. Legyen tilos a kormány vagy más állami intézmények számára a valamely pártot támogató reklám, akkor is, ha azt kormányzati tájékoztató tevékenységnek nevezik (bújtatott pártreklám).

b. Legyen tilos az állami vállalatoknak és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégeknek valamely pártot támogató reklámot, politikai hirdetést megjelentetni.

Az állami vállalatok és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégek reklám- és hirdetés célú kiadásaira a kampányidőszakban a pártokra és a pártokat támogató civil szervezetekre vonatkozó szabályok legyenek irányadóak.