

SZÁVAI TAMÁS

Pártpénzek és kampánypénzek

Az előző század 50-es, 60-as éveiben Magyarországon a szállóige szerint mindenki értett a futballhoz. Mára sok minden, így ez is csak múltunk része. Ma talán a politikailag közömbösöket nem számítva, úgy tűnik, afelé haladunk, hogy a társadalom nagyobbik fele azt vallja magáról, hogy ért a politikához, miközben a bonyolult összefüggéseknek csak egy szeletét szemléli, s ítéletét aszerint formálja. A tisztánlátás érdekében az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai alapján célszerű áttekinteni a politikai élet azon szeletét is, amely a pártok gazdálkodása átláthatóságának biztosítását kívánja megoldani ma Magyarországon.

MIRŐL VALLANAK A PÁRTOK BESZÁMOLÓI?

Az 1980-as évek végén az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény formájában törvényerőre emelkedett az az igény, hogy társadalmi szervezetet legális módon ne csak az állam és a társadalom életére döntő befolyással rendelkező egyetlen párt, hanem a civil társadalom tagjainak közössége is létrehozhat. Az egyesülési szabadság érvényesülése érdekében törvényi megfogalmazást nyert, hogy az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, melyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak szabad gyakorlását. Ezt követően, immár hivatalos formában és törvényes keretek között kérték bejegyzésüket a korábban szerveződött alakulatok, miközben sorra alakultak a különféle társadalmi szervezetek, melyek száma jelenleg elérte a 60 ezret.

A demokratikus átalakulás következő állomása a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény

volt, mely lehetővé tette, hogy a már bejegyzett társadalmi szervezetek – a tagok akaratától függően – törvény által biztosított módon kinyilváníthassák az irányú óhajukat, ha pártként akarnak működni. Megvalósult a többpártrendszer.

A pártok az állampolgárok egyesülési szabadsága alapján létrehozott olyan szervezetek, amelyek szervezeti kereteket nyújtanak a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, a politikai életben való állampolgári részvételhez. A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, ugyanis a pártok kifejezett célja és feladata, hogy képviselőik útján részt vállaljanak a közhatalomból, illetőleg politikai eszközökkel folyamatosan befolyásolják a közhatalom tevékenységét. Ennek megfelelően a pártokat – az egyesülési jog alapján létrejövő más szervezetekhez viszonyítva – többletjogosítványok is megilletik, így például a pártok választási eredményeik alapján állami költségvetési támogatásra jogosultak, illetve a pártok hagyományosan a választási rendszerben is különleges jogokat élveznek. A pártoknak ez a különleges helyzete indokolta, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról külön törvény született.

A törvény indoklása szerint a politikai élet tisztasága szempontjából kiemelkedő jelentőségű a pártok gazdálkodásának nyilvánossága, amely az egyik leghatékonyabb ellenőrzési eszköz. E mellett a választók tájékoztatása szempontjából is fontos, hogy tudják: a különböző pártok milyen bevételi forrásokból működnek. Ezeket a célokat szolgálta az a rendelkezés, amely szerint a pártok az előző évi gazdálkodásukról szóló beszámolójukat minden év április 30-ig kötelesek meghatározott minta szerint a Magyar Közlönyben közzétenni. Az indoklás szerint ez a szabályozási mód több európai ország gyakorlatában bevált és hasznosan működik.

A politikai élet tisztasága érdekében és a célból, hogy a pártok komolyan vegyék a beszámolójukban közölt adatok valódiságát, a törvény előírta, hogy a pártok gazdálkodásának törvényességét – a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt – Állami Számvevőszéknek kell ellenőrizni.

A társadalmi szervezetek magalakulásától kezdve rájuk is vonatkoztak az általános számviteli előírások, vagyis a mérleg és eredménykimutatás készítéséről, valamint a könyvvitel rendjéről szóló PM-rendelet hatálya. A társadalmi szervezetek részére a választott egyszeres, vagy kettős könyvvezetési módtól függetlenül egységesen mérlegből, eredménylevezetésből és tájékoztatóadatokból álló beszámoló készítését írták elő, míg a pártok beszámolója – annak rögzítésével, hogy az általános számviteli és gazdálkodási előírások rájuk is érvényesek – erősen eltért a számviteli rendben alkalmazott hagyományos formától. A párttörvény magyarázata szerint a pártok beszámolójának eltérő tartalmát a választók tájékoztatása indokolja.

1. sz. ábra: A pártok beszámolója (pénzügyi zárómérlege)
az 1989. évi XXXIII. (párt)törvény szerint

A PÁRTOK PÉNZÜGYI ZÁRÓMÉRLEGE

A) Tényleges bevételek

1. Tagdíjak	Ft
2. Állami költségvetésből származó támogatás	
a) alapösszeg	Ft
b) a pártra adott szavazatok arányában kapott összeg	Ft
	<hr/>
	Ft
3. Egyéb hozzájárulások	
a) jogi személyektől Ft	
– ebből 500 000 forint feletti hozzájárulás a következő belföldiektől:	Ft
– ebből 100 000 forint feletti értéknek megfelelő összeg a következő külföldiektől:	Ft
b) jogi személynek nem minősülő gazdasági társaságoktól	Ft
– ebből 500 000 forint feletti hozzájárulás a következő belföldiektől:	Ft
– ebből 100 000 forint feletti értéknek megfelelő összeg a következő külföldiektől:	Ft
c) magánszemélyektől	Ft
– ebből 500 000 forint feletti hozzájárulás a következő belföldiektől:	Ft
– ebből 100 000 forint feletti értéknek megfelelő összeg a következő külföldiektől:	Ft
	<hr/>
	Ft
4. A párt propagandatevékenységéből	Ft
5. A párt gazdálkodótevékenységéből	
a) bér bevétel	Ft
b) értékpapírból származó bevétel	Ft
	<hr/>
	Ft
6. A párt által alapított vállalat és korlátolt felelősségű társaság nyereségéből származó bevétel (vállalatonként és korlátolt felelősségű társaságokként külön-külön)	Ft
7. Egyéb bevétel (öröklés stb. jogcímén, jogcím szerinti bontásban)	Ft
Összes pénzbevétel a gazdasági évben	Ft

B) Tényleges kiadások

1. Hozzájárulások juttatása	
a) a párt országgyűlési csoportja számára	Ft
b) a párt helyi szervei számára	Ft
c) a párt által fenntartott vagy támogatott intézmények számára	Ft
d) más társadalmi szervezetek számára	Ft
e) külföldi intézmények, szervezetek, személyek számára	Ft
	<hr/>
	Ft
2. Személyzeti költségek	
a) munkabérek	Ft
b) költségtérítések, napidíjak	Ft
c) társadalombiztosítási hozzájárulások	Ft
d) szociális, üdülési stb. támogatások	Ft
	<hr/>
	Ft
3. Általános költségek	
a) adók, illetékek	Ft
b) épületek fenntartása, karbantartása, közüzemi díjai	Ft
c) helyiségek bérlete	Ft
d) adminisztrációs és postai költségek	Ft
e) különféle egyéb költségek	Ft
	<hr/>
	Ft
4. Sajtó- és propagandaköltségek	Ft
5. A választásokkal kapcsolatos költségek	Ft
6. Egyéb tevékenységgel kapcsolatos költségek	Ft
Összes kiadás a gazdasági évben	Ft

C) Tényleges pénzügyi helyzet a gazdasági év zárásakor

Bevételek a gazdasági évben	Ft
Kiadások a gazdasági évben	Ft
Többlet (hiány) a gazdasági évben	Ft
Halmazott többlet (hiány) az előző gazdasági évből	Ft
Halmazott többlet (hiány) a gazdasági év végén	Ft

A pártok részére előírt beszámoló tartalmának meghatározása során – valószínűleg a törvény mielőbbi megjelentetése érdekében – úgy tűnik, hogy a szakmai egyeztetés elmaradt. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy a pénzügyi zárómérlegnek nevezett beszámoló tartalma nem illeszkedett a könyvvizetési és beszámolóképzési gyakorlathoz, egyes részeiben pedig felold-

hatatlan szakmai ellentmondásokat tartalmazott. A hagyományostól eltérő beszámoló a párttörvényben megfogalmazott szükségű megváltoztatásokhoz képest részletesebb magyarázatot feltételezett, mely elmaradt. Ezt a beszámolót a legnagyobb igyekezet és jó szándék mellett is csak rosszul lehetett elkészíteni, ugyanis:

- a beszámoló egyes sorainak tartalma – külön kitöltési útmutató hiányában – nem egyértelműen meghatározott, a kitöltő egyéni belátásától és értelmezésétől függ az adatok csoportosítása, így nem állapítható meg, hogy melyik változat felel meg a jogalkotói akaratnak. Az egyes pártok beszámolóit egymással nem összehasonlíthatók, s ha egy pártnál a kitöltő évenként változtat az adat-összeállítás módszerén, akkor az egyes évek azonos adatait sem lehet egymással összevetni;
- a beszámolóban feltüntetett adatok tartalmában logikátlanul a pénzforgalmi és az üzemgazdasági szemlélet keveredik. A „B. Tényleges kiadások” főcím alatt vegyesen költségeket és kiadásokat tartalmazó sorok szerepelnek;
- a beszámoló a párt és annak országgyűlési csoportja (frakciója) pénzügyi kapcsolatával is számolva tartalmaz a kiadások fejezetben egy „1. Hozzájárulások juttatása, a) párt országgyűlési csoportja számára” tételt, mely téves értelmezéseként az Országgyűlés Hivatala 1992. I. negyedévéig a frakciók támogatására szánt összeget a pártoknak utalta. A pártoknak a párttörvény szerint ilyen bevétele nem lehetett. Sérült az az elv is, hogy a frakciók támogatása nem a pártot illeti, mivel az alapvetően a törvényhozás munkáját hivatott elősegíteni;
- a beszámoló „1. Hozzájárulások juttatása, b) a párt helyi szervei számára” sor szó szerinti értelmezése esetén az országos hálózattal rendelkező pártok esetében a tényleges kiadások halmozódnak, ha hozzájárulást juttatnak a helyi szervezeteik részére, ugyanis a párt helyi szervezete részére juttatott hozzájárulás nem tekinthető tényleges kiadásnak, csak az elköltést követően,
- a beszámoló bevételi oldalán az 5. pont „A párt gazdálkodó tevékenységéből” címszó alatt feltüntetett „a) bérbevétel” sornak nincs jogi alapja, ugyanis a párttörvény nem engedélyez a pártok részére olyan tevékenységet, mely után a pártot bérbevétel illetné meg.
- a pénzügyi zárómérlegnek nevezett beszámoló kiadási tételei közül hiányzik az évközi vagyongyarapodás sora, mely következtében a mai szóhasználattal tárgyeszköz-beszerezést (pl. épület, jármű stb.) a mérleg két oldala egyezőségének biztosítása érdekében egyéni elbírálás függvényében jobb híján a „6. Egyéb tevékenységgel kapcsolatos költségek” soron lehetne feltüntetni,

- a pártok pénzügyi zárómérlege a mérlegszerűség biztosítása érdekében az „A) Tényleges bevételek” és a „B) Tényleges kiadások” fejezeten kívül ezek egyenlegét bemutató „C) Tényleges pénzügyi helyzet a gazdasági év zárásakor” című fejezetet is tartalmazott, mely „többlet (hiány)” sorai csupán a mérleg két oldalának számszerű egyezőségét voltak hivatva biztosítani, miközben a pénzügyi eszközök és források összetételéről nem adtak tájékoztatást. Ezért sok párt csak technikai számként kezelte a sorokat és nem végezte el a könyvelés adatai alapján az alapvetően szükséges egyeztetéseket. Előfordult az is, hogy az egyik évben a „Halmozott többlet (hiány) a gazdasági év végén” soron feltüntetett összeg nem egyezett a következő évi beszámoló „Halmozott többlet (hiány) az előző gazdasági évből” elnevezésű sor adatával,
- a beszámoló közzétételi határideje a párttörvény első megfogalmazása szerint (március 31.) aránytalanul szűkre szabott volt, mely különösen a több száz pénzkezelési jogosítvánnyal felruházott helyi szervezettel rendelkező párt esetében okozott olyan összesítési nehézséget, mely következtében az adott határidőre csak hiányos tartalmú beszámolót lehetett készíteni.

Az Állami Számvevőszék által végzett első pártellenőrzések tapasztalatait bemutató, 1990. augusztus hónapban nyilvánosságra hozott összefoglaló jelentés megállapítása szerint a feltárt hibák és hiányosságok részben a párttörvény eltérő értelmezéséből, részben pedig az egyéb jogszabályok pártokra nem mindig egyértelműen alkalmazható előírásai harmonizációjának hiányából keletkeztek. Ezért a vizsgálati tapasztalatok alapján az Állami Számvevőszék szükségesnek tartotta mind a pártok gazdálkodó tevékenységének és a gazdasági események dokumentálásának egyértelmű, félreérthetetlen szabályozása, mind az ellenőrzési feladatok pontos körülhatárolása céljából a párttörvény és a kapcsolódó jogszabályok felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását. Az Állami Számvevőszék a jogszabálymódosítások szükségességére – a jelentésében részletezett módon, a konkrét jogszabályi helyek bemutatásával és a szükséges indoklással – hívta fel az érintettek figyelmét.

Annak ellenére, hogy az Állami Számvevőszék több alkalommal is felhívta az érintettek figyelmét a szükséges jogszabályi módosításokra, sőt az érintettek részvételével több közös megbeszélést és egyeztetést végzett, az 1991. november 20-ig végzett pártellenőrzési tapasztalatairól nyilvánosságra hozott összefoglaló jelentésében érdemi változásról nem tudott beszámolni. A korábbi figyelemfelhívások megismétlése mellett a jelentésében nyomatékosan felhívta a Pénzügyminisztérium figyelmét, hogy a pártok sajátosságaira figyelemmel alakítsa ki a

pártok beszámolási rendszerével összhangban álló könyvvezetését, vagy a szükséges jogszabályi módosításokat hajtsa végre. Így különösen a társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről, a könyvvitel rendjéről, valamint a mérleg- és vagyonki-mutatásról szóló jogszabályokat hozza összhangba a pártok gazdálkodásával.

A párttörvény 1992. december 28-ai módosításakor (1992. évi LXXXI. tv.), mely alapvetően más területeket érintett, egyetlen pontban vették figyelembe az Állami Számvevőszék észrevételeit. A beszámoló Magyar Közlönyben való megjelenítési határidejét egy hónappal, április 30-ig meghosszabbították. Így ettől kezdve több idő jutott a pénzügyi zárás végrehajtására.

E törvénymódosítás során 1993. január 5-ei hatállyal megváltoztatták a pártok beszámolójának formáját.

2. sz. ábra: *A pártok beszámolója (zárszámadása) az 1992. évi LXXXI. törvénymódosítás szerint*

A PÁRTOK BESZÁMOLÓJA

Bevételek:

1. Tagdíjak	Ft
2. Állami költségvetésből származó támogatás	Ft
3. Képviselői csoportnak nyújtott állami támogatás	Ft
4. Egyéb hozzájárulások, adományok	
4.1. Jogi személyektől	Ft
4.1.1. Belföldiektől (az 500 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)	Ft
4.2. Jogi személynek nem minősülő gazdasági társaságtól	Ft
4.2.2. Külföldiektől (a 100 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)	Ft
4.3. Magánszemélyektől	Ft
4.3.1. Belföldiektől (az 500 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)	Ft
4.3.2. Külföldiektől (a 100 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)	Ft
5. A párt által alapított vállalat és korlátolt felelősségű társaság nyereségéből származó bevétel	Ft
6. Egyéb bevétel	Ft
Összes bevétel a gazdasági évben	Ft

Kiadások:

1. Támogatás a párt országgyűlési csoportja számára	Ft
2. Támogatás egyéb szervezeteknek	Ft
3. Vállalkozások alapítására fordított összegek	Ft
4. Működési kiadások	Ft
5. Eszközbeszerzés	Ft
6. Politikai tevékenység kiadása	Ft
Összes kiadás a gazdasági évben	Ft

A pártok beszámolójának változtatása, „korszerűsítése – a törvény magyarázata szerint – a nyilvánosság pontosabb tájékoztatását szolgálja”.

A korszerűsítés továbbra sem eredményezte a megkívánt összhangot az 1993. évtől hatályba léptetett immár törvényi megfogalmazás szintjére emelt számviteli beszámolási rendszerrel, az eltérésekre pedig szintén nem adott a végrehajtást segítő kellő részletezést.

A megváltoztatott tartalmú beszámoló első közzétételi időpontját a törvény nem rendezte egyértelműen. Nem azt határozta meg, hogy melyik gazdasági évről kell első ízben az új formájú beszámolót közzé tenni. Az 1992. évi gazdálkodás már lekönyvelt adatait – visszamenőlegesen – nem minden párt tudta, illetve akarta a megadott szűk határidőben átalakítani. Ezért az 1993. évben az 1992. évi gazdálkodásról közzétett pártbeszámolók vegyesen hol az új, hol pedig a régi tartalommal jelentek meg, mely továbbra sem szolgálta az összehasonlíthatóság lehetőségét. Érdekesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy a változtatás után tíz évvel sem ritkaság, hogy egyes kisebb pártok még mindig a régi formájú beszámolójukat teszik közzé a Magyar Közlönyben.

Az 1993. évtől hatályos beszámolóról is elmondható, hogy azt a legnagyobb igyekezettel és jó szándékkal sem lehet jól elkészíteni, ugyanis:

- a beszámoló egyes sorainak tartalma külön kitöltési útmutató hiányában továbbra sem egyértelmű, a kitöltő egyéni belátásától és értelmezésétől függ az adatok csoportosítása, így nem állapítható meg, hogy melyik változat felel meg a jogalkotói akaratnak. Az egyes pártok beszámolói egymással nem összehasonlíthatók, s ha egy pártnál a kitöltő évenként változtat az adat-összeállítás módszerén, akkor az egyes évek azonos adatait sem lehet egymással összevetni (itt elsősorban a 4. Működési kiadások, 5. Eszközbeszerzés, 6. Politikai tevékenység kiadása sorokra kell gondolni);
- a beszámoló szóhasználata ugyan egységessé vált, már nem keveredik benne a kiadás és a költség kifejezés. A kiadások megfogalmazás az egyszeres könyvvitelben alkalmazott pénzforgalmi szemléletre utal. A kettős könyvvitelt választókat bizonytalanságban hagyja azáltal, hogy részükre a – számviteli rendben megszokott módon – nem fogalmaz meg külön beszámolóformát. További tájékoztatást sem kapnak, hogyan oldják meg üzemgazdasági szemléletben végzett könyvelésük pénzforgalmi szemléletű bemutatását a beszámolójukban. *(Ezért fordulhat elő, hogy egyes pártok beszámolójában nem összehasonlítható módon nagyságrendi értelmezési eltérések lehetnek például a székházak részletre történő eladása, vagy hitelben történt visszavásárlása ese-*

tén a bemutatott összegek tekintetében. Konkrét eset, hogy egy párt kb. 1%-os teljesítés mellett visszavásárolt székházának 100%-os összegét beállította beszámolójába, s ezek után a következő években esedékes törlesztések már nem minősülhetnek kiadásnak. Másik tipikus eset a hitelfelvétel, illetve törlesztés nem következetes, féloldalas – csak a bevételek vagy a kiadások közötti – bemutatása);

- a beszámoló változatlanul számol a párt és annak országgyűlési csoportja (frakciója) pénzügyi kapcsolatával is a korábbiakhoz képest annyi módosítással, hogy már a bevételek között is feltünteti a „3. Képviselőcsoportnak nyújtott állami támogatás” sort, annak ellenére, hogy ekkor már az Országgyűlés Hivatala a korábbi téves értelmezését felismerve a frakciók támogatására szánt összeget nem utalta a pártoknak. Ez a sor tehát teljesen felesleges és félreérthető;
- az új formájú beszámoló pozitívuma, hogy az országos hálózattal rendelkező pártok esetében a kiadások közül kikerült a párt helyi szervezeteinek adott támogatás sora, mely következtében elkerülhetővé vált a belső pénzáadások miatti halmozódás;
- ugyancsak pozitívum, hogy kikerült belőle a korábbi beszámoló bevételi oldalán az 5. pont „A párt gazdálkodó tevékenységéből” címszó alatt feltüntetett „a) bérbevétel” sor, melynek nem volt jogi alapja, ugyanis a párttörvény nem engedélyez a pártok részére olyan tevékenységet, mely után a pátot bérbevétel illetné meg;
- a régi fajta, pénzügyi zárómérlegnek nevezett beszámoló kiadási tételei közül hiányzott az évközi vagyongyarapodás sora, melyet az új változat szerint egy „5. Eszközbeszerzés” nevű sor hivatott pótolni. Ez új sor tartalmának számviteli törvény szerinti értelmezése nem létezik, s a párttörvény sem tartalmaz erre meghatározást. További bizonytalanságot okozhat, ha ez az eszközbeszerzés mondjuk a politikai vagy a működési tevékenységet szolgálja;
- az új beszámolóból elmaradt a mérlegszerűség utolsó látzatát keltő, a bevételek és kiadások egyenlegének bemutatását célzó „C) Tényleges pénzügyi helyzet a gazdasági év zárásakor” című fejezet. Ennek következtében az itt korábban feltüntetett, gyakran kellően nem megalapozott adat már nem vezet félre a közvéleményt, míg a beszámoló formája végleg szakított a számviteli törvény hatálya alá tartozó szervezetek mérleg- és eredmény-kimutatásával;
- a beszámoló aránytalanul szűkre szabott közzétételi határ-ideje egy hónappal meghosszabbodott. Ennek következtében reális idő áll rendelkezésre a nagyobb, több száz pénzkezelési jogosítvánnyal felruházott helyi szervezettel rendelkező párt beszámolójának összeállítására, a közölt adatok teljességének biztosítására.

Az 1993. évtől hatályos módosítás óta a pártok beszámolóinak törvényben rögzített tartalma a mai napig nem változott. A számviteli rend által előírt beszámolási rendbe bele nem illő és a sajátosságokról kellő részletességgel útmutatást nem tartalmazó párttörvény által előírt párt-beszámoló – alapvetően szakmai problémák tisztázatlansága miatt – nem képes a közvélemény megfelelő tájékoztatására.

A pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére kötelezett Állami Számvevőszék minden pártellenőrzése során szembesül a párttörvény és számviteli törvény konzisztenciájának hiányával, ezért 1990 óta folyamatosan sürgeti a megoldást. Az 1996-os évben a Pénzügyminisztérium készített egy olyan tervezetet, mely kielégítette a mérleggel és az eredmény-kimutatással szemben támasztott szakmai követelményeket, miközben beépített többlet információként megőrizte a korábbi beszámolónak a bevételek részletezésére és a kiadások jellegére vonatkozó adatait. Szerencsétlen módon ez a tervezet nem kapta meg a pártok részéről a megfelelő támogatást, mert a párttörvény más, módosításra szánt részeit illetően nem alakult ki egyetértés. Ezért 1997. évben a benyújtott törvénytervezet egészét elvetették. Néhány képviselői önálló indítvány is született a megoldásra, de ezeket is elvesztették, a megfelelő előkészítés, egyeztetés hiányában, valamint, mert más természetű javaslatokat is tartalmaztak, melyek nem kapták meg a törvényre emelkedéshez feltétlenül szükséges minimálisan kétharmados támogatottságot.

Az Állami Számvevőszék valamennyi pártellenőrzésről közölt nyilvános jelentései 1999. évtől a kormánynak címzett javaslatot is tartalmaznak a párttörvény és a számviteli törvény – a pártok nyilvántartási és beszámolási rendszerét érintő – elmentmondásainak feloldására.

Új fejleményként említhető, hogy a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat I/2. pontjának megfogalmazása szerint: „Indokolt megszüntetni a pártok gazdálkodásának az általánostól eltérő rendjét” és „Összhangba kell hozni a számviteli szabályokat és a pártok gazdálkodására vonatkozó rendelkezéseket. Mindezek érdekében felül kell vizsgálni a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt, és a kormány elé kell terjeszteni a szükséges jogszabály-módosítás tervezetét”. A tervezet kormány elé terjesztésének határidejéül a határozat 2001. május 31-ét szabta meg. Információk szerint a Pénzügyminisztérium az időközi változások és a szakmai egyeztetésbe bevont partnerek véleményének figyelembevételével oly módon dolgozta át a pártok könyvvizsgálására és beszámoló készítésére vonatkozó korábbi törvénymódosítási javaslatát, mely elfogadása esetén megszüntethetők a korábban részletezett ellentmondások. A választások közeledtével egyre kisebb az esélye

annak, hogy még ebben a ciklusban sor kerüljön a törvény módosítására.

A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS ÁTLÁTHATÓSÁGA A SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAI ALAPJÁN

Az utóbbi időszak első, több párt részvételével megtartott országgyűlési képviselő-választás szabályait megfogalmazó 1989. évi XXXIV. tv., a választási eljárás nyilvánossága elnevezésű fejezetében a 41. § (6) bekezdésben meghatározta, hogy: „Mind den jelöltnek, pártnak a választásokra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások mértékét és a felhasználás módját – országos összesítésben is – a sajtóban nyilvánosságra kell hoznia”. E témáról a törvény több útmutatást nem tartalmazott, sőt felhatalmazást sem adott senkinek a részletes szabályozásra. A törvény indoklásából még azt tudjuk meg, hogy: „A nyilvánosságra tartozik az is, hogy a választópolgárok tudomást szerezhessenek arról, hogy a jelöltek, pártok a választásokra milyen pénzeszközöket hogyan használtak fel. Ezért ezeket az adatokat a sajtóban nyilvánosságra kell hozni”.

A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 10. § (1) bekezdése alapján a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult. A már idézett 1989. évi országgyűlési képviselő-választásról szóló törvény a Számvevőszék választásokkal kapcsolatos speciális ellenőrzési feladataira vonatkozóan nem tartalmazott semmilyen útmutatást. Ezért a választási törvényben megszabott feladat végrehajtását, vagyis, hogy a pártok a választásokra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások mértékét és a felhasználás módját országos összesítésben a sajtóban kell nyilvánosságra hozni, az Állami Számvevőszék a folyamatosan végzett pártellenőrzései során vizsgálta.

A pártok gazdálkodásának törvényességét ellenőrző vizsgálatokról készített és 1990. szeptember, illetve 1991. március hónapban nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések megállapításai az 1990. évi választásokat illetően a következők:

- a sajtó-közzétételi kötelezettségnek a vizsgált pártok közül csak két párt tett eleget;
- a sajtóközleményekben feltüntetett adatok érdemi ellenőrzésére nem volt lehetőség, mivel az adatok sem a közzétételkor, sem pedig a vizsgálatok időpontjában nem voltak teljes körűek. Ennek oka az volt, hogy több választási körzet nem küldte meg elszámolását az országos központba, illetve az országos központ által megrendelt szolgáltatások egy részéről még nem érkeztek meg a szállítók számlái. A közle-

- mény megjelentetésének elmaradása okául a többi vizsgált párt is ezeket az indokokat jelölte meg;
- a képviselőjelöltek száma szerint kapott állami támogatás összegével a vizsgált pártok határidőre elszámoltak a folyósítást intéző Pénzügyminisztériumnál. Az ellenőrzés megállapításai szerint az állami támogatásból eszközölt kiadások szabályszerűen dologi célokat fedeztek. (Ennek vizsgálatára azért volt szükség, mert az állami támogatás felhasználásánál a jogalkotó kizárta a személyi jellegű ráfordítás lehetőségét).

A számvevőszéki jelentések elmarasztaló megállapításai egyértelműen az 1989. évi választási törvény hiányosságaira mutattak, vagyis, ez a törvény:

- nem szabta meg a pártok (jelölőszervezetek) választási beszámolóinak közzétételi időpontját;
- nem tartalmazott szankciót a közzétételt elmulasztókkal szemben;
- nem rögzítette a közzététel helyét, valamint
- nem adott útmutatást a beszámoló formájára és tartalmára.

Az elmondottak következtében a számvevőszéki ellenőrzés tovább folytatása értelmetlenné vált, így a későbbi ellenőrzések már nem érintették a pártok 1990. évről szóló választási beszámolóit. Ezzel még nem foszlott teljesen szét a remény, hogy a közvélemény valamilyen tájékoztatást kapjon a pártok választási pénzfelhasználásáról. Ugyanis a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvényben előírt, a pártok éves gazdálkodási adatait bemutató és a Magyar Közlönyben közzétételre kötelezett beszámolók ebben az időben még tartalmaztak egy olyan sort, melyen a *választásokkal kapcsolatos költségeket* kellett bemutatni. Sajnos az így közölt adatok sem voltak értékelhetőek és ezáltal ellenőrizhetőek sem. A párttörvény ugyanis a mai napig sem határozza meg a pártok számára kötelezően előírt éves beszámoló (mely, mint már említettük, teljes mértékben eltér a számviteli törvényben előírt beszámólótól) egyes sorainak tartalmát, s ebben az időben a pártok sem készítették még el a saját értelmezésük szerinti belső szabályzataikat. A saját gazdálkodási, a belső nyilvántartási rend kialakítása, különösen pedig a választási pénzek elkülönítése az 1990. évi választási időszakban a frissen alakult pártoknál csak másodlagos fontosságú volt. A párttörvény 1992. évi módosítása során a „Választásokkal kapcsolatos költségek” sor kikerült a pártok beszámolójából. Ez a módosítás tovább rontotta az átláthatóságot.

Tekintettel arra, hogy az 1994. évi országgyűlési választásokig a választási törvényt érdemben nem módosították – a változatlan helyzet miatt –, a számvevőszéki ellenőrzési kísérletek is eredmény nélkül zárultak. Nagy a valószínűsége annak, hogy

talán egyetlen párt sem tett közzé választási beszámolót, miközben a képviselőjelöltek száma szerint kapott állami támogatás összegével a vizsgált pártok határidőre elszámoltak a Pénzügyminisztériumnál. A választópolgár megfelelő tájékoztatása e választások során is csorbát szenvedett.

Az 1994. évi választások esetében, a korábbihoz képest, az egyetlen idevágó módosítás a választási törvényen az volt, hogy a pártok választási beszámolójának közzétételi helyeként a „sajtó” kifejezés helyett az „országos napilapokban” kitétel került. Ezért a 41. § (6) bekezdése így módosult: „Minden jelöltnek, pártnak a választásokra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások mértékét és a felhasználás módját – országos összességében is – *országos napilapokban* kell nyilvánosságra hoznia.”

Az 1998. évi választások előkészítése során az 1989. évben alkotott törvény helyébe az Országgyűlés egy vadonatúj törvényt hozott.

Ez a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény már szélesebb körűen és részletesebben rendelkezett, sőt kijelölte az Állami Számvevőszéket, hogy az országgyűlési választásra fordított állami és más pénzeszközök felhasználását ellenőrizze.

Az országgyűlési választáson indult 26 párt és 53 független képviselőjelölt közül a Magyar Közlönyben 12 párt és egy független képviselőjelölt tett eleget – a törvényben megjelölt határidőben – beszámoló közzétételi kötelezettségének. A beszámoló megjelentetését 7 párt mulasztotta el, 7 párt pedig jelentős késéssel adta közre azt. A független képviselőjelöltek közül 7 fő nem tette közzé, 1 fő határidőben, 45 fő pedig – egy-egy kivételtől eltekintve – több hónapot késett a megjelentetéssel annak ellenére, hogy az Állami Számvevőszék levélben két alkalommal is felszólította a késedelmeskedőket közzétételi kötelezettségük teljesítésére.

A választási kampányra 3873 fő képviselőjelölt kapott központi állami támogatást összesen 100 M Ft nagyságrendben, amelyet az Országgyűlés állapított meg. Ebből az összegből minden jelölőszervezet, amely a választáson jelöltet állított, a jelöltállítás arányos központi támogatásra volt jogosult. A független jelölteket szintén – a jelölőszervezetek jelöltjeivel azonos mértékű – központi támogatás illette meg. A központi támogatásra (1990. év óta változatlan összegben) megállapított 100 M Ft-tal (jelöltenként 25 819 Ft) minden egyes jelölőszervezetnek és független jelöltnek a választást követő 30 napon belül el kellett számolnia.

A Pénzügyminisztérium közlése alapján 1999 februárjáig az országgyűlési képviselő-választáson indult pártok közül 8, a független képviselőjelöltek közül 43 fő a választásra fordított központi támogatás összegével nem számolt el, amely összesen 2,4 M Ft-ot jelent.

A helyszínen teljes körűen ellenőrzött pártok – kettő kivételével – a választást megelőzően, a választási célú bevételek és kiadások elkülönített nyilvántartása céljából külön szabályozást készítettek, amelyek – figyelemmel a választási törvény hézágára – elősegítették a kiadások elszámolását. A helyszínen vizsgált elszámolások – két párt kivételével – teljes körűek voltak.

A választási törvény nem határozta meg a kampány, a választási költség és azon belül a dologi költség fogalmát. Nem határozta meg továbbá a költségvetési támogatás kifizetőhelyét. A törvény szerinti és a pénzfelhasználás során figyelembe vett tényleges kampányidőszak a gyakorlatban egymástól eltérhetett. A törvény nem határozta meg továbbá, hogy milyen formában kell a választásra fordított összegeket és azok forrásait nyilvánosságra hozni. Az Állami Számvevőszék – a választást megelőzően – a Választási Füzetek 44. kötetének függelékében ajánlasként közzétett egy elszámolási mintát, amelyet a jelölőszervezetek és független jelöltek közül többen nem vettek figyelembe. Ennek következtében a közzétett elszámolások (beszámolók) formája és tartalma eltérő. A törvény arról sem rendelkezett, hogy mi a teendő azokkal a jelölőszervezetekkel és jelöltekkel szemben, akik elmulasztották az elszámolást közzétenni. Mindezek megnehezítették a határidőre történő pontos elszámolás teljesítését.

A választási törvény nem határozta meg, hogy választási kampányhoz nem pénzben nyújtott támogatásokat a választási források és kiadások között hogyan és milyen mértékben kell figyelembe venni.

A meglévő korlátok miatt, vagyis hogy a Számvevőszék ellenőrzési hatóköre csak a pártokra terjedt ki, az ellenőrzés számára az minősült kampányköltségnek, ami a pártok számviteli nyilvántartásában megjelent, illetőleg átfutott.

A pártok az 1998. évi országgyűlési választáson állított jelöltek száma alapján – a jelöltek száma után juttatott központi támogatással együtt – összesen 3919 M Ft-ot fordíthattak volna választási kiadásra, ezzel szemben a közzétett beszámolók 1438 M Ft választási kiadást mutatnak.

A választási törvény a független jelöltek, illetőleg a jelölőszervezetek számára azt írta elő, hogy a költségvetési támogatáson felül (ami ebben az esetben jelöltenként 25 819 Ft volt) a választásokra jelöltenként legfeljebb 1 millió Ft-ot fordíthatnak. Később részletezett okok miatt a jelöltenkénti választási költséggyűjtés a pártoknál nem volt megvalósítható, ezért az Állami Számvevőszék nem vizsgálta azt, hogy egy párton belül az egyes jelöltek kampányára fordított költség nem haladta-e meg ezt az összeget.

Az átlagmódszer-számítás alkalmazásával, a választáson indult és beszámolóját közzétett 26 párt, illetve jelölőszervezet közül egyetlen szervezet sem lépte át a törvényben megenge-

dett, rá eső összeghatárt. Az 53 független képviselőjelöltből 1 jelölt lépte túl az 1998. évi országgyűlési választások esetében 1 025 819 Ft-ban megállapított felső határt. E képviselőjelölt – a választási eljárásról szóló C. tv. 92. § (4) bekezdése értelmében – az Állami Számvevőszék felhívására a túllépés összegének kétszeresét – 272 158 Ft-ot – befizette a központi költségvetésbe. A jelölőszervezetek és független képviselőjelöltek által közzétett választási kiadások 1450 M Ft-ot kitevő összege 3593 képviselőjelöltet érint.

Az 1998. évi országgyűlési képviselő-választásra fordított állami és más pénzeszközök anyagi támogatások felhasználásának helyszíni ellenőrzése keretében az Állami Számvevőszék 7 jelölőszervezet és 1 független képviselőjelölt elszámolását vizsgálta felül, amely a közzétett és kimutatott kiadások 94,5%-át, a képviselőjelöltek számát tekintve pedig 71,9%-át tette ki.

Az 1998. évi országgyűlési képviselő-választás, az 1999. októberi és 2000. áprilisi, valamint a 2001. évi időközi országgyűlési választások ellenőrzési tapasztalatai alapján az Állami Számvevőszék újra és újra javasolta a kormánynak, hogy kezdeményezze az Országgyűlésnél a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény helyett egy új, a kampányfinanszírozás átláthatóságát is biztosító átfogó törvény megalkotását, amely kiemelten térjen ki a következő kérdéskörökre:

1. Határozza meg, hogy a választási költségek elszámolása szempontjából mely időszak, illetve tevékenység forrásait és ráfordításait kell figyelembe venni.
2. Határozza meg a jelöltek száma alapján normatív módon juttatott állami támogatást illetően a dologi költségek fogalmát, a felhasználás elszámolásának formáját, tartalmát és a kifizetőhelyet.
3. Határozza meg, hogy a választási költségek forrásai körében az egyéb anyagi támogatások között milyen formában nyújtott és kiktől származó juttatásokat kell figyelembe venni (pl. ingyenes, illetve kedvezményes hirdetés és egyéb szolgáltatás).
4. Határozza meg az országgyűlési választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és a felhasználás módját bemutató, a Magyar Közlönyben megjelentetett választási beszámoló formáját és részletes tartalmát.
5. Határozza meg a választási beszámolók jelenlegi szűk 60 napon belül nyilvánosságra hozatali határidejét 90 vagy 120 napra, és fontolja meg szankció alkalmazását.
6. Rögzítse követelményként az egyéni jelöltek választási költségeinek és forrásainak nyilvántartási kötelezettségét, a kapott támogatások minősítését, figyelemmel a személyi

jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényben, illetőleg az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvényben foglaltakra.

7. Térjen ki a törvény arra, hogy közös jelöltállítás esetén a beszámolási kötelezettséget mely szervezeteknek kell teljesítenie.
8. Rögzítse a törvény, hogy a költségvetési támogatáson felül jelöltenként átlagosan legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak a választásra a jelölőszervezetek.

A rövid, a szakzsargon szűkszavúságával tömondatokban megfogalmazott javaslatok a közérthetőség érdekében bővebb kifejtést igényelnek:

1.

Az ellenőrzések során nyilvánvalóvá vált, hogy a kampányidőszak pénzügyi és politikai értelemben elkülönülhet egymástól. A választási eljárásról szóló törvény 40. § (1) bekezdése szerint a választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0.00 órájáig tart. Az országgyűlési választásokra történő előkészületek során nem kizárt, hogy valamely jelölőszervezet vagy független képviselőjelölt a kampányidőszak indulása előtt vagy annak szünetében teljesülő olyan eszközökre és szolgáltatásokra kötött szerződéseket, amelyek a választás céljait szolgálják. A gyakorlatban a politikai kampányidőszak és a pénzügyi elszámolási szempontból figyelembe vehető kampányidőszak nem fedi le egymást.

A törvény nem határozza meg a választási kampány fogalmát, nem jelöli meg mindazon eszközöket, módszereket, amelyek a jelölőszervezetek és a jelöltek ajánlásához, népszerűsítéséhez, a választók akarátának befolyásolásához igénybe vehetők. A törvényben található rendelkezések néhány nevesített eszköz, módszer esetében (plakát, gyűlés) csak az azok alkalmazásával kapcsolatos tilalmakat, korlátokat írják elő.

A törvény – a választási kampány definiálatlansága következtében – nem határozza meg a választási költség fogalmát. Előírás hiányában a választási költség jelentheti a jelölőszervezet és a jelölt népszerűsítését szolgáló közvetlen költségeket. Tágabb értelemben azonban a helységek, tárgyi eszközök, szolgáltatások jelöltekhez közvetlenül nem kapcsolódó igénybevételét is jelentheti, amely – idevágó rendelkezés hiányában – a működési költségek között is megjelenhetnek. A minden évben szokásos rendezvények, mint pl. a május 1-jei ünnepség költségeinek választási szempontok szerinti minősítése sem tisztázott.

A választási kampány, illetve a választási költség meghatározásának hiányában lehetetlen egyértelműen megállapítani az ellenőrzés során, hogy a beszámoló valamennyi választással kapcsolatban felmerült költséget tartalmaz-e.

2.

A választási törvény 91. § (3) és (4) bekezdése szerint a választásra fordítható költségvetési támogatás kiutalását a jelölőszervezetek részére egy összegben, a független jelöltek részére személyenként – az Országos Választási Bizottság döntése alapján az azt követő 5 napon belül – a Pénzügyminisztérium vagy az általa kijelölt pénzügyintézet végzi. Ez a költségvetési támogatás kizárólag a dologi költségek fedezetére szolgál. A támogatás felhasználásáról a jelölőszervezeteknek és a független jelölteknek a választást követő 30 napon belül el kell számolniuk a kifizetőhelyen. Az 1998. évi választás esetében a gyakorlatban a Pénzügyminisztériumban kellett elszámolni. Ezt azonban semmilyen jogszabályban nem határozták meg, így a jelöltek egy része csak nagy utánjárással szerzett tudomást arról, hogy hol kell a költségvetési támogatást elszámolni. Nem volt rögzítve az elszámolás formája és a „dologi költség” fogalmi meghatározása sem.

Az ellenőrzési tapasztalat azt mutatja, hogy a költségvetési támogatás jelenlegi elszámoltatási rendszere formális, jelentős ráfordítással jár mind a jelöltek, jelölőszervezetek, mind pedig az elszámoltatást végzők részéről, miközben az esetleges eltérést a „dologi” felhasználástól, vagy az elszámolás elmulasztását nem szankcionálja. A „dologi költség” megpántlikázásának véleményünk szerint már azért sincs értelme, mert ha a jelölőszervezet kis odafigyeléssel, megfelelő módon gyűjti költségeit, mindig talál annyi „dologi költség”-ről szóló számlát az elszámoláshoz, hogy annak a törvény szerint eleget tudjon tenni.

3.

A törvény nem határozza meg, hogy mit kell az elszámolás szempontjából anyagi támogatásnak tekinteni. Ezért nem egyértelmű; hogy pl. a törvény 93. § (1) bekezdésében megengedett, a közszolgálati műsorszolgáltatók által nyújtott – ingyenes választási hirdetést, illetve a műsorszolgáltatók által a fizetett választási hirdetésekhez nyújtott árengedményt anyagi támogatásnak – és így elszámolás alá tartozónak kell-e tekinteni.

Több párt értelmezése szerint, azokat a kiadásokat, amelyeket nem a párt nevére kiállított számla alapján, a párt jelöltjeinek kampányára harmadik személy fizetett ki, nem kell a beszámolóban szerepeltetni.

4.

A törvény nem határozza meg, hogy milyen formában kell a választásra fordított összegeket, azok forrásait nyilvánosságra hozni. Az Országos Választási Iroda a nyilvánosságra hozandó választási ráfordítások – állami és más pénzek felhasználásának – az Állami Számvevőszék által ajánlott tartalmát és formáját, amelyet a választási törvény egyébként nem tartalmazott, meg-

felelő időben közzétette a Választási Füzetek 1998. évi 44. számában. Az ajánlást a jelölőszervezetek és független jelöltek nem mindegyike vett figyelembe.

Az országgyűlési képviselők választási költségeinek elszámolásáról közlemény első alkalommal a Magyar Közlöny 1998. július 24-i 68. számában jelent meg. A közzétett elszámolások formája és tartalma – kötelező előírás hiányában – nem mutat egyenes képet. A beszámolók egyes sorainak tartalma esetleges, szervezetenként eltérő lehet.

A törvény a jelölőszervezetek belátására bízta, hogy a kampányköltségek forrásairól, azok felhasználásának nyilvántartásáról készítenek-e belső szabályozást, s ezeket milyen szempontok szerint, és milyen mélységben tagolják. Definiátlanság következtében – jelölőszervezetenként – eltérő tartalmú a választási költség.

Egyes költségek, pl. az ún. választási általános költségek (a kampányidőszak magasabb értékű közüzemi számlái, bérleti díjai, irodaszer-felhasználás) nem számszerűsíthetők. Egyes esetekben pedig az eszközök beszerzése nemcsak kampányidőszakhoz kapcsolódhat.

5.

A választás második fordulóját követő 60 napon belüli szűk nyilvánosságra hozatali kötelezettség miatt a beszámolók nem teljes körűek. A törvényben megjelölt határidőre teljes körű elszámolás gyakorlatilag nem készíthető, különféle, a jelölőszervezettől függetlenül előfordult problémák, vitatott számlák stb. miatt. Pl. a számlák késedelmes beérkezése következtében objektíve sem lehetett az előírt kötelezettségnek eleget tenni. Az 1998. évi választás esetében az induló 26 jelölőszervezet közül csak 12 tette közzé a megadott határidőn belül a beszámolóját.

6.

A választáson induló független jelöltek részére a törvény nevesítetten nem írja elő a nyilvántartási kötelezettséget és annak részletes szabályait. Ez azért is problémás, mert mögöttük nem áll könyvvizsgálattal rendelkező jelölőszervezet, melynek a párttörvény és a számviteli törvény írja elő az általános nyilvántartási, könyvvizsgálati szabályait, melyek természetesen is az országgyűlési választások pénzforgalmának lebonyolítására is vonatkoznak. A külön figyelemfelhívás hiányában a jelöltek egyszerűen megfeleltek a beszámolási kötelezettségük-ről. Ezért is fordult elő, hogy az 53 induló jelölt közül csak 1 tette közzé időben a beszámolóját, míg további 44 fő zömmel csak az Állami Számvevőszék felhívására.

További problémát okoz, hogy az egyéni jelölteknek juttatott állami vagy más szervezetektől, magánszemélyektől kapott egyéb választási célú támogatás mentes-e a személyi jövedelemadó

kötelezettség alól. Jelenleg – ellenkező rendelkezés hiányában – az érvényes személyi jövedelemadó-törvény értelmében az ilyen támogatás jövedelemadó-alapot jelentő bevételnek számít.

7.

A közös jelöltállítás esetének elkülönített választási költségnyilvántartási és együttes, vagy jelölőszervezetenkénti külön beszámolási kötelezettségének rendezendő szabályozási hiányosságai az időszaki képviselő-választások ellenőrzése során vetődtek fel, melyek a 2002. évi választások előtt nyerték el igazi jelentőségüket.

8.

A választási kiadások mérséklését szolgáló, költségvetési támogatáson felül számítandó, jelenleg „jelöltenként legfeljebb” egymillió forintos határ betartásának figyelemmel kísérése a törvény jelenlegi formájában nem végrehajtható. Ennek feloldását szolgálná a „jelöltenként átlagosan legfeljebb” módosítás. Ez a probléma már az 1998. évi választások előtt ismertté vált, ezért – törvényi felhatalmazásával élve – az Országos Választási Bizottság meghozta a 7/1998. (IV.1.) számú állásfoglalását, mely szerint a központi költségvetési támogatáson felül legfeljebb az állított jelöltek számának megfelelő és a törvény által behatárolt összegű pénzeszköz egyes jelöltekre történő felosztásáról a jelölőszervezet szabadon dönthet.

A 2001. év végén a választási törvény módosítására történt egy kísérlet, mely azonban egyáltalán nem vette figyelembe a Számvevőszék ajánlásait, de tartalmazott egy pontot a választásra – a jelöltenként biztosított állami támogatáson felül – felhasználható jelöltenkénti 1 millió forintos összeghatár 2 millió forintra emeléséről. E javaslat azért volt indokolt, mert az előző, 1998. évi választások során már két párt megközelítette választási kiadási tekintetében az engedélyezett értékhatárt, s így az időközben bekövetkező inflációs hatás miatt nem kényszerülne a pártok a probléma *máskénti megoldására*. A reklámszakértők által és az egyes újságokban, kiadványokban közölt felmérések szerint igen nagy valószínűséggel állítható, hogy a pártok beszámolóiban bemutatott összeg már 1998. évben sem fedezhette a tényleges ráfordításokat, melyet vagy a törvényben megszabott keret túllépésével járó szankció félelmében, vagy a közvélemény felháborodásától tartva nem folytattak át a párt pénztárán és így azt a választási beszámolóikban sem tüntették fel. Ezt azért is meg lehetett tenni, mert – a jelenlegi szabályozás mellett – az érvényes törvényi tiltás ellenére a pártközeli alapítványok, vállalkozások pártkasszán át nem folytatott közvetlen nyújtott választást segítő szolgáltatásainak

nincs bejelentési és ellenőrzési kötelezettsége. Ugyanez a helyzet a pártnak adott engedmények értékelési problémája esetében sem.

Az egymillió forintos összeghatár túllépése – a médiában közöltek alapján – az időközi választásoknál szembeűnően kimagasló méretű volt, ahol a jelölőszervezetek egy-egy jelöltet állítottak. Az átláthatóság helyreállítása érdekében 2000. év végén a Számvevőszék elnöke személyesen javasolta az összeghatár felemelését.

Meg kell jegyezni, hogy személyes beszélgetések során nap, mint nap azt tapasztalni, hogy az összeghatár felemelését egyesek tévesen úgy értelmezik, hogy a választásokra az „állami költségvetésből biztosított eddigi egymillió forintos” támogatást akarják nagyobbra emelni, holott a jelötenként a választásokra felhasználható költségkeret emeléséről van szó, melynek nem az állami költségvetés a forrása. Mint azt korábban már bemutattuk, 1990. év óta az országgyűlési képviselők választására választásonként 100–100 millió forint összegű állami támogatásban részesültek az induló jelöltek, melynek legutóbbi, jelötenkénti összege még a huszonhatezer forintot sem érte el.

Igen érdekes, hogy a választási eljárásról szóló törvény, csak az országgyűlési képviselők választása esetében írja elő, hogy minden jelölőszervezetnek és független jelöltnek nyilvánosságra kell hoznia a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjainak választása esetében a pártok nem kötelesek közzétenni a választásokra felhasznált pénzek összegét, forrását és felhasználásának módját. Ez különösen az általános választások évében válik érdekessé. Ekkor tavasszal az egyik, ősszel pedig a másik választásra kerül sor, miközben csak az egyikről kell elszámolni. Ebben az esetben – megfelelő szabályozás hiányában – fennáll a jelölőszervezetek részére az a nagy csábítás, hogy mindkét választást egyaránt terhelő költségeiket a számukra kedvezőbb módon osszák fel belső nyilvántartásaikban. A tisztánlátást nagymértékben segíthetné, ha törvény valamennyi választás pénzfelhasználásának elszámolását és az egyes választások elkülönített bankszámlán történő bonyolítását írná elő.

A teljes képhez az is hozzá tartozik, hogy mind a pártok gazdálkodását, mind pedig a választási pénzek felhasználását szabályozó törvények az úgynevezett kétharmados csoportba tartoznak, vagyis elfogadásukhoz, illetve módosításukhoz minősített parlamenti többségre van szükség. Ennek az a magyarázata, hogy a többségben lévő képviselők csak az ellenzék egyetértésével és támogatásával módosíthatják azokat. Az első parlamenti ciklusban, 1990–1994 között a parlamenti pártok gazdasági ügyekért felelős képviselői rendszeresen találkoztak egymás-

sal és egyeztetették álláspontjukat, mely következtében a párttörvényt közös akarattal többször is módosították. Úgy tűnik, hogy az 1994. évi választások óta a parlamentbe került pártok között nem működik ez az egyeztető fórum, a kétoldalú megbeszélések pedig a tapasztaltak alapján nem vezetnek eredményre. Személyes beszélgetések során a pártok gazdálkodásáért felelős személyek és képviselők érzékelik a vázolt problémákat, a változtatási szándék is meg van bennük, de a megfelelő egyeztetés hiányában, főleg pedig a szorosan vett pénzügyi-számviteli kérdéseken túlmenő változtatási szándék esetén az eltérő értelmezés következtében a törvényeknek a pártok gazdálkodását átláthatóvá tévő szükséges módosítására eddig még nem került sor.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

Jogszabályok, jelentések:

1989. évi II. tv. az egyesülési jogról

1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, és ennek időközi módosításai, valamint a törvény indoklásai

Állami Számvevőszék: Összefoglaló jelentés a pártok gazdálkodásának törvényességét ellenőrző vizsgálatokról. 1990. augusztus

Állami Számvevőszék: Összefoglaló jelentés az 1991. november 20-ig végzett, a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzési tapasztalatairól. 1991. november (71)

Állami Számvevőszék: pártellenőrzésekről szóló egyedi jelentései

1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

Állami Számvevőszék: Az 1998. évi országgyűlési választásokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a jelölőszervezeteknél és a független jelöltekéknél. 1999. július (9916)

Állami Számvevőszék: Az 1999. októberi és a 200. áprilisi időközi országgyűlési választási kampányokra a jelölőszervezetek és független jelöltek által fordított pénzeszközök ellenőrzéséről. 2000. december (0039)

Állami Számvevőszék: A 2001. évi időközi országgyűlési választási kampányra a jelölőszervezetek által fordított pénzeszközök ellenőrzéséről. 2001. december (0135)

Könyvek, újságcikkek:

Juhász Gábor: Párt pénzügyek, Aula, 2001.

M. M. Túlköltekeztek a pártok, Világgazdaság, 1999. október 22.

Söllei János: Az alapítványok és társadalmi szervezetek beszámolási rendszere, Számvitel és Ügyviteltechnika, 1990. 329–331. old.

Megjegyzés: Az Állami Számvevőszék valamennyi jelentése olvasható saját nyilvános könyvtárában és a jelentések a 310-es sorszámtól kezdődően az Országgyűlés számítógépes hálózatán és az interneten: [WWW.ASZ.HU](http://www.asz.hu) címen.

