

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A PÁRTFINANSZÍROZÁS TÖRTÉNETE EURÓPÁBAN – A BRIT ÉS A NÉMET MINTA

Írásomban két különböző európai ország párt- és politikatörténetének rövid bemutatására, a szembeötlő különbségek és az esetleges hasonlóságok megvilágítására törekszem. A választásom nem véletlenszerű. Ha Nagy-Britannia és Németország politikatörténetének elmúlt évszázadára tekintünk vissza, már első pillantásra is jól láthatóak a különbségek. Nagy-Britannia az állandó, hosszú évtizedeken át lényegében változatlanul működő, stabil politikai intézményrendszer, szokásjogon alapuló történeti alkotmányosság és a kétpárti váltógazdaság megtestesítője. Németország ellenben a különböző demokratikus és totalitárius kormányformák, változó alkotmányok és választási rendszerek, valamint az átalakuló politikai kultúra megjelítője.

1. A PÁRTRENDSZER ÉS A PÁRTFINANSZÍROZÁS JELLEMZŐI NAGY-BRITANNIÁBAN

„Ennek az országnak az alkotmánya nem ismeri a garantált vagy abszolút jogokat. A brit szabadság az emberek józan eszére és a felelős, képviseleti kormányzáson alapuló rendszerre van bízva.”¹ Nagy-Britannia politikatörténetének egyik alapvető jellemzője a fokozatos alkotmányos fejlődés. A folyamatos reformtörvények eredményeként lehetővé vált a választójog szélesebb körű kiterjesztése, míg végül az 1920-as évek végén a felnőtt lakosság egészére kiterjesztették az egyenlő választójogot. Mindez nagymértékben hozzájárult a politikai mozgalmak fennálló rendszerbe való betagozódásához. A modern pártrendszer kialakulására ezeken túl a választási rendszer és a döntéshozó szerv működése is jelentős hatást gyakorolt. A britek által foganatosított, az egyszerű többség elvén alapuló egyéni választókerületi választási rendszer a vesztes jelöltekre leadott töredékszavazatok elvesztésével jár, így jellemzően két domináns párt kialakulását és vetélkedését eredményezi. A fokozatos fejlődés során korán, már a XIX. század végére kialakult a Parlamentnek felelős kormányzat intézménye. A mindenkori kormánypárt alsóházi frakciójából kikerülő miniszterek a törvény-

¹ Gabriel A. ALMOND et al.: Összehasonlító politológia. Osiris Kiadó, Bp. 2006. 254. (Eredetileg: Lord Wright, in Liveridge v. Sir John Anderson and Another, 1941.)

hozó és végrehajtó hatalom szinte teljes fúzióját² hozták létre. A Parliament Act, 1911 elfogadásával eltörölték a Felsőház vétőjogát, így a Parlament egyszerű többsége akár az alkotmányos törvényeket is módosíthatja. Mindez a győztes politikai erő rendkívül erős kontrollját jelenti a törvényhozás felett, melyet csak az ellenzék, illetve a szokásjog uralma korlátozhat.³ A brit politikai rendszer két meghatározó pártja a Munkáspárt és a Konzervatív Párt. A Munkáspárt (Labour Party) 1906-ban alakult, és számos szállal kapcsolódik a nyugat-európai szociáldemokrata mozgalmakhoz. Ideológiája a labourizmus, amely tagadja az osztályharcot, a reformok híve. A Konzervatív és Unionista Párt (Conservative and Unionist Party) jobbközép politikai párt az Egyesült Királyságban. A Konzervatív Pártot 1834-ben hozták létre a korábbi Tory Pártból, amelyet 1678-ban alapítottak. A konzervatívok a szabadpiac és az euroskepticizmus támogatói. „A brit politikai pártok a politikai rendszeren belül keletkezett konfliktusok szülőit. A brit pártrendszer hagyományosan a brit politikában keletkezett konfliktusokat tükrözi, azokat képezi le, azok pólusait, az érdekeket és az érdekszférákat reprodukálja. A pártok egyrészt hasznos szerepet töltenek be azzal, hogy mechanizmust alkotnak a politikai feszültségek békés megoldásához. Egyben létük elkerülhetetlen, mivel történelmileg, mint a képviseleti demokrácia, a képviseleti kormányzás alapvető elemeként fejlődtek ki.”⁴ A kontinentális Európa demokráciáitól eltérően a westminsteri politikai berendezés mintáországának tekinthető Nagy-Britannia párt- és politikai rendszerének egyik alapvető jellemzője a pártfinanszírozás alulszabályozottsága, valamint a közfinanszírozás viszonylag alacsony szintje. A brit szisztéma nem alkalmaz közvetlen pénztámogatásokat, a pártok és jelöltek indirekt támogatása a jellemző. Az alulszabályozottság történeti hagyatékaként semmiféle felső határ nem létezik az egyéni vagy céges adományok tekintetében sem a pártoknak, sem az egyes jelölteknek juttatott támogatás vonatkozásában. „Nagy-Britanniában egészen a legutóbbi időkig nem volt kötelező az adományozók személyének nyilvánosságra hozása, adatvédelmi okokból. A helyzet a kilencvenes évek közepén kezdett megváltozni, amikor mindkét nagy pártot gyanúsítások érték nagyarányú külföldi és egyéb adományok vonatkozásában. Ennek hatására előbb a Munkáspárt, majd a konzervatívok is önként nyilvánosságra hozták az 5000 £-nál többet adományozók nevét, a pontos összeg megjelölése nélkül. Ezt követte a 2000-ben elfogadott új törvény, amely ezen összeghatár felett valamennyi adományozó és a pontos összeg nyilvánosságra hozatalát írja elő. A pártok negyedéves jelentésre kötelezettek. A benyújtott beszámolók ellenőrzése azonban fölöttébb gyenge. A Választási Bizottságnak nincsen hatósági jogköre, csak ajánlásokat fogalmazhat meg és jelentéseket írhat, ami alapján adott esetben az ügyészség vádat emelhet. A vesztes jelölt pert indíthat a győztes ellen, ha úgy ítéli, az túllépte a költési keretet, ám a pártok többnyire tartózkodnak ettől. Nagy-Britannia az alacsony mértékű közfinanszírozás és a gyenge szabályozottság kombinációját mutatja.”⁵

2 Walter BAGEHOT: <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/oldecon/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>.

3 „The English system, therefore, is not an adsorption of the executive power by the legislative power; it is a fusion of the two.” Walter BAGEHOT: *The English Constitution*. Second Edition, 1873.

4 Alan R. BALL: *British Political Parties. The Emergence of Modern Party System*. Macmillan Education, 1987. 1.

5 Eötvös Károly Intézet: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf, 26.

Míg a politikai rendszer lassú és fokozatos ki- és átalakulása, valamint a pártfinanszírozás alulszabályozottsága és a közfinanszírozás szinte minimális megjelenése jellemzi Nagy-Britanniát, addig Németország elmúlt csaknem két évszázados politikatörténete az egymástól elkülönülő rendszerek gyors egymásutánjaként, valamint a pártfinanszírozás területén akkurátus szabályozóként írható le.

2. A PÁRTRENDSZER ÉS A PÁRTFINANSZÍROZÁS JELLEMZŐI NÉMETORSZÁGBAN

Az állampolgári jogok fokozatos kiterjesztésének brit modelljével szemben a német területeken 1848 után inkább a politikai részvétel lehetőségeinek szűkítésére került sor.⁶ Az 1871-ben megalakult második Német Birodalom a porosz állam tekintélyelvű rendszerét és politikai kultúráját örökölte. A Hohenzollern uralkodók monarchiája széleskörű választójogot adott ugyan polgárainak, a politikai részvétel küszöbének alacsonyra szállítása azonban az ellenzéki tevékenység, illetve a szólás- és sajtószabadság korlátozásával párosult. A viszonylag magas legitimációs küszöb fenntartása elsősorban a munkásság és a katolikus vallási kisebbség pártjainak elszigetelését célozta. Az abszolút többség elvén alapuló, kétfordulós, egyéni választókerületi választási rendszer bevezetésére került sor. A német állam kormányformája pedig – a parlamentáris brit modellel ellentétben – mindvégig klaszikus alkotmányos monarchia maradt, tekintettel arra, hogy a mindenkori kormány nem a Reichstag többségének, hanem közvetlenül az uralkodónak tartozott felelősséggel. Az 1871 és 1918 között fennállt második császárság politikai öröksége összességében az autoriter, paternalista hatalomgyakorlás hagyományáiban, a kormányzati szerepvállalástól távol tartott parlamenti erők „felelőtlen” magatartásában, illetve a kiszorított, s – részben épp ezért is – rendszerellenessé váló pártokkal szembeni „centrista” politika gyakorlatában ragadható meg.⁷ Az első világháborút követő, 1919-ben elfogadott köztársasági alkotmány legfőbb vívmányai közé tartozott a politikai érdekképviselet küszöbeinek többirányú mérséklése, a választási rendszer arányossá tétele, valamint a felelős parlamenti kormányzás bevezetése. A változások ellenére a régi rendszer számos szerkezeti vonása élt tovább, ami főként a politikai kultúra, illetve a pártrendszer vonatkozásában volt szembevetendő. A pártstruktúra centrum-periféria jellegű megosztottsága, valamint a pártok, illetve választóik szélső pólusok felé irányuló centrifugális mozgása jelentős mértékben tükrözte a régi rendszer súlyos örökségét. A weimari alkotmány végzetesnek bizonyuló fogyatékoságát jelenthette a végrehajtó hatalom két ágense, a közvetlenül választott birodalmi elnök, illetve a kormány hatásköreinek tisztázatlansága, ami egyfajta ingadozást idézett elő az elnöki és a parlamentáris hatalomgyakorlás között. A végrehajtó hatalom gyengeségét mindamelllett a közvetlen demokrácia alkotmányosan garantált eleme, a népszavazás útján való törvénykezdeményezés lehetősége is fokozta. Összességében elmondható tehát, hogy a weimari rendszer már kezdet-

6 ROMSICS Ignác: Az európai és a magyar jobboldal alaptípusai. *Rubicon*, 2009/1–2. 9.

7 TARRÓSY István (szerk.): *Pécsi Politikai Tanulmányok VI.* PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_11_politika_6/adatok.html, 1.

től magában hordozta a hatalmi vákuum, illetve a későbbi alkotmányos és politikai válságok kialakulásának lehetőségét.⁸ Az 1933 utáni idők totalitárius nemzetiszocialista egypárt-rendszere után Németország nyugati részén 1949-től, keleten pedig csak a háborút követő államszocialista diktatúra bukását követően, 1990 után nyílt lehetőség polgári demokratikus jogállam kiépítésére. A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létezik törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (Parteiengesetz), amelyen 1994-ben jelentős módosításokat hajtottak végre. Emellett több Alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a pártok finanszírozásával. A párttörvényben szabályozták a pártok fogalmát, alkotmányjogi szerepét, legitimitásukat csakúgy, mint a gazdálkodásukat érintő előírásokat, illetve az állami támogatás rendszerét. Alapelvként fogalmazódik meg, hogy tartósan és számottevő mértékben kell befolyást gyakorolniuk a nép politikai akaratának formálására, amelynek eszközei a tartományi és szövetségi választásokon állított pártlisták. További alapelvek a pártalapítás szabadsága és a pártok közötti esélyegyenlőség. Az 1994-es módosítás új alapokra helyezte a pártok finanszírozását. A korábbi felfogás helyére, amely szerint az államnak a párt reális kampányköltségeit kell megtérítenie, egy új megközelítés került, amely szerint a törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében a párt folyamatos, választások közötti működését is támogatnia kell az államnak. Az állami támogatás csak részfinanszírozás, mert egyszerre érvényesíti az esélyegyenlőség és az arányosság elvét. A pártoknak nyújtható állami támogatás összege nem haladhatja meg a 133 millió EUR-t (abszolút felső korlát), illetve az adott párt egyéb bevételeit (relatív felső korlát). Az abszolút felső korlát célja, hogy megakadályozza a pártok állami túlfinanszírozását, illetve a pártok és a társadalom közötti kapcsolat gyengülését. Ennek összegét, amely követi az inflációt, nem a költségvetésben, hanem a párttörvényben határozzák meg, így annak módosítását szélesebb körű, külön erről szóló vita és konszenzus kell, hogy megelőzze. Állami támogatásra minden, szövetségi szinten legalább 0,5%-ot, tartományi szinten legalább 1%-ot, vagy egy választókerületben legalább 10%-ot elérő párt jogosult. Az állami támogatás párton belüli elosztásáról a törvény szűkszavúan annyit nyilatkozik mindössze, hogy a szövetségi szintű pártvezetésnek gondoskodnia kell a megfelelő pénzügyi kiegyenlítésről a tartományi szervezetek között. Ezek mellett számos közvetett állami támogatás is létezik. Ilyen a pártok ingyenes reklámideje a televízióban, vagy a frakcióknak nyújtott állami támogatás. De ezek közé tartozik a pártokhoz kötődő intézmények (pártalapítványok, pártok ifjúsági szervezetei) számára nyújtott állami támogatás is. A pártok a tagdíjak mellett elfogadhatnak adományokat, azonban ezekre szigorú korlátozások vonatkoznak. Nem fogadhatnak el adományt parlamenti frakcióktól, közhasznú, jótékony vagy egyházi szervezetektől, pártalapítványoktól, olyan gazdasági társaságoktól, amelyben az állami részesedés meghaladja a 25%-ot. Nem fogadhatnak el továbbá névtelen adományt 500 EUR fölött, illetve szakmai szervezeteken keresztül fizetett adományt, továbbá olyan hozzájárulást, amelynek feltételezhető célja a párt (vagy egy tagja) tevékenységének közvetlen befolyásolása. Számos választási gyűlésen, illetve rendezvényen gyűjtenek is a pártok. Ilyen esetben az adományozó személye nem mindig megállapítható, azonban az

8 RAFF: I. m. 237–238.

adományozásnak ez a formája erősíti a társadalommal való közvetlen kapcsolatot, ezért a párttvény támogatja. A 10 000 EUR feletti adományokat nevesíteni kell az éves gazdálkodási beszámolóban. Az 50 000 EUR feletti, különösen nagy összegű adományok összegéről, illetve az adományozó nevééről azonnal értesíteni kell a Szövetségi Parlament (Bundestag) elnökét. A pártoknak éves beszámolót kell készíteniük, amelyet a Szövetségi Parlament elnökének nyújtanak be. Ezt a beszámolót a párttól független könyvvizsgálónak kell jóváhagynia, tartalmáért az elnökség felel. A Szövetségi Számvevőszék (Bundesrechnungshof) végzi a beszámoló szakmai ellenőrzését. A beszámolóban törvényileg meghatározott formában részletezniük kell gazdálkodásuk adatait. A bevételek mellett, 1984 óta a kiadásait is be kell mutatniuk, sőt a párt vagyonát, illetve annak változását is nyilvánosságra kell hozni. Ez a párt gazdálkodásának szélesebb körű áttekintésére ad lehetőséget. A német pártfinanszírozási rendszerbe számos ösztönző van beépítve. Ezek egyike az adományok után érvényesíthető adókedvezmény. A német föderális-demokratikus politikai rendszer hatvankét éve bizonyítja életképességét. A mindenkori kormányzat a világ egyik legstabilabb demokráciájában gyakorolja a végrehajtó hatalmat.⁹

Összességében elmondható, hogy a brit és a német pártfinanszírozási metódus számos ponton alapvető eltéréseket mutat ugyan, de mindkettő kiállta az idő próbáját, és megfelelőnek bizonyult a hosszú távon stabil és modern demokratikus finanszírozási mechanizmus kiépítésében és működtetésében.¹⁰

9 A témáról lásd bővebben: NAGY Attila Tibor – PAÁR Ádám: *A német pártrendszer szerkezete*. Méltányosság Politikaelemző Központ.

10 A témáról lásd bővebben: A Policy Solutions összehasonlító elemzése az európai országok állami párt- és kampányfinanszírozási rendszereiről: *Pártfinanszírozás Magyarországon: nyugatról keletre*, 2012., és Karl-Heinz NASSMACHER: *Parteienfinanzierung in Deutschland*. In: Gabriel, Oscar W. – Niedermayer, Oskar (szerk.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2001.