



Pártfinanszírozás Magyarországon: nyugatról keletre

**A Policy Solutions összehasonlító elemzése
az európai országok állami párt- és kampányfinanszírozási rendszereiről**



2012. május

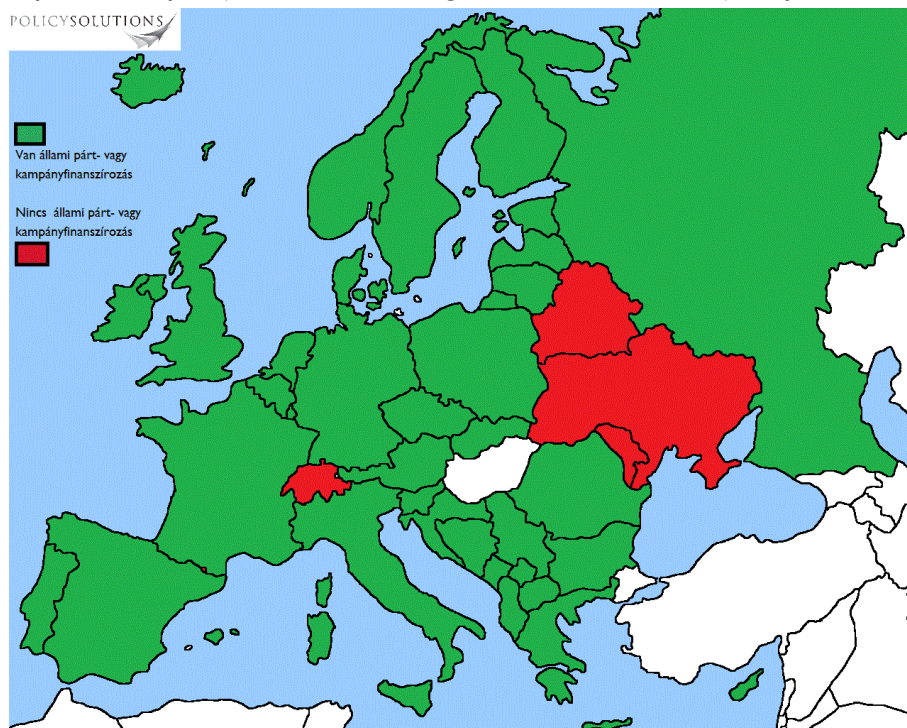


Vezetői összefoglaló

Orbán Viktor miniszterelnök 2012. május 17-én azt javasolta a Fidesz számára, hogy a következő két évre függesszék fel a pártok állami támogatását. A kormányfő szerint az intézkedést a költségvetés rossz helyzete indokolja. Más európai országok törvényi szabályozást áttekintve megállapítható, hogy amennyiben Magyarországon megszűnne a pártok állami finanszírozása, akkor az egész Európai Unióban példátlan rendszer jönne létre hazánkban.

Az Európai Unió 27 tagállamában ugyanis - bár igen különböző formákban -, de minden ország nyújt valamilyen állami támogatást a pártok működésére párt- vagy kampányfinanszírozás formájában. Mindössze két ország van, ahol „egyedi” megoldásokat alkalmaznak: Olaszországban kizárólag a kampányra kapnak állami finanszírozást a pártok, Máltán pedig az európai uniós ügyekhez köthető tevékenységükre kapnak támogatást az egyes politikai erők.

Ráadásul nem csak az Európai Unió országai, hanem még a balkáni államok és Oroszország is biztosítanak közvetlen állami juttatásokat a politikai pártoknak. Kivételt csupán néhány kelet-európai állam, így Fehéroroszország, Moldova, Ukrajna, valamint a pártfinanszírozást a pártok parlamenti képviselőcsoportjain keresztül megoldó Andorra és Svájc képez.





Általános szabály az Európai Unióban, hogy az állami támogatást feltételekhez kötik, alanyi jogon sehol sem jár közpénz a pártoknak. A leggyakrabban alkalmazott feltételek korábbi választásokon való induláshoz, illetve a legutóbbi választásokon való szereplés eredményének függvényében teszik elérhetővé az állami juttatásokat. A kritériumrendszert általában úgy állapítják meg, hogy ne csak a parlamentbe bejutott pártok számára legyen elérhető, hanem a kisebb, 1-2%-os támogatással rendelkező politikai szervezetek is hozzájuthassanak, ezzel is erősítve a demokratikus pártverseny nyitottságát. Kivételt képez Belgium és Finnország, ahol csak a parlamenti képvisellel rendelkező pártok kaphatnak ilyen juttatást. Hollandiában szempont a meghatározott méretű párttagság is, valamint az Egyesült Királyság is eltér a legelterjedtebb gyakorlattól, mivel ott kizárólag az ellenzéki pártoknak jár működési támogatás.

Kadlót Tibor

A szerző a Policy Solutions politikai elemzője



I. Bevezetés

Orbán Viktor 2012. május 17-én azt javasolta a Fidesz számára megfontolásra, hogy a következő két évre ideiglenesen függesszék fel a pártok állami támogatását. A kormányfő szerint az intézkedést a költségvetés rossz helyzete indokolja.

A Policy Solutions a miniszterelnök javaslatát követően megvizsgálta, hogy az Európai Unió tagállamaiban és más európai országokban létezik-e állami párt- és kampányfinanszírozás, és hogyan működik azok rendszere. A kutatásunkhoz szükséges adatokat az IDEA¹ (Institute for Democracy and Electoral Assistance) fenntartható demokratikus fejlődéssel foglalkozó, stockholmi székhelyű államközi szervezet egy évtizede létrehozott és naprakészen tartott politikai finanszírozási adatbázisára² támaszkodva mutatjuk be és elemizzük. Az elemzés végén megtalálható táblázatban bemutatjuk, hogy mely uniós tagállamokban alkalmazzák a közvetlen állami pártfinanszírozás, illetve kampányfinanszírozás intézményét, és ugyanitt részletesen is megtalálhatóak az egyes tagországok konkrét állami finanszírozási gyakorlatai is.

Elemzésünk elkészítését az motiválta, hogy hisszük, a modern képviseleti demokrácia költséges, de a leghatékonyabb uralmi forma. Demokráciákban a pártoknak az állampolgári érdekek és értékek artikulálásához, közvetítéséhez és érvényesítéséhez, jelentős anyagi forrásokat kell áldozniuk. A pártok működésükkel közérdeket szolgálnak, így elvárható, hogy ezen tevékenységükhöz az államtól segítséget kapjanak, pusztán magánforrásokból – főleg Közép-Európában - ugyanis nehezen lennének képesek mindennek eleget tenni. Úgy véljük, hogy azért is különösen indokolható az állami párttámogatás rendszere, mert ez szabályozott, átlátható keretek közé tereli a pártok finanszírozását és működését, ennek hiányában ugyanis féltő, hogy a politikába „befektető” gazdasági szervezetek érdekei, és nem az állampolgárok kifejezett akarata határozza meg a politikai döntéseket.

¹ <http://www.idea.int/>

² <http://www.idea.int/political-finance/>



2. Állami párt- és kampányfinanszírozás Európában

Az Európai Unió 27 tagállamának szabályozásait áttekintve megállapítható, hogy bár igen különböző formában, de minden európai uniós ország nyújt valamilyen állami támogatást a pártok működésére párt- vagy kampányfinanszírozás formájában. Két ország van, ahol „egyedi” megoldásokat alkalmaznak: Olaszországban kizárólag a kampányra kapnak állami finanszírozást a pártok, Máltán pedig csak az európai uniós ügyekhez köthető tevékenységükre kapnak támogatást a politikai erők. Amennyiben Magyarországon megszűnne az állami pártfinanszírozás, akkor a pártfinanszírozást egy referendum miatt megszüntető Olaszország útjára lépne az ország. Amennyiben a kampányfinanszírozás is megszűnne, akkor az egész Európai Unióban példátlan rendszer jönne létre hazánkban.

Általános szabály az Unióban, hogy az állami támogatást feltételekhez kötik, alanyi jogon sehol sem jár közpénz. A leggyakrabban alkalmazott feltételek korábbi választásokon való induláshoz, illetve a legutóbbi választásokon való szereplés eredményének függvényében teszik elérhetővé az állami juttatásokat. Ilyen kritériumok a meghatározott számú korábbi választáson való részvétel, meghatározott szavazatszám vagy arány elérése, vagy a törvényhozó testületekben való képviselet, illetve ezeknek valamilyen kombinációja. A kritériumrendszert általában úgy állapítják meg, hogy ne csak a parlamentbe bejutott – tehát feltehetőleg országos szinten releváns támogatottsággal rendelkező – pártok számára legyen elérhető, hanem a kisebb, 1-2%-os támogatással rendelkező politikai szervezetek is hozzájuthassanak, ezzel is erősítve a demokratikus pártverseny nyitottságát. Kivételt képez Belgium és Finnország, ahol csak a parlamenti képviselettel rendelkező pártok kaphatnak ilyen juttatást, Hollandia, ahol szempont a meghatározott méretű párttagság is, valamint az Egyesült Királyság, ahol kizárólag az ellenzéki pártoknak jár alacsony mértékű működési támogatás.

Az állami pénzek elosztására szintén több megoldás létezik, van, ahol egyenlő mértékben, máshol szavazat- vagy mandátumarányosan ítélik oda a közpénzeket, de több országban alkalmaznak vegyes elosztási rendszert, ahol az állami büdzséből rendelkezésre álló támogatási keret meghatározott részét egyenlően osztják el, míg másik részét a választási eredmények szerint szavazat vagy mandátumarányosan.

A pártfinanszírozás általánosan bevett gyakorlat az Európai Unióban, 27 tagállamban alkalmazzák, emellett a pártok kampányköltségeinek állami kompenzálása is elterjedt a kontinensen. Hazánkkal együtt az uniós tagállamok közel felében, 12 országban van külön állami kampányfinanszírozás, összesen pedig 11 ország juttat közvetlenül a külön pártfinanszírozás mellett kampányfinanszírozást is az arra jogosult politikai erőknek.

A dél-európai és közép-európai tagországok járnak élen mindkét fajta közvetlen állami finanszírozási forma nyújtásában. A déli országok közül Ciprus, Görögország, Portugália és



Spanyolország is ezt a kettős támogatási rendszert alkalmazza. Az olasz juttatási rendszer sajátos, itt ugyanis 1993-ban egy népszavazás eredményeképpen eltörölték a pártok közvetlen állami támogatását, a kampányköltségek megtérítését azonban az állam továbbra is magára vállalja. Ezt viszont nem a pártok tényleges kampányköltségei alapján teszi, hanem a választáson elért szavazatok aránya szerint. Olaszországban is van tehát közvetlen állami pártfinanszírozás, csak ez a gyakorlatban a kampányfinanszírozás keretében valósul meg.

A közép-európai tagállamok közül hazánk mellett Ausztria, Csehország és Szlovákia részesíti mindkét alapvető támogatási formában a pártokat, a balti országok közül Litvánia is így jár el, míg Nyugat-Európában Franciaország és Luxemburg alkalmazza ezt a támogatási rendszert.

Németországban emellett a rendszer arra ösztönzi a pártokat, hogy minél közvetlenebb kapcsolatot alakítsanak ki választóikkal, mivel az állami támogatás összege itt nem lehet magasabb, mint a pártok által begyűjtött magánadományok összege, a pártoknak tehát szimpatizánsaik révén kell biztosítaniuk működési költségeik legalább felét.

Valóban általánosan bevett gyakorlat tehát az Európai Unióban az arra érdemes politikai szervezetek közvetlen állami támogatása. A tagállamok közül egyedül Máltán nincsen általános, közvetlen állami párt- és kampányfinanszírozás, de az Európai Parlamentben képvisellel rendelkező pártok némi juttatást még itt is kapnak az államtól uniós tevékenységükkel összefüggő költségeik fedezésére.

Ha tágabb európai kitekintést teszünk, akkor is nyilvánvaló, hogy a közvetlen állami párttámogatás igen elterjedt, és néhány kivételtől eltekintve Európa szinte összes országában bevett gyakorlatnak számít, ahogyan azt az alábbi térkép is jól szemlélteti:



Ország neve	Van-e állami pártfinanszírozás?	Van-e külön állami kampányfinanszírozás?	A finanszírozás jellemzői
Ausztria	Igen	Igen	A parlamenti képvisellel rendelkező pártok kapják, illetve a képvisellel nem rendelkező, de 1% feletti választási eredményt elért pártokat is megilleti a választás évében. Kampányfinanszírozást csak a parlamenti pártok kaphatnak, ezt igényelni kell.
Belgium	Igen	Nem	Csak parlamenti képvisellel rendelkező pártoknak jár évente, amely részben egy előre meghatározott, a pártokat egyenlő mértékben megillető összeg (125000 euró), részben pedig a pártra leadott érvényes voksok száma alapján kalkulált díj (1,25 euró/voks). A szövetségi szint mellett a régiók és közösségek is nyújthatnak közfinanszírozást.
Bulgária	Igen	Nem	Évente, négy részletben kapnak állami támogatást a megszerzett szavazatok aránya szerint, egy részük a parlamenti pártoknak jár, de az 1% feletti eredményt elért pártok is kapnak. Feltétel a választási bizottságnál történő regisztráció, az előző választáson való részvétel és – a parlamenti pártoknak elkülönített pénzekhez – a parlamenti képviselő.
Ciprus	Igen	Igen	A pártjegyzékben regisztrált parlamenti vagy azon kívüli pártok egyaránt kaphatnak, ha képviselőik egy meghatározott minimális számú képviselőtestületi helyet megszereztek az előző választáson (ez lehet országgyűlési, EP és önkormányzati is). A támogatás tartalmaz arányos és egyenlő elosztási elemeket is.
Csehország	Igen	Igen	A 3% feletti választási eredményt elérő pártok számára egységesen 6 millió korona évente, emellett a leadott szavazatok aránya szerint további 200 ezer -1 millió korona, megszerzett parlamenti székeként további 900 ezer korona, illetve regionális és a prágai tanácsban megszerzett helyenként 250 ezer korona. A kampányfinanszírozás a megszerzett szavazatok után jár (parlamenti esetén 100 korona/voks, EP esetén 30 korona/voks).
Dánia	Igen	Nem	Pártok mellett független jelöltek is hozzájuthatnak, de feltétel az előző választáson való részvétel. Arányos elosztást alkalmaznak, melynek kritériuma a korábbi választáson meghatározott számú szavazat (országos választás esetén 1000 voks) megszerzése. Voksonként 26,5 koronát kapnak, de regionális és



			helyi választásokon elért eredmény után is jár támogatás.
Egyesült Királyság	Igen	Nem	Csak igen korlátozott mértékben juthatnak közvetlen állami juttatásokhoz a pártok. Szakpolitikai kutatásokra (maximum 2 millió font/év) azok a pártok jogosultak, melyeknek legalább két képviselőjük ül az alsóházban, és letették képviselői esküjüket. Közvetlen állami támogatás ezen felül kizárólag azoknak az ellenzéki pártoknak jár, melyek az előző általános választáson legalább egy parlamenti helyet és 150000 szavazatot, vagy 2 parlamenti helyet szereztek. A támogatás összege (alsóházi) képviselőnként valamivel több, mint 15000 font, ezen felül minden 200. megszerzett voks után jár újabb 30 font.
Észtország	Igen	Nem	A parlamentbe be nem jutó, de a választáson 1% feletti szavazatarányt elérő pártok 150000, a 4% feletti eredményt elérő pártok 250000 koronára jogosultak évente. A parlamenti képviselettel rendelkező pártok a képviselői helyek aránya szerint részesülnek költségvetési forrásokból.
Finnország	Igen	Nem	Csak a parlamenti képviselettel rendelkező pártok kapnak, az előző választáson elnyert parlamenti helyek arányában, feltéve, hogy az adott párt képviselőinek többsége nem hagyta el a pártot időközben.
Franciaország	Igen	Igen	Azok a pártok részesülhetnek állami támogatásban, melyek képviselői legalább 50 választókerületben elérték 1%-os szavazatarányt az általános választáson. A támogatást két részletben kapják: az elsőt a jelöltek választáson elért szavazataránya alapján, a második részlethez való hozzájutáshoz a támogatásra jogosult párt képviselőinek minden évben ki kell nyilvánítaniuk, hogy továbbra is az adott pártot képviselik, és itt a képviselők száma szerint jár a közpénz.
Görögország	Igen	Igen	A költségvetés külön erre a célra elkülönített részéből 80%-ban a parlamenti képviselettel rendelkező pártok részesülnek szavazatarányosan, 10%-át az EP-képviselettel rendelkező pártok kapják egyenlő arányban, a fennmaradó 10%-ot pedig azok a pártok között osztják szét egyenlően, melyek teljes jelöltlistát tudtak állítani a választókerületek legalább 70%-ában és országosan 1,5% feletti eredményt értek el. A kampánypénzek 60%-át a nemzeti, vagy Európai Parlamentben képviselettel bíró pártok kapják a korábbi választáson elért érvényes szavazatszámuk arányában, 40%-át pedig azok a pártok között osztják szét szintén a szavazatok száma szerint, melyek teljes jelöltlistát tudtak állítani a választókerületek legalább 70%-ában és országosan 1,5% feletti eredményt értek el az előző választáson.



Hollandia	Igen	Nem	A juttatás feltétele, hogy a párt legalább egy képviselővel rendelkezzen a parlament első vagy második kamarájában, továbbá rendelkezzen legalább 1000 fős párttagsággal. Egy meghatározott alapösszeget az összes arra jogosult párt megkap, részben a parlamenti helyek arányában, részben a párttagság arányában. Ha a párt rendelkezik politikai kutatóintézettel vagy ifjúsági szervezettel, akkor ezeket is beszámítják a támogatások odaítélésénél.
Írország	Igen	Nem	Azok a pártok jogosultak állami támogatásra, melyek az elsődleges preferenciális vokssok legalább 2%-át megszerezték a legutóbbi általános választáson. Az arra jogosult pártok évente mintegy 127000 eurót kapnak fejenként, emellett részesülnek egy külön erre a célra létrehozott alapból, amelynek összege a közszolgálatban dolgozók fizetésének emelkedéséhez kötött.
Lengyelország	Igen	Nem	A parlamenti választáson a vokssok legalább 3%-át (pártszövetségek esetén 6%-át) elérő pártok részesülhetnek benne, a választáson megszerzett szavazatok aránya alapján kidolgozott speciális elosztási formula szerint.
Lettország	Igen	Nem	Sokáig nem volt, új fejlemény, hogy elfogadták a törvényt, amely 2012-től lehetővé teszi a pártok közvetlen állami támogatását. A legutóbbi választáson legalább 2%-os szavazatarányt elért pártok jogosultak rá évente, melynek összege 0,5 Lat a pártra leadott szavazatonként.
Litvánia	Igen	Igen	A legutóbbi választásokon elért 3% feletti szavazatarány jogosítja fel a pártokat az állami pénzekre. A 3%-feletti teljesítményt elérő pártok és jelöltjeik visszaigényelhetik kampányköltségeik 25%-át, feltéve, hogy nincsenek tartozásaik.
Luxemburg	Igen	Igen	Az állami támogatásra vágyó pártoknak teljes jelöltlistát kell bemutatniuk és 2% feletti szavazatarányt kell elérniük. Egy 100000 eurós alapösszeget minden arra jogosult párt megkap, ezen felül 11500 euró jár minden százalékpontért, melyet a 2%-os voksarány felett szerez a párt az országos vagy európai parlamenti választáson.
Magyarország	Igen	Igen	A pártoknak adott állami támogatás 25%-át egyenlő arányban osztják szét a parlamentbe bejutott pártok között, 75%-át pedig a választások első érvényes fordulójában, a pártra és a párt egyéni képviselőire leadott szavazatok arányában osztják ki az országos szinten legalább 1%-os szavazatarányt elérő pártok között. A választások évében minden jelölt szervezet illetve független jelölt jogosult állami



			támogatásra, a jelöltek számától függően. A pártok országgyűlési képviselőcsoportjuk után is részesülnek közpénzekből. A parlamenti frakcióval rendelkező pártok továbbá pártalapítványuk számára is kapnak közpénzeket, ez a támogatás is tartalmaz egy egyenlő mértékű alaptámogatást, valamint egy mandátumarányos kiegészítő részt. Az alaptámogatás az éves képviselői alapidj 25-szöröse, a mandátumarányos rész képviselőnként az éves alapidj 85%-a.
Magyarország (tervezet)	Nem	Nem	Két évre felfüggesztenék a pártok költségvetési támogatását, így 2013-ban és 2014-ben egyetlen forint közpénzt sem kapnának a pártok.
Málta	Nem	Nem	Nincs általános, közvetlen állami pártfinanszírozás, bár korlátozott mértékű támogatás rendelkezésre áll a parlamenti pártok számára az EU-hoz köthető tevékenységeik fedezésére.
Németország	Igen	Nem	Az állami támogatás feltétele, hogy a legutóbbi szövetségi vagy európai parlamenti választáson 0,5%-os szavazatarányt, illetve tartományi választáson legalább 1%-os szavazatarányt kell elérnie a pártnak. A támogatás szavazatonként jár, az első 4 millió szavazatig voksonként 0,85 euró, afölött már csak 0,7 euró/voks jár a pártoknak, ezzel korlátozva a nagyobb pártok előnyét kisebb vetélytársaikkal szemben. Fontos korlátozás, hogy az állami támogatás összege nem lehet magasabb, mint a pártok által begyűjtött magánadományok összege, a pártoknak tehát maguknak kell biztosítaniuk működési költségeik legalább felét.
Olaszország	Nem	Igen	1993-ban népszavazás útján eltörölték a pártok közvetlen állami támogatását, az állam azonban megtéríti a kampányköltségeket. A térítés ugyanakkor nem a tényleges kampánykiadásokhoz kötődik, hanem a választáson elnyert szavazatok arányában illeti meg a legalább 1%-ot elérő pártokat. Az erre szánt összeget 5 évre előre határozzák meg, és a ciklus folyamán évente jár a pártoknak.
Portugália	Igen	Igen	Közvetlen állami támogatásban részesülhetnek azok a pártok, melyek legalább 50000 szavazatot szereztek a legutóbbi választáson, vagy parlamenti képviselői helyet szereztek. A támogatást a szavazatok arányában kapják. Állami kampányfinanszírozásra azok a pártok jogosultak, melyek EP-választáson is elindulnak, vagy a parlamenti képviselői helyek többségéért versenybe szállnak, és amelyek legalább két önkormányzati képviselőtestületben való képviseletért versenybe szállnak, és legalább az egyikben képviseletet szereznek. A kampánypénzek 20%-át egyenlően, 80%-át a vokсок arányában



			osztják ki.
Románia	Igen	Nem	A támogatás alapja a parlamenti képviselő, vagy 50 megyei tanácsi mandátum és a bukaresti tanácsban való képviselő. A kapott szavazatok aránya szerint jár a támogatás, az erre szánt összeg 75%-át a parlamenti választás szavazatainak arányában, 25%-át a helyi választások szavazataránya szerint.
Spanyolország	Igen	Igen	Országos, vagy területi önkormányzati képviselőtestületben történő képviselő esetén jogosultak rá a pártok, illetve feltétel, hogy nem lehet a párt vezetőségében, parlamenti képviselőcsoportjában vagy pártlistáján olyan személy, akit súlyos bűncselekmény miatt elítéltek. A támogatást az előző választáson elért parlamenti helyek/szavazatok arányának megfelelően kapják.
Svédország	Igen	Nem	Az állami támogatás feltétele, hogy a párt az elmúlt két parlamenti ciklus valamelyikében parlamenti képviselővel rendelkezzen, vagy a legutóbbi választáson 2,5%-os szavazatarányt érjen el. A 4% felett teljesítő pártok éves alapdíjban részesülnek, ezen kívül parlamenti helyenként is meghatározott összeget kapnak a pártok, az elmúlt két választáson képviselővel nem rendelkező, de legutóbb 2,5%-ot elért pártok a rájuk leadott szavazatok után kapnak juttatást.
Szlovákia	Igen	Igen	A választáson 3% feletti szavazatarányt elérő, illetve a parlamenti pártok jogosultak állami támogatásra. A választások után a 3%-ot elérő pártok négyévente egyszeri juttatásban részesülnek, amelynek összege a pártra leadott minden érvényes szavazat után az országos átlagbér 1%-a. A parlamentbe bejutott pártok ezen kívül évente részesülnek a közpénzekből képviselői helyeik után. Ennek összege 20 képviselői helyig képviselőnként a havi átlagjövedelem 30-szorosa, 20 képviselői hely felett képviselőnként a havi átlagjövedelem 20-szorosa. A kampányfinanszírozásra szánt összeget az elnyert szavazatok arányában, a választások után kapják meg a pártok.
Szlovénia	Igen	Nem	A legutóbbi választáson legalább 1%-os országos voksarányt elérő pártok részesülhetnek állami pénzekből. A rendelkezésre álló állami források 10%-át egyenlő arányban osztják ki az arra jogosult pártok között, 90%-át pedig az összesen elnyert szavazataik arányában.

Policy Solutions
Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet

Budapest, 1054, Kálmán Imre utca 1.

+36 (21) 252-4292

info@policysolutions.hu

www.policysolutions.hu

POLICYSOLUTIONS 