
Filip Pazderski

Państwowe, prywatne lub obywatelskie – źródła finansowania działalności politycznej w Europie

Zakres źródeł, z jakich partie polityczne mogą czerpać środki na działalność, jest jednym z czynników wpływających na sposób funkcjonowania państwa demokratycznego.

Z tego względu tematem zainteresowały się organizacje międzynarodowe zajmujące się promowaniem standardów demokratycznych¹. Stał się on również przedmiotem porównawczej analizy naukowej². Wiele zmian w zakresie sposobu finansowania prowadzenia polityki w różnych częściach naszego globu przyniosła szczególnie druga połowa XX wieku, kiedy coraz większego znaczenia zaczęło nabierać finansowanie działalności politycznej z budżetu państwa. Wprowadzenie takich rozwiązań

¹ Najważniejszą organizacją zajmującą się tym zagadnieniem w Europie jest powiązana z Radą Europy Grupa Państw Przeciw Korupcji (Le Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO). Warto też zwrócić uwagę na Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), który na swojej stronie (www.idea.int) przedstawia porównawcze zestawienie funkcjonowania systemów politycznych na świecie w ich różnych aspektach.

² Pierwsze badania porównawcze roli pieniędzy w europejskiej polityce przeprowadzono w 1965 roku pod auspicjami Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (International Political Science Association, IPSA). Zob. m.in.: *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organization and Election*, A.J. Heidenheimer (ed.), Heath, Campaigns, Lexington (MA) 1970.

stało się również postulatem organizacji europejskich zajmujących się, jak Rada Europy, promowaniem standardowych rozwiązań mających służyć zapobieganiu korupcji³.

Obecnie tylko sześć⁴ z czterdziestu czterech państw europejskich, uznawanych za takie przez Institute for Democracy and Electoral Assistance, nie zdecydowało się na żadną formę bezpośredniego finansowania partii politycznych z pieniędzy publicznych⁵. Michael Pinto-Duschinsky na podstawie własnych badań wskazuje, że bezpośrednio finansowanie z budżetu państwa występuje w 74% z sześćdziesięciu analizowanych przez niego państw⁶. Odpowiednie rozwiązania ustanawiano w poszczególnych krajach najczęściej za cenę obciążenia ugrupowań politycznych obowiązkami sprawozdawczymi oraz zwiększenia przejrzystości prowadzonej przez nie gospodarki finansowej. Katalizatorem tych zmian, jak wskazuje Michael Koss, często były afery korupcyjne, które szeroko dyskutowane publicznie uwrażliwiały społeczeństwo na skalę powiązań występujących między światem polityki a sektorem gospodarki czy biznesem. O zmianę zasad finansowania polityki łatwiej było też w państwach, gdzie głównym siłom politycznym udało się wypracować konsensus wokół kwestii finansowania własnej działalności⁷.

O zmianę zasad finansowania polityki łatwiej było w państwach, gdzie głównym siłom politycznym udało się wypracować konsensus wokół kwestii finansowania własnej działalności.

Na treść wprowadzanych w poszczególnych krajach konkretnych rozwiązań zawsze miały wpływ miejscowe uwarunkowania gospodarcze i społeczno-kulturowe. Dlatego system finansowania polityki w każdym z państw tak naprawdę należałoby rozpatrywać oddzielnie. Wszędzie

³ Zob. np.: Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies)*, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (dostęp: 15.07.2015).

⁴ Andora, Białoruś, Malta, Mołdawia, Szwajcaria i Ukraina.

⁵ W dwudziestu jeden państwach finansuje się regularną działalność podmiotów politycznych, w szesnastu zarówno finansuje się stałą działalność między wyborami, jak i pokrywa się koszty udziału w wyborach, a w jednym (Monako) zwraca się tylko koszty prowadzenia kampanii. Zob.: *Are there provisions for direct public funding to political parties?*, IDEA, <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=50#mapchart> (dostęp: 15.07.2015).

⁶ M. Pinto-Duschinsky, *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, M. Walecki (red.), Instytut Spraw Publicznych, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 17–19.

⁷ M. Koss, *The Politics of Party Funding. State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*, Oxford University Press, New York 2011, s. 4–6.

ma on pewną specyfikę – zarówno jeśli chodzi o charakter wprowadzonych rozwiązań, jak i sposób ich stosowania w praktyce życia politycznego. Należy też pamiętać, że samo wprowadzenie nawet najlepszych rozwiązań (w tym obowiązków kontrolnych i sankcji za naruszenie zasad) do porządku prawnego danego kraju nie oznacza, że od razu stosować się do nich będą zobowiązane podmioty⁸.

Można jednak pokusić się o pewne uogólnienie spotykanych obecnie sposobów finansowania partii politycznych, wskazując wśród nich trzy najważniejsze: przekazywanie im środków z budżetu państwa⁹, dochody z własnego majątku i prowadzonej działalności oraz fundusze pochodzące od darczyńców (prywatnych lub korporacyjnych czy biznesowych). Istotny jest przy tym sposób ukształtowania systemu finansowania działalności politycznej w danym kraju, a zwłaszcza przyjęte kryteria dostępu do określonych źródeł finansowania oraz zasady ich podziału, ograniczenia ich wysokości i katalog uprawnionych do ich przekazywania podmiotów. Nie mniej ważne jest też, czy finansowanie polityki w danym kraju sprowadza się głównie do zwrotu kosztów udziału uprawnionych podmiotów w wyborach (jak w Stanach Zjednoczonych), obejmuje prowadzenie stałej działalności politycznej, a może dotyczy obu tych form aktywności. Wszystko to są zmienne, które będą istotne podczas próby przedstawienia dominujących w Europie modeli finansowania polityki, co jest celem niniejszego opracowania.

Zanim przejdziemy do ich omówienia, warto zwrócić jeszcze uwagę na ważną zasadę ogólną, przyświecającą europejskim standardom funkcjonowania życia politycznego. Chodzi o rolę balansu między dwiema wartościami, który powinno zapewniać demokratyczne państwo – „minimalizowaniem nieproporcjonalności w wydatkach, które mogą osta-

⁸ Jak zauważył Wolfgang Rau, sekretarz generalny GRECO, na konferencji zorganizowanej w 2007 roku przez Instytut Spraw Publicznych i Fundację Batorego: „Jest wiele systemów europejskich, w których wprowadzono sankcje symboliczne. Poza tym nie zawsze jest jasne, za jakie wykroczenia albo wobec kogo powinny one być stosowane. Dość często zdarza się, że są przewidziane bardzo ostre z punktu widzenia prawa karnego sankcje, ale w praktyce nigdy się ich nie stosuje. Dochodzimy w ten sposób do zjawiska prawodawstwa symbolicznego, które może być zadowalające dla polityków, bo poprzez nie dowodzą oni swej aktywności, ale które z funkcjonalnego punktu widzenia niczemu nie służy”. Konferencja „Skuteczna kontrola finansowania polityki”, Warszawa, 26 kwietnia 2007, zapis dyskusji, s. 4.

⁹ Obejmujące bezpośrednie subwencje dla partii czy dotacje będące zwrotem wydatków na kampanię wyborczą, jak i wsparcie pośrednie, na przykład w postaci darmowego czasu antenowego dla partii i kandydatów.

biać swobodny wybór ze strony głosujących, a prawami do swobody zgromadzeń i wyrażania opinii, które często są wykonywane poprzez przekazywanie pieniędzy lub usług na rzecz konkretnego kandydata lub partii politycznej”¹⁰. W tym kontekście należy postrzegać zasadę „pieniądze są polityką”, zgodnie z którą wsparcie finansowe partii może być przejawem korzystania z podstawowej swobody obywatelskiej do udziału w życiu politycznym danego kraju (znajdującej także wyraz w art. 11 Konstytucji RP z 1997 roku). Z tego powodu wszelkie regulacje prawa krajowego należy wprowadzać z ostrożnością, aby nie ograniczać swobody działalności politycznej i możliwości okazywania przez obywateli poparcia wybranym ugrupowaniom czy kandydatom. Powinny one za to zapewniać równe zasady prowadzenia działalności na danym obszarze różnym podmiotom politycznym, gwarantując każdemu obywatelowi takie same szanse korzystania z konstytucyjnych praw i wolności politycznych. Do takiego niwelowania nierówności powinny też dążyć krajowe systemy finansowania działalności politycznej.

Modele finansowania partii politycznych w Europie

Dając się zaobserwować w Europie modelowe rozwiązania z zakresu ukształtowania systemów finansowania działalności politycznej należy uznać za Weberowskie typy idealne, choć praktycznie w żadnym kraju nie występują one w wersji czystej, wszędzie podlegając pewnym wariacjom. Ponadto można też zaobserwować coraz większe mieszanie się stosowanych typów źródeł finansowania działalności politycznej między poszczególnymi państwami, co czasem utrudnia ich jednoznaczne zakwalifikowanie do poszczególnych modeli. Dlatego bardziej zasadne może okazać się mówienie o tym, w jakim stopniu dany sposób finansowania działalności politycznej występuje w analizowanym kraju.

Dobrym przykładem tego podejścia może być finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Jeszcze do końca lat osiemdziesiątych i do lat dziewięćdziesiątych XX wieku można było bowiem wskazać kraje, w których partie nie otrzymywały bezpośrednio praktycznie żadnych środków

¹⁰ Zob.: *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Second Edition, OSCE ODIHR, Warszawa 2013, s. 47, <http://www.osce.org/odihr/elections/104573?download=true> (dostęp: 14.07.2015), tłum. własne.

publicznych; klasycznym przykładem są Francja i Wielka Brytania¹¹. W tym czasie w obu krajach (w 1988 roku we Francji, a w 1996 roku w Wielkiej Brytanii) wprowadzono jednak różny stopień finansowania polityki z budżetu państwa (więcej na ten temat dalej w niniejszym opracowaniu). Z tego powodu o wiele łatwiej jest obecnie ułożyć poszczególne państwa na skali zaproponowanej przez Michaela Kossa, przedstawiającej kategoryzację źródeł przychodów partii politycznych (zob. tabelę poniżej). Skala ta wskazuje, jaka część środków oficjalnie wykorzystywanych przez partie w danym kraju pochodzi z pieniędzy publicznych, a jaka – z darowizn prywatnych. O dużym udziale danego sposobu finansowania mówimy, gdy jest on źródłem ponad 75% budżetu krajowych partii. Z małym udziałem mamy do czynienia, gdy nie przekracza on 25%.

Tabela 1. Kategoryzacja źródeł finansowania partii politycznych

		Finansowanie ze środków prywatnych	
		Znaczne	Nieznaczne
Finansowanie ze środków publicznych	Znaczne	25–75% przychodów partii pochodzi z finansowania zarówno publicznego, jak i prywatnego np. Niemcy (też: Francja po 1988 roku, Holandia, Hiszpania, Włochy)	Ze środków publicznych pochodzi więcej niż 75% przychodu partii np. Szwecja (też: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Izrael, Norwegia, Polska)
	Nieznaczne	Co najmniej 75% przychodu partii pochodzi ze źródeł prywatnych np. Wielka Brytania (też: Szwajcaria, Kanada, Stany Zjednoczone, Australia, Irlandia)	Nie więcej niż 25% przychodów partii pochodzi ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych np. Włochy (ale przed reformami z 1974 roku)

Źródło: M. Koss, *The Politics of Party Funding. State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*, Oxford University Press, New York 2011, s. 18.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, można wskazać trzy główne modele finansowania partii politycznych w Europie¹². Pierwszy możemy

¹¹ Zob.: M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 17–18.

¹² Cyf. za: M. Waszak (współpraca: F. Pazderski, R. Załęski), infografiki dotyczące zasad finansowania polityki w Polsce i na świecie, ISP, Warszawa 2015, <http://www.okonakorupcje.pl/pl/42/infografiki> (dostęp 14.07.2015).

nazwać **anglosaskim** albo **opartym na finansowaniu prywatnym**. Charakteryzuje go całkowity brak lub silne ograniczenie subsydiów państwowych dla partii politycznych. Głównym źródłem finansowania zarówno działalności partii politycznych, jak i kandydatów biorących udział w wyborach są prywatne darowizny. Ponadto w konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania państwo, co do zasady, nie ogranicza kandydatów w pozyskiwaniu funduszy na prowadzoną przez nich kampanię wyborczą. Nie jest też limitowana wysokość wpłat pochodzących od darczyńców prywatnych. Taki sposób finansowania polityki występuje między innymi w Wielkiej Brytanii i na Malcie, a poza Europą – w Stanach Zjednoczonych. Niżej zostanie omówiony na przykładzie pierwszego z tych krajów.

Drugi model – możemy go nazwać **kontynentalnym** lub **finansowaniem publicznym** – dominuje w krajach europejskich. W jego ramach podstawowym źródłem dochodu partii są subwencje państwowe, których wysokość jest związana z poziomem poparcia uzyskanego w wyborach parlamentarnych (sposób liczenia wysokości przysługującej poszczególnym podmiotom dotacji różni się między krajami). W systemie tym występują też ograniczenia dozwolonych sposobów działalności partii (na przykład częsty jest zakaz prowadzenia działalności gospodarczej) oraz wyznaczane są limity wydatków przeznaczonych na określone cele oraz darowizn uzyskiwanych od osób prywatnych. Wszystkiemu towarzyszy obciążenie podmiotów korzystających z subwencji obowiązkami sprawozdawczymi i ustanowienie instytucji kontrolnych, uprawnionych do weryfikowania zgodności gromadzenia i wydatkowania funduszy partyjnych z obowiązującymi wymogami. Rozwiązaniom takim przyświeca chęć zapobieżenia występowaniu korupcji politycznej i uzależnieniu partii od biznesu. Model ten można zaobserwować w takich krajach, jak Belgia, Francja, Portugalia, Szwecja, czy w wielu „nowych” demokracjach regionu Europy Środkowo-Wschodniej, między innymi w Bułgarii, Czechach, Estonii, Polsce, Rumunii, na Słowacji i Węgrzech. Rozwiązania szczegółowe mogą się jednak w istotny sposób różnić w poszczególnych krajach. Należy o tym pamiętać podczas lektury omówienia sposobu funkcjonowania tego modelu, przedstawionego dalej na przykładzie regulacji szwedzkich.

Można wskazać trzy główne modele finansowania partii politycznych w Europie. Pierwszy możemy nazwać anglosaskim albo opartym na finansowaniu prywatnym.

Drugi model – możemy go nazwać kontynentalnym lub finansowaniem publicznym – dominuje w krajach europejskich.

Model kontynentalny można zaobserwować w takich krajach, jak Belgia, Francja, Portugalia, Szwecja, czy w wielu „nowych” demokracjach regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Ostatnim z dających się wyselekcjonować jest model **mieszany** lub **korporacyjny** (ze względu na związaną z masowością poparcia dla partii segmentację społeczeństw, w których występuje). Jego istotną cechą jest powiązanie wysokości subwencji pochodzącej z pieniędzy publicznych z kwotą wpłat uzyskanych od osób prywatnych (tak zwane *matching funds*), między innymi w formie darowizn lub w ramach składki członkowskiej. Takie rozwiązanie ma służyć zachęceniu partii do budowania relacji z większą grupą obywateli i najczęściej jest powiązane z dużym wskaźnikiem upartyjnienia danego społeczeństwa (wysoki procent mieszkańców kraju należy do partii politycznych). Osoby fizyczne i prawne zyskują natomiast zachętę do wspierania partii w postaci różnego rodzaju ulg podatkowych. Zazwyczaj nie stosuje się także limitów darowizn i wpłat pochodzących od osób fizycznych i prawnych ani limitów wydatków na kampanię. Klasycznym przykładem kraju stosującego takie rozwiązania są omówione niżej Niemcy. Podobny system występuje też między innymi w Holandii.

Ostatnim z dających się wyselekcjonować modeli jest model mieszany lub korporacyjny.

Wielka Brytania jako przykład systemu z dominacją prywatnych finansów w polityce

Dominującym źródłem finansowania partii politycznych w Wielkiej Brytanii są środki prywatne, przede wszystkim składki członkowskie, darowizny i różnego rodzaju działalność o charakterze gospodarczym¹³. Jednocześnie zasady przyjmowania przez partie prywatnych darowizn są dosyć restrykcyjnie uregulowane. Nie ma co prawda ograniczeń w wysokości darowizn lub pożyczek na rzecz partii, ale każda zgodna z prawem darowizna o wartości przekraczającej 500 funtów może pochodzić wyłącznie z tak zwanych dozwolonych źródeł, których katalog został ustalony w odpowiedniej ustawie¹⁴. Legalnymi darczyńcami i pożyczkodawcami mogą być wyłącznie podmioty należące do następujących grup: osoby zarejestrowane w spisie wyborców Zjednoczonego Królestwa, spółki zarejestrowane w Wielkiej Brytanii (a więc też w Unii Europejskiej) i prowadzące działalność w Wielkiej Bryta-

Dominującym źródłem finansowania partii politycznych w Wielkiej Brytanii są środki prywatne.

¹³ Zob.: A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Opracowania Tematyczne, OT-602, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 28–30, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf>, (dostęp: 14.07.2015).

¹⁴ Zob.: art. 54 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 – PPERA, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (dostęp: 14.07.2015).

nii), zarejestrowane brytyjskie partie polityczne, zarejestrowane brytyjskie związki zawodowe, zarejestrowane towarzystwa mieszkaniowe, zarejestrowane spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowane towarzystwa pomocy wzajemnej, jednostki prowadzące w Wielkiej Brytanii działalność biznesową lub o innym charakterze, nieposiadające osobowości prawnej, niektóre spółki powiernicze. Artykuł 54 aktu PPERA (Political Parties, Elections and Referendums Act) zakazuje też przyjmowania darowizn powyżej 7,5 tysiąca funtów, pochodzących od osoby niezarejestrowanej jako wyborca w Wielkiej Brytanii lub od spółki zagranicznej.

W tak ukształtowanym systemie brytyjskim znaczące grupy interesów, jak prywatne korporacje, organizacje pracownicze czy związki zawodowe, tworzą tradycyjną bazę, z której pochodzi finansowanie największych partii politycznych. Jest to o tyle istotne, że z darowizn prywatnych pochodziło w latach dziewięćdziesiątych XX wieku już prawie 71% źródeł finansowania brytyjskich partii politycznych (ale udział tych źródeł w budżetach partii wahał się wcześniej, od lat sześćdziesiątych, w granicach 65–73%). Dopiero w pierwszej dekadzie XXI wieku spadł do 58%¹⁵.

Przyczyną tej zmiany było między innymi wprowadzenie częściowego publicznego finansowania działalności partii politycznych, skierowanego do partii opozycyjnych. Miały one w ten sposób otrzymać zabezpieczenie finansowe, pozwalające na nawiązanie rywalizacji z partią sprawującą akurat na Wyspach władzę, której przedstawiciele na skutek większościowego systemu wyborczego zazwyczaj zajmują zdecydowaną większość stanowisk publicznych. Z tego powodu od 1996 roku rozdzielane jest tak zwane Short Money¹⁶, które obejmuje roczną płatność przysługującą partiom opozycyjnym zasiadającym w brytyjskiej Izbie Gmin. Odpowiednikiem takiego świadczenia dla ugrupowań, których co najmniej jeden przedstawiciel zasiada w Izbie Lordów, jest Cranborne Money¹⁷. Ponadto państwo corocznie przyznaje partiom środki z funduszu wsparcia politycznego (Policy Development Grant) w łącznej wysokości dwóch milionów funtów, który przysługuje ugrupowaniom po-

¹⁵ Zob.: M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 78.

¹⁶ Nazwa pochodzi od Edwarda Shorta, przewodniczącego Izby Gmin, który jako pierwszy zaproponował wprowadzenie takiego dofinansowania.

¹⁷ Nazwa pochodzi od Lorda Cranborne'a, przewodniczącego Izby Lordów w momencie wprowadzenia tego świadczenia w listopadzie 1996 roku.

siadającym co najmniej dwóch członków w Izbie Gmin i jest funduszem mającym wspierać działalność ekspercką partii politycznych.

W rezultacie udział środków publicznych w finansowaniu brytyjskich partii politycznych wzrósł w pierwszej dekadzie XXI wieku z wcześniejszego 0% do 4,5%. Towarzyszył temu jednoczesny spadek udziału składek członkowskich, z których w latach dziewięćdziesiątych XX wieku partie finansowały swoją działalność w ponad 21%. Po roku 2000 wskaźnik ten obniżył się do około 11%¹⁸. W tym samym czasie wzrosło uzależnienie praktycznie wszystkich partii politycznych od dużych indywidualnych darowizn. W 2001 roku 45% przychodu Partii Pracy i aż 75% przychodu Partii Konserwatywnej pochodziło z tego źródła. Nawet Liberalni Demokraci, tradycyjnie w większym stopniu opierający się na mniejszych datkach, znacząco zwiększyli udział tych darowizn we własnym portfelu. W 2003 roku ponad połowa środków zgromadzonych przez główne partie brytyjskie pochodziła z darowizn przekraczających 100 tysięcy funtów¹⁹. W rezultacie możliwość udziału w polityce jest w Wielkiej Brytanii uzależniona od posiadania dostępu do istotnych grup interesu (tradycyjnie ukształtowane relacje tego typu charakteryzują partie) lub posiadania własnego znacznego majątku. Dotyczy to także możliwości kandydowania w wyborach.

Dominacja publicznego finansowania polityki w Szwecji

Zdecydowana przewaga publicznych źródeł finansowania polityki w Szwecji ma długą tradycję. Jej początków należy szukać w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku, gdy finansowanie publiczne partii wprowadzono na poziomie narodowym. W 1969 roku wprowadzono natomiast finansowanie publiczne działalności politycznej prowadzonej na poziomach regionalnym i lokalnym. Nowelizacje ustawy o finansowym wsparciu partii politycznych przez państwo²⁰ z lat 1972 i 1991 nie spowodowały rewolucyjnych zmian, a raczej miały charakter porządkujący. W tak ukształtowanym systemie szwedzkie partie polityczne, które

Przewaga publicznych źródeł finansowania polityki w Szwecji ma długą tradycję.

¹⁸ Zob.: M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 78.

¹⁹ *Ibidem*, s. 83.

²⁰ *Lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier* [ustawa o finansowym wsparciu partii politycznych przez państwo], Justitiedepartementet L6, Prop. 1972:126, KU 55, rskr 295, http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1972625-om-statligt-sto_sfs-1972-625/?bet=1972:625 (dostęp 14.07.2015).

wygrały w wyborach parlamentarnych lub samorządowych, otrzymują wsparcie finansowe ze środków publicznych. Roczna pomoc państwa wynosi około 400 milionów koron szwedzkich (równowartość około 41,55 miliona euro) i znacznie przekracza wysokość dochodów uzyskiwanych przez partie polityczne ze składek członkowskich²¹. Jednocześnie udział środków publicznych w budżetach szwedzkich partii systematycznie wzrastał od lat sześćdziesiątych XX wieku, kiedy kształtował się na poziomie 41% gromadzonych przez partie środków, do lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy wynosił ponad 75% przychodów partii politycznych. Dopiero po roku 2000 udział środków publicznych obniżył się do 68,5%, natomiast znacząco – z 2% do 9% – wzrosła rola gromadzonych przez te ugrupowania darowizn²².

Szwedzkie partie otrzymują środki publiczne na różne obszary prowadzonej przez siebie działalności. Wsparcie finansowe jest przyznawane na pozaparlamentarną (wsparcie ogólnej pracy krajowych organizacji partyjnych) i parlamentarną działalność partii politycznych. Warunkiem otrzymania dotacji jest wprowadzenie przez daną partię przynajmniej jednego przedstawiciela do parlamentu krajowego (Riksdagu), a jej wysokość zależy od wyniku uzyskanego przez partię w dwóch ostatnich wyborach (przystępuje za każde miejsce w parlamencie). Finansową pomoc od państwa otrzymują również partie, którym nie udało się wejść do parlamentu. Warunkiem w ich przypadku jest uzyskanie w dwóch ostatnich wyborach parlamentarnych powyżej 2,5% głosów w skali całego kraju.

Wszystkim partiom politycznym przysługuje także odrębne wsparcie finansowe na prowadzenie ich biur; składa się ono z dotacji podstawowej i dodatkowej. Pierwszą z nich otrzymuje każda partia, która uzyskała przynajmniej 4% głosów w ostatnich wyborach do parlamentu. Dotacja dodatkowa (w wysokości 16,35 tysiąca koron szwedzkich, czyli około 1815 euro) przysługuje za każde miejsce w parlamencie zdobyte przez partię rządzącą. Wyższa kwota, 24,3 tysiąca koron (około 2697 euro), przysługuje pozostałym partiom obecnym w Riksdagu. Z aktywnością parlamentarną wiąże się także przysługujące klubom partii znajdujących

Finansową pomoc od państwa otrzymują również partie, którym nie udało się wejść do parlamentu.

²¹ A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych...*, op. cit., s. 23.

²² M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 78.

się w Riksdagu wsparcie finansowe w formie podstawowej, skierowane na działalność doradczą, dedykowaną członkom parlamentu (pokrycie kosztów administracyjnych i badawczych) oraz na ich podróże zagraniczne²³. Ponadto sekretariaty partii otrzymują wsparcie pośrednie w formie uprawnienia do bezpłatnego korzystania z pomieszczeń biurowych w Riksdagu oraz z jego wyposażenia technicznego²⁴.

Specyfiką systemu szwedzkiego jest także znaczne finansowanie członków partii działających na poziomie władz lokalnych ze środków należących do samorządów. Przez długi czas skala finansowania szwedzkich partii na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym była zbalansowana. Jednak na skutek waloryzacji wartości subwencji przyznawanej partiom obecnym w parlamencie krajowym do poziomu inflacji wzrost wartości finansowania państwowego wypłacanego na poziomie krajowym zatrzymał się, a nawet spadł. Natomiast subwencje wypłacane na poziomie regionalnym i lokalnym zwiększyły się w latach 1970–1990 nawet czterokrotnie. Było to możliwe ze względu na znacznie mniejszą wagę przykładaną przez opinię publiczną do regionalnych i lokalnych konstytuant, które mają w Szwecji prawo do autonomicznego decydowania o wysokości przyznawanych przez siebie subwencji²⁵. Podobne rozwiązania funkcjonują między innymi w Austrii, gdzie partie otrzymują znaczne środki na działalność od samorządów lokalnych oraz władz poszczególnych krajów związkowych²⁶.

Z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że Szwecja jest bardzo ciekawym, ale jednak wyjątkowym przykładem kraju zaliczanego do kontynentalnego systemu finansowania partii politycznych. Nie ma tu bowiem praktycznie żadnych, tak charakterystycznych dla tego systemu, ujednoliconych obowiązków sprawozdawczych ciążących na partiach korzystających z subwencji (raporty finansowe nie mają wspólnego wzoru i terminu ich składania) ani powołanych do czuwania nad ich wypełnieniem organów kontroli. Jednocześnie sytuacja taka występuje w potęg-

²³ A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych...*, op. cit., s. 23–24.

²⁴ *Ibidem*, s. 24.

²⁵ M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 96.

²⁶ H. Sickinger, *Finansowanie partii politycznych w Austrii*, [w:] *Finansowanie polityki...*, op. cit., s. 14–18.

czeniu z wyjątkowo niskim poziomem identyfikowanej w Szwecji korupcji politycznej²⁷. Ponadto finansowanie lokalnej polityki odbywa się bez przepisów regulujących zasady przekazywania oraz przyjmowania darowizn od osób prywatnych. Nie istnieją też regulacje nakładające na partie polityczne obowiązek ujawniania tożsamości ich darczyńców²⁸. W rezultacie trudno o wgląd w pozyskane z tych źródeł dochody partii. Dlatego w ocenie GRECO w Szwecji panuje ogólnie niski poziom przejrzystości finansowania partii politycznych²⁹. Z drugiej strony kraj ten ma długą tradycję samoregulacji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Najwyraźniej właśnie dlatego nie potrzebuje i nie przewiduje wprowadzania niezależnych mechanizmów monitorowania oraz sankcji lub innych środków w celu wykonania zaleceń organizacji międzynarodowych³⁰.

Łączenie środków publicznych z prywatnymi w niemieckiej „demokracji partyjnej”³¹

Niemcy są demokracją o wyjątkowo ustabilizowanej strukturze organizacji partyjnych. Większość z nich funkcjonuje w tym kraju niemal bez przerwy od połowy XIX wieku. Pięć z sześciu partii obecnych w parlamencie federalnym w 2000 roku miało za poprzedników ugrupowania liczące się już w wyborach w 1925 roku, a korzenie trzech z tych partii sięgały lat osiemdziesiątych XIX wieku. Jedynym „młodszy” ugrupowaniem była wówczas Koalicja 90/Zieloni, powstała po roku 1990 na skutek połączenia ruchów pacyfistycznych i ekologicznych z Niemiec Zachodnich z ruchem na rzecz ochrony praw człowieka z Niemiec Wschodnich³². Posiadające tak długą historię partie niemieckie reprezentują sprzeczne interesy grup wchodzących w skład współczesnego społeczeństwa, z których rekrutują dużą liczbę swoich zwolenników, stając się ugrupowaniami o charakterze masowym (do

*Niemcy są demokracją
o wyjątkowo
ustabilizowanej strukturze
organizacji partyjnych.*

²⁷ M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 87.

²⁸ A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych...*, op. cit., s. 24.

²⁹ GRECO, *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, Strasbourg, February 2009, s. 14–18.

³⁰ A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych...*, op. cit., s. 24.

³¹ Na taki sposób zwyczajowego określania Niemiec wskazuje Karl-Heinz Nassmacher, zauważając, że to partie prowadzą w tym kraju zarówno politykę bieżącą, jak i kampanie wyborcze. Zob.: K. Nassmacher, *Finansowanie partii politycznych w Niemczech*, [w:] *Finansowanie polityki...*, op. cit., s. 24.

³² *Ibidem*, s. 34–35.

różnych partii należało w 2000 roku w granicach dwóch milionów zwykłych obywateli Niemiec)³³.

W rezultacie ze składek członkowskich pochodzi około jednej trzeciej całkowitych dochodów partii niemieckich, a udział tych kwot jest praktycznie równy części budżetów partyjnych pozyskiwanych ze środków publicznych. Natomiast na mniej więcej 20% dochodów składają się różnego rodzaju darowizny prywatne³⁴, wśród których dominują te o niskiej i średniej wartości (poniżej 3,3 tysiąca euro). Pomiędzy rokiem 1991 i 1998 z darowizn o dużej wartości partie polityczne czerpały jedynie 7,2% dochodu (a więc mniej niż połowę wartości wszystkich darowizn). Mało znacząca była też część wpłat pochodzących od donorów korporacyjnych – między 85% a 90% darowizn przekazały bowiem osoby fizyczne³⁵. Obraz przekroju źródeł finansowania działalności niemieckich partii może zostać nieco zaburzony przez znaczną rolę występującą w tym kraju wpłat wnoszonych na rzecz partii przez ich funkcjonariuszy zajmujących stanowiska publiczne w ciałach ustawodawczych oraz radnych szczebla municypalnego, określone przez Karla-Heinza Nassmachera mianem „podatku partyjnego”³⁶. Pomiędzy rokiem 1983 a 2002 nie były one ujmowane odrębnie w partyjnych sprawozdaniach finansowych, gdzie zaliczano je do kategorii składek członkowskich. Wpłaty te są obecnie istotnym źródłem dochodu niemieckich partii. W 2008 roku uzbierało się z nich średnio 11,8% wartości ich budżetów (a w przypadku partii Zielonych udział ten przekroczył nawet 20%)³⁷.

Przedstawiony względnie równomierny rozkład źródeł finansowania działalności niemieckich ugrupowań politycznych jest niewątpliwie powiązany z wprowadzonym w tym kraju system obliczania przysługujących poszczególnym podmiotom środków publicznych. Podstawą prawną do jego działania jest ustawa o partiach politycznych (*Gesetz über die politischen Parteien*) z 1967 roku. Wprowadziła ona górną granicę dofinansowania dla wszystkich partii z budżetu państwa w wysokości 133

Ze składek członkowskich pochodzi około jednej trzeciej całkowitych dochodów partii niemieckich.

³³ *Ibidem*, s. 26.

³⁴ M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 78.

³⁵ *Ibidem*, s. 79; K. Nassmacher, *Finansowanie partii politycznych w Niemczech*, op. cit., s. 27–28.

³⁶ *Ibidem*, s. 26.

³⁷ M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 79.

milionów euro w danym roku obrachunkowym³⁸. Kwota środków publicznych przysługująca konkretnej partii zależy natomiast od wyników osiągniętych przez nią w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Bundestagu i Landtagów. Prawo do subwencji państwowej przysługuje partiom, które uzyskały w wyborach do Landtagów (regionalnych organów uchwałodawczych) minimum 1% głosów, a w wyborach do Bundestagu (parlamentu federalnego) i Parlamentu Europejskiego – minimum 0,5% głosów³⁹.

Partie otrzymują ze środków publicznych rocznie 70 eurocentów za każdy ważny głos oddany na ich listy w wymienionych rodzajach wyborów oraz 38 eurocentów dotacji za każde euro, które wpłynęło na ich rachunek jako składka członkowska lub darowizna (przy czym dotacja za wpłatę od pojedynczej osoby fizycznej nie może przekroczyć 3,3 tysiąca euro). Jeśli dane ugrupowanie otrzyma w wyborach ponad cztery miliony głosów, przysługuje mu z kasy państwa dodatkowo po 85 eurocentów za każdy z pierwszych czterech milionów oddanych na nią głosów. Warto tu jeszcze przytoczyć regulację art. 18 ust. 5 ustawy o partiach politycznych, która określa, że wysokość dofinansowania z budżetu państwa dla danej partii nie może być w danym roku wyższa od sumy jej dochodów z poprzedniego roku pochodzących z pozostałych źródeł.

Dodatkowo warunkiem otrzymywania przez niemieckie partie subwencji z budżetu państwa jest złożenie do 30 września każdego roku sprawozdania (zawierającego też wykaz darczyńców) z prowadzonej przez nie w poprzednim roku gospodarki finansowej. Organem przyjmującym sprawozdania jest przewodniczący Bundestagu, natomiast weryfikacja ich poprawności, komentowanie i publikacja w gazecie parlamentarnej, a w dalszej kolejności wypłacanie przyznanych partiom subwencji należy do administracji parlamentarnej⁴⁰.

Przedstawiony niemiecki system obliczania przysługujących partiom środków z budżetu państwa wydaje się motywować tamtejsze ugrupowania do działań mających zachęcać obywateli do ich finansowego

³⁸ A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych...*, op. cit., s. 18.

³⁹ K. Nassmacher, *Finansowanie partii politycznych w Niemczech*, op. cit., s. 30; M. Koss, *The Politics...*, op. cit., s. 94.

⁴⁰ K. Nassmacher, *Finansowanie partii politycznych w Niemczech*, op. cit., s. 34.

wspierania. Dodatkową motywacją dla obywateli mogą zaś być znaczące ulgi podatkowe przewidziane za wpłacenie darowizny na rzecz partii politycznej⁴¹.

Podsumowanie

Przestawiona analiza wskazuje na występowanie wielu zbieżności pomiędzy szczegółowymi rozwiązaniami z zakresu sposobu finansowania partii politycznych w Europie. W zdecydowanej większości krajów naszego kontynentu przekazuje się partiom pewne kwoty z budżetu państwa. Różny jest jednak ich poziom oraz udział w budżetach poszczególnych ugrupowań politycznych. Czasem otrzymywane przez partie środki publiczne są związane tylko z pokryciem kosztów udziału w wyborach. W innych przypadkach mają też umożliwić prowadzenie bieżącej działalności partiom, które spełniły uprawniające do otrzymania takich środków kryteria (najczęściej uzyskując odpowiednie poparcie w wyborach).

W prawie każdym z państw otrzymywanie pieniędzy publicznych jest powiązane z obowiązkową sprawozdawczością dotyczącą ich wykorzystania, mającą służyć przeciwdziałaniu korupcji politycznej. Jednak różne są przyjęte sposoby i częstotliwość prowadzenia takiej sprawozdawczości oraz charakter organu odpowiedzialnego za jej nadzorowanie.

Wszędzie partie polityczne mają też możliwość otrzymywania darowizn od podmiotów prywatnych – jednak odmienny jest charakter tych jednostek oraz rola, jaką takie źródła pieniędzy odgrywają w przychodach partii funkcjonujących w poszczególnych krajach. Podobnie jest ze skalą i znaczeniem składek członkowskich czy ich specyficznym rodzajem, jakim jest „podatek partyjny” (występujący między innymi w Niemczech i Austrii). W tych przypadkach ważne wydają się tradycje demokratyczne poszczególnych państw oraz poziom zakorzenienia społecznego działających w nich partii.

Pomimo występowania głównych punktów wspólnych w odniesieniu do większości krajów europejskich, odnotowujemy także istotne różnice. Są

⁴¹ Choć brakuje specjalnych zachęt dedykowanych drobnym darczyńcom. *Ibidem*, s. 36.

one związane przede wszystkim z konkretnymi rozwiązaniami w zakresie przedstawionych aspektów funkcjonowania systemów finansowania polityki. Znaczące odmienności dotyczą również dominującego udziału poszczególnych źródeł finansowania działalności partii politycznych. Ich przybliżeniu miały służyć przedstawione w tym opracowaniu trzy główne modele finansowania działalności politycznej występujące w Europie. Każdy z nich dostarcza większych lub mniejszych korzyści, ale wywołuje też w różnym stopniu konsekwencje negatywne. O najważniejszych z nich wspomniano w opisie przykładów funkcjonowania każdego z modeli. Warto je uwzględnić, zastanawiając się, który sposób finansowania polityki jest najkorzystniejszy – także w naszym, krajowym kontekście.

* Filip Pazderski – prawnik i socjolog, absolwent uzupełniających studiów magisterskich European Master's Degree in Human Rights and Democratisation (E.MA) w Wenecji, doktorant w Szkole Nauk Społecznych IFiS PAN, kierownik projektów i analityk w Programie Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Spraw Publicznych.