Andrzej Stelmach¹

Przewaga konkurencyjna partii politycznych finansowanych z budżetu państwa w Polsce

Słowa kluczowe: partie polityczne, finansowanie polityki, prawo wyborcze, kampania wyborcza

Keywords: political parties, political finance, election law, election campaign

Streszczenie

Artykuł dotyczy zasad finansowania partii politycznych w Polsce. Poddano weryfikacji tezę o stwarzaniu przewagi konkurencyjnej partii finansowanych z budżetu państwa nad pozostałymi partiami. Przeprowadzono analizę wysokości subwencji, dotacji i innych środków finansowych wypłacanych uprawnionym partiom politycznym. Zwrócono szczególną uwagę na dominację środków pochodzących z budżetu nad innymi źródłami finansów największych partii politycznych. W konkluzji zaproponowano znaczne ograniczenie subwencji statutowej i w konsekwencji zastąpienie jej dobrowolnym opodatkowaniem się obywateli.

Abstract

Competitive advantage of political parties financed by the state budget in Poland

The article concerns the principles of financing of political parties in Poland. The thesis about creating a competitive advantage of the parties financed from the state budget over

¹ ORCID ID: 0000-0002-3747-0466, profesor, Zakład Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: andrzej.stelmach@amu.edu.pl.

other parties was verified. An analysis of the amount of subsidies and other funds paid to eligible political parties was carried out. Particular attention was paid to the domination of funds from the budget over other sources of finance of the largest political parties. In conclusion, it was proposed to significantly limit the statutory subsidy and, as a consequence, replace it with voluntary taxation of citizens.

I. Partie polityczne i zasady ich finansowania

Partie polityczne są szczególnymi podmiotami polityki. Tworzone na zasadach dobrowolności stanowią polityczną reprezentację interesów określonych grup społecznych. Wypełniają niezwykle istotną w systemach demokratycznych rolę ciała pośredniczącego pomiędzy obywatelami o organami władzy państwowej. Wyrażają wolę obywateli, reprezentują ich interesy² i uczestniczą w ich imieniu w sprawowaniu władzy państwowej. Stanowią szczególny rodzaj ośrodków decyzyjnych w strukturze organów państwowych. Nie wchodząc formalnie w ich skład odgrywają jednak często niezwykle istotną rolę w kształtowaniu polityki państwa i procesie stanowienia prawa. Stąd m.in. szczególne zainteresowanie opinii publicznej działalnością partii politycznych w tym także źródłami ich finansowania. W praktyce są przyjmowane dwa podstawowe stanowiska dotyczące źródeł finansowania partii. Pierwsze zakłada, iż partie są finansowane przez państwo. Jest to „zadośćuczynienie” za wyręczenie organów państwowych z obowiązku utrzymywania więzi z obywatelami i wyłaniania ich politycznej reprezentacji. Partie stanowią więc ciała pośredniczące pomiędzy władzą a obywatelem. Są nośnikami ich opinii, oczekiwań i żądań. Jednocześnie stanowią bufor łagodzący napięcia pomiędzy władzą a obywatelami. Tę ostatnią funkcję wypełniają głównie partie rządzące. Opozycja raczej mobilizuje swój elektorat do kontestowania decyzji rządzących. Finansowanie partii z budżetu państwa najczęściej jest związane z ograniczeniami w pozyskiwaniu środków na działalność statutową z innych źródeł.

² *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 72.

Ma to zagwarantować uniemożliwienie, lub przynajmniej ograniczenie poddawaniu się partii politycznych wpływom grup nacisku, szczególnie biznesowym, które mogą próbować finansowo uzależnić partie od siebie.

Zwolennicy drugiego stanowiska zakładają, że partie powinny radzić sobie same. Oznacza to, iż muszą one pozyskiwać środki finansowe na swą działalność spoza budżetu państwa. Domniemanie jest takie, że to zwolennicy danej formacji politycznej będą łożyć na jej funkcjonowanie. W tym wariantcie z reguły dopuszcza się finansowanie partii nie tylko ze składek członkowskich, zapisów i darowizn, ale także przez osoby prawne, podmioty biznesowe i zezwala się na prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

Każde z przytoczonych rozwiązań ma swoje plusy i minusy. W Polsce formalnie przyjęto zasadę zakazu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Uczyniono jednak od niej ważne wyjątki. Dotyczą one subwencji i dotacji. Wprowadzono te rozwiązania w 2001 r. Korzystać z tych form wsparcia finansowego mogą jednak tylko największe partie polityczne. Ograniczono do minimum inne, poza składkami, darowiznami i kredytami, źródła finansowania zewnętrznego³. Regulacje te zmieniały się w czasie. Niekiedy były wyraźnie wymierzone w interesy konkretnych partii politycznych, np. PSL poniosło poważne straty finansowe po wprowadzeniu zakazu czerpania przez partie polityczne dochodu z wynajmu pozostających ich własnością lokali i pomieszczeń. Dzisiaj jest jedynie możliwość ich użyczania, a to nie przysparza korzyści finansowych.

II. Główne źródła finansowania partii politycznych w Polsce

Interesująca może być struktura źródeł dochodów partii politycznych. Musimy tutaj dokonać wyraźnego podziału na te partie, które korzystają z subwencji i dotacji oraz pozostałe. Jak się okazuje, to właśnie corocznie wypłacana subwencja na działalność statutową stanowi najważniejsze źródło wpływów na rzecz partii. Prawo do subwencji uzyskują te partie, które w ostatnich zarządzonych wyborach do Sejmu uzyskały co najmniej 3% głosów w skali kraju.

³ Por. B.H. Toszek, *Prawne podstawy finansowania partii politycznych w Polsce (stan aktualny i propozycje zmian)*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 68.

W przypadku koalicji partyjnych, bez względu na liczbę partii tworzących koalicyjny komitet wyborczy, próg zaporowy wynosi 6% głosów w skali kraju. Jak wynika z przedstawionych wymogów poparcia społecznego, prawo do subwencji uzyskują także te partie polityczne, które nie uzyskały żadnego mandatu w Sejmie, jeżeli nie uzyskały poparcia na poziomie 5%, a koalicje 8% głosów w skali kraju.

Roczna subwencja dla partii politycznej lub koalicji wyborczej jest przyznawana na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby ważnych głosów oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii lub koalicji wyborczej. Subwencja jest rozdzielona na liczbę głosów wyrażonych w procentach. Subwencja obliczana jest według określonego wzoru:

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5$$

S – kwota rocznej subwencji;

W_{1-5} – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału;

M_{1-5} – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy tabeli 1.

Tabela 1. Sposób ustalenia wysokości dotacji podmiotowej dla partii politycznych

Lp.	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiciu odpowiednio dla każdego przedziału	Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	procent liczba głosów (W)	
1	do 5%	5 złotych 77 groszy
2	powyżej 5% do 10%	4 złote 61 groszy
3	powyżej 10% do 20%	4 złote 4 grosze
4	powyżej 20% do 30%	2 złote 31 groszy
5	powyżej 30%	87 groszy

Źródło: Opracowanie własne.

W latach wyborów parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego pojawiają się dodatkowe środki wypłacane z budżetu państwa jako rekompensata wydatków na kampanię wyborczą tych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat w Sejmie lub Senacie. Ze wspomnianych środków, czyli subwencji i dotacji, nie korzystają partie polityczne, które cieszą się mniejszym poparciem społecznym i nie odnoszą sukcesów wyborczych.

Efektem przyjętych rozwiązań jest coraz silniejsza polaryzacja systemu partyjnego. Największe partie polityczne umacniają swoją pozycję, bowiem uzyskują niekiedy bardzo poważne środki finansowe na swoją działalność z budżetu państwa. W ten sposób wzmacniają swoją pozycję konkurencyjną w stosunku do mniejszych ugrupowań, które nie są wspierane przez państwo.

Mogłoby się wydawać, że przyjęte zasady finansowania największych partii politycznych powinny doprowadzić do wyeliminowania ze sceny politycznej mniejsze ugrupowania. Tak się jednak nie dzieje. W kolejnych kampaniach wyborczych do parlamentu pojawiają się kolejne, nowe ugrupowania, które odnoszą sukces wyborczy i uzyskują prawo do publicznych pieniędzy. Niektóre mają efemerydalny charakter, ale są i takie, które na dłużej zdomowały się na scenie politycznej.

Jak wspomniano wcześniej, obecne regulacje prawne dotyczące finansowania partii politycznych zostały wprowadzone w kwietniu 2001 r.⁴ Jednak w 2011 r. znacznie obniżono kwoty subwencji. Wysokości rocznych subwencji wypłacanych partiom politycznym po wyborach w 2019 r. przedstawiono w tabeli 2.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, iż rocznie budżet państwa zasila partie polityczne kwotą ponad 70,4 mln złotych. W poprzedniej kadencji parlamentu (2015–2019) była to kwota ponad 58,2 mln złotych rocznie. Tak znacząca różnica wysokości subwencji wynika z znacznie wyższej frekwencji wyborczej w 2019 r., kiedy osiągnęła 61,74%, w porównaniu do poprzednich wyborów w 2015 r., gdy wyniosła 50,92%. Wysokość przysługującej partii subwencji wprost zależy od liczby uzyskanych przez nią głosów wyborców.

⁴ Wcześniejsze przepisy dotyczące finansowania partii politycznych z budżetu państwa były mniej przyjazne dla partii. Por. M. Gizowski, W. Moska, *Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej (1989–1995)*, Gdańsk 1999, s. 56–57.

Tabela 2. Wysokość rocznej subwencja dla partii politycznych przyznanej w związku z wynikami wyborów do Sejmu RP przeprowadzonymi w dniu 13 października 2019 r.

Partia	Wysokość subwencji (zł)
Prawo i Sprawiedliwość	23 499 528,06
Platforma Obywatelska	19 800 329,59
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11 496 714,07
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 348 292,79
Konfederacja Wolność i Niepodległość	6 865 855,09
Partia Zieloni	303 066,27
Inicjatywa Polska	101 022,09
Łącznie	70 414 807,96

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

W kodeksie wyborczym ustalono stawki za każdy uzyskany głos. Wynoszą one od 5,77 zł do 0,87 zł (por. tabela 1).

Kolejnym, ważnym źródłem wspomagania finansów partii politycznych jest dotacja. Jak już wspomniano wcześniej, jej wysokość zależy od liczby uzyskanych mandatów w Sejmie i Senacie przez dany komitet wyborczy. O ile subwencja przysługuje wyłącznie partiom politycznym, to dotację otrzymują wszystkie komitety wyborcze, które spełniły wymóg uzyskania chociaż jednego mandatu w Parlamencie. Wysokość dotacji przysługującej za jeden mandat oblicza się sumując wydatki poniesione na kampanię wyborczą przez wszystkie uprawnione do dotacji komitety wyborcze a następnie dzieli się tę sumę przez 560, czyli ogólną liczbę posłów i senatorów. Kwotę będącą średnim kosztem uzyskania mandatu mnoży się następnie przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. W ten sposób ustala się należną mu kwotę. Jeżeli przysługująca dotacja jest większa niż faktycznie poniesione koszty, to komitet otrzymuje kwotę równą wydatkowanej na kampanię wyborczą. W ten sposób komitet może uzyskać całkowite pokrycie wydatków. A bywają to kwoty niebagatelne. W 2011 r. na do-

tację podmiotową zostało przeznaczonych z budżetu państwa kwota 71,6 mln zł, w 2015 r. 60,2 mln zł⁵.

Dla największych polskich partii politycznych kwota dotacji pokrywa w całości koszty kampanii wyborczej. Pozyskane z budżetu państwa pieniądze można przeznaczyć na spłatę zobowiązań, które partia zaciągnęła na wydatki wyborcze, pozostałą część zachować na kolejne kampanie wyborcze. Daje to niewątpliwą przewagę partiom dotowanym z budżetu w stosunku do formacji politycznych, które z takiego wsparcia finansowego ze strony państwa nie korzystają. Komitety wyborcze wyborców, jeżeli przysługuje im dotacja, muszą ją rozliczyć w ciągu trzech miesięcy od zakończenia wyborów. Likwidując w tym samym czasie komitet wyborczy, musi on zamknąć swój rachunek bankowy. Ewentualne nadwyżki, które pozostały na koncie po rozliczeniu kosztów kampanii wyborczej należy przekazać na cele charytatywne.

III. Partie parlamentarne i ich przewaga finansowa

Partie posiadające swoją reprezentację w Parlamencie korzystają z dodatkowego, pośredniego wsparcia finansowego. Tworząc kluby i koła parlamentarne otrzymują z budżetu Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu środki finansowe na prowadzenie działalności parlamentarnej. Są to głównie środki przeznaczone na administrowanie klubem i organizowanie działalności posłów i senatorów. Wielkość uzyskiwanych funduszy jest uzależniona od liczby członków klubu lub koła. Kwoty wypłacane przez kancelarię Sejmu klubom i kołom parlamentarnym w kadencji 2015–2019 przedstawiono w tabeli 2. Z przytoczonych danych wynika, iż kluby i koła sejmowe kosztowały podatnika około 9,4 mln złotych rocznie.

Dodatkowe wsparcie finansowe otrzymują partie parlamentarne z diet poselskich oraz wykorzystując w sposób pośredni środki przeznaczone na utrzymanie biur poselskich i senatorskich. Nie wynika to z przepisów prawa, ale jest utartym zwyczajem, iż parlamentarzyści część otrzymywanej diety przekazują na potrzeby swojego klubu parlamentarnego lub bezpośrednio na rzecz partii politycznej.

⁵ A. Gendźwiłł, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 44.

Tabela 3. Dotacje na działalność klubów i kół poselskich w VII kadencji Sejmu (2015–2019)

Klub/kóło poselskie	2015	2016	2017	2018	2019	Łączna kwota	Kwota niewykorzystanych środków zwróconych do budżetu państwa
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	557 594,65	4 276 263,00	4 282 805,16	4 310 882,65	3 747 946,85	17 175 492,31	5 872 305,17
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska – Koalicja Obywatelska	351 982,53	2 668 246,75	2 655 030,04	2 669 884,18	2 508 008,88	10 853 151,88	991,41
Klub Poselski Kukiz'15	137 481,73	1 026 464,49	943 543,80	807 125,48	605 996,34	3 520 611,84	7 160,74
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	75 565,97	581 040,00	572 938,06	77 397,57	0,00	1 306 941,60	18 463,41
Klub Poselski Nowoczesna	101 034,45	831 659,82	815 414,62	708 356,09	272 049,51	2 728 514,49	12 807,14
Kóło Poselskie Wolni i Solidarni	0,00	33 420,45	59 642,44	108 845,63	49 479,69	251 388,21	0,00
Kóło Poselskie Unii Europejskich Demokratów	0,00	19 933,36	71 760,00	9 982,74	0,00	101 676,10	3 494,48
Kóło Poselskie Republikańskie	0,00	0,00	30 546,53	0,00	0,00	30 546,53	4,82

Koło Poselskie „Teraz!”	0,00	0,00	0,00	4 485,00	46 494,50	50 979,50	0,00
Koło Poselskie Liberalno-Społeczni	0,00	0,00	0,00	24 966,48	0,00	24 966,48	0,00
Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego – Unii Europejskich Demokratów	0,00	0,00	0,00	527 653,91	289 603,71	817 257,62	33,72
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego – Koalicja Polska	0,00	0,00	0,00	0,00	253 009,46	253 009,46	63,69
Koło Poselskie Unii Polityki Realnej	0,00	0,00	0,00	0,00	18 589,44	18 589,44	205,69
Koło Poselskie Konfederacja	0,00	0,00	0,00	0,00	73 368,91	73 368,91	21 890,66
Koło Poselskie Przywrócić Prawo	0,00	0,00	0,00	0,00	13 942,08	13 942,08	0,82
Razem	1 223 659,33	9 437 027,87	9 431 680,65	9 249 579,73	7 878 488,87	37 220 436,45	5 937 421,75

Źródło: Centrum Informacyjne Sejmu.

W partiach rządzących i współrządzących mających możliwość wpływu na obsadę stanowisk państwowych oraz w administracji i sferze gospodarki kontrolowanej przez państwo często stosuje się zasadę dobrowolnego opodatkowania na rzecz partii osób, które dzięki protekcji partyjnej uzyskały lukratywne stanowisko. W takim przypadku zazwyczaj władze partyjne ustalają określoną stawkę miesięcznej „składki” na rzecz macierzystej partii politycznej. W niektórych państwach zasady te są określone w dokumentach partyjnych. W Polsce partie polityczne raczej zachowują w tej kwestii dyskrecję. Z badań przeprowadzonych przez Fundację im. S. Batorego wynika, iż taka składka wynosi od kilkuset złotych do prawie pięciu tysięcy złotych rocznie⁶.

Dodatkowe możliwości podreperowania finansów partyjnych stanowią środki przeznaczane z budżetu państwa na prowadzenie biur poselskich i senatorskich. Na ich potrzeby deputowany otrzymuje 12 150 złotych miesięcznie. Ta kwota powinna wystarczyć na wynajęcie i utrzymanie biura poselskiego oraz zatrudnienie niezbędnego personelu. Na etatach w biurach poselskich często są zatrudniani działacze partyjni a samo biuro wykorzystywane także do celów partyjnych. Kierownictwo partii podobne oczekiwania ma również wobec swoich deputowanych do Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku kwoty, którymi dysponuje poseł do PE, są znacznie wyższe. Deputowani mają swoje biura zarówno w kraju jak i w Brukseli.

Podsumowując ten fragment rozważań można stwierdzić, iż partie parlamentarne otrzymują dodatkowo z budżetu państwa swoistą premię za sukces wyborczy. Korzystają bowiem ze środków, które mają zgoła inne przeznaczenie. Mają służyć stworzeniu lepszych warunków do wykonywania mandatu poselskiego a służą, w pewnej części, umacnianiu struktur partyjnych. W rzeczywistości jest to jeszcze jedno źródło finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Jeżeli do tego dodamy uposażenia i diety poselskie, które otrzymują posłowie będący jednocześnie działaczami partyjnymi, to okaże się, iż podatnicy utrzymują, jeżeli nie całą partię, to przynajmniej ogromną jej część.

⁶ A. Gendźwiłł G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 51–53.

IV. Struktura źródeł finansowania partii politycznych

Źródła finansowania partii politycznych we współczesnych państwach są bardzo zróżnicowane. Poza wspomnianymi na początku artykułu dwoma zasadniczymi modelami: finansowanie z budżetu państwa oraz zakaz finansowania z budżetu państwa, różnorodność koncepcji jest znacznie większa. Niekiedy różnią się one w sposób istotny, ale zasadnicze regulacje są jednak podobne. Możemy ogólnie wskazać na trzy główne źródła finansów partii.

Po pierwsze jest to samofinansowanie. Do najważniejszych źródeł tego rodzaju zalicza się najczęściej składki członkowskie, zapisy, darowizny, spadki, zarządzanie własnym majątkiem oraz prowadzenie działalności gospodarczej. W Polsce jest zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez partie. Ustawa wyłącza jednak z tego zakazu działalność własną polegającą na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii oraz wydawnictw popularyzujących cele działalności partii a także przedmiotów symbolizujących partię. Nie uznaje się za działalność gospodarczą świadczenia odpłatnie drobnych usług z wykorzystaniem własnego sprzętu biurowego⁷. Najnowsza wersja ustawy o partiach politycznych wprowadziła znaczne ograniczenia dotyczące gospodarowania nieruchomościami, którymi dysponuje partia. Posiadane lokale i nieruchomości mogą być jedynie użyczane i to wyłącznie na biura poselskie, senatorskie lub radnych.

Składki członkowskie oraz darowizny nie stanowią zasadniczego źródła przychodów dużych partii politycznych. W ich przypadku są to głównie subwencje. W latach wyborczych również dotacje podmiotowe. W tym samym czasie, czyli prowadzeniu kampanii wyborczych, konta partii są zasilane przez zwiększone darowizny od obywateli. Ich maksymalna wysokość jest ograniczona do 15 -krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ponieważ obowiązuje u nas zasada jawności finansów partyjnych, ustawodawca wyraźnie określił dozwolone formy dokonywania wpłat na konto partii oraz konto jej funduszu wyborczego.

Niektóre partie, ale nieliczne, dysponują własnym majątkiem, mogą więc wzmacniać swój budżet sprzedając składniki tego majątku. Ważnym, jak się okazuje, źródłem wzmacniania finansów partii są pożyczki bankowe. Par-

⁷ Art. 27 ustawy z 27 czerwca 1997 r., *O partiach politycznych* (t.j. Dz.U. 2018, poz. 580).

tie zaciągają je głównie na cele kampanii wyborczych, licząc na ich spłacenie z dotacji lub subwencji.

Drugim istotnym źródłem dochodów partii politycznych jest finansowanie niepubliczne. Pochodzi ono od osób fizycznych lub podmiotów np. gospodarczych, jeżeli przepisy prawne na to zezwalają⁸. W Polsce te źródła są ograniczone wyłącznie do wspierania partii przez obywateli polskich na stałe zamieszkujących w Polsce. Inne z wymienionych powyżej źródła są niedopuszczalne. Nie ma więc możliwości finansowania partii przez jakiekolwiek osoby prawne, instytucje lub organy państwowe i samorządowe, organizacje, podmioty gospodarcze itp.

Kolejne, trzecie źródło finansowania partii politycznych to budżet państwa. W Polsce jest to, o czym wspominano szeroko wcześniej, główne źródło finansowania największych partii politycznych.

V. Przyszłość finansowania partii politycznych w Polsce

W wyobrażeniach przeciętnego obywatela głównym źródłem finansowania partii politycznych powinny być składki członkowskie oraz własna działalność gospodarcza. Jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia tak uważała większość Polaków. Współcześnie nadal większość naszych rodaków uważa, iż te właśnie źródła powinny być podstawą finansowania partii politycznych, ale większość respondentów ma świadomość, iż tak nie jest. Wiedza o tym, że głównym źródłem finansów partii politycznych jest budżet państwa staje się coraz bardziej powszechna. Obywatele dosyć konsekwentnie opowiadają się przeciwko finansowaniu partii z budżetu państwa. Odsetek osób podzielających taki pogląd, jak wynika z badań prowadzonych przez CBOS, waha się od 70% do 80% w poszczególnych latach⁹.

Pomimo konsekwentnie krytycznej oceny obywateli dotyczącej finansowania partii z budżetu państwa, parlamentarne partie polityczne tylko wyjątkowo debatowały w Sejmie na temat zmian zasad finansowania partii. Naj-

⁸ Szerzej: A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 52–59.

⁹ Por. A. Gendźwiłł G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 125–126.

bardziej dynamiczna dyskusja na ten temat toczyła się w Sejmie VI kadencji (2007–2011). Posłowie Platformy Obywatelskiej zgłosili Poselski projekt ustawy o zniesieniu finansowania partii politycznych z budżetu państwa¹⁰. Proponowali oni zastąpienie subwencji i dotacji dobrowolnym przekazywaniem przez obywateli 1% podatku dochodowego na rzecz wybranej partii politycznej. Mechanizm przekazania miałby być identyczny jak stosowany obecnie w odniesieniu do wsparcia przez podatnika organizacji pożytku publicznego. Pomysł przedstawiony przez Platformę Obywatelską nie spotkał się z poparciem społecznym. W przeprowadzonym przez CBOS w kwietniu 2008 r. badaniu aż 46% respondentów uznało mechanizm przekazywania 1% podatku na rzecz partii za zły pomysł. 38% uznało to za dobre rozwiązanie. Co interesujące, w tym samym badaniu tylko 21% respondentów zadeklarowało, że jest gotowe dokonać odpisu na rzecz partii politycznej¹¹.

Pomimo negatywnej opinii znacznej części obywateli i całego szeregu zastrzeżeń związanych z propozycją złożoną przez posłów Platformy Obywatelskiej wydaje się, że warta ona jest przemyślenia. Największe wątpliwości budzi jawność preferencji politycznych obywatela. Urząd skarbowy posiadałby informację o przeznaczeniu darowizny na rzecz określonej partii politycznej czyli tym samym poznałby preferencje polityczne konkretnych osób. Ale obecnie jest stosowany identyczny mechanizm. Każda wpłata na rzecz partii jest jawna. Wynika to z przepisu konstytucyjnego o jawności finansowania partii politycznych¹². Rozsądnym rozwiązaniem zdaje się być propozycja, aby odpis od podatku na rzecz partii politycznej był dobrowolny, tak jak to jest obecnie z odpisem na rzecz organizacji pożytku publicznego. Utrzymanie nadal możliwości wnoszenia dobrowolnych datków na rzecz partii politycznych uzupełniałoby możliwości wspierania przez obywateli preferowanych ugrupowań politycznych. Rozsądne jest utrzymanie maksymalnych limitów wpłat na rzecz partii przez jedną osobę. Poza tym limitem powinna pozostawać jednak kwota wynikająca z 1% odpisu od podatku. W ten sposób każdy obywatel decydowałby, po pierwsze, czy w ogóle chce przeznaczyć jakieś środki na rzecz partii politycznych, i po drugie, którą konkretnie par-

¹⁰ Druk sejmowy nr 764 z 22 lutego 2008 r.

¹¹ A. Jakubowska, J. Jakubowski, *System finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń 2011, s. 34–35.

¹² Konstytucja RP, art. 11 ust. 2.

cię chce wspierać materialnie. Partie polityczne powinny być utrzymywane przez swoich zwolenników a nie przez wszystkich obywateli.

Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się utrzymanie dotacji podmiotowej w dotychczasowej formie. Stanowi ona zwrot kosztów poniesionych przez partie polityczne i inne komitety wyborcze na kampanię wyborczą. Jest więc odzwierciedleniem preferencji politycznych obywateli biorących udział w głosowaniu. Państwo powinno wspomagać komitety wyborcze, w tym partie polityczne, w rywalizacji o poparcie wyborców. To głównie partie polityczne są ciałami pośredniczącymi pomiędzy władzą państwową a obywatelami. Reprezentują one wolę swoich wyborców i aby móc skutecznie przedstawić swój program polityczny i zaprezentować osoby, które mają ten program realizować, potrzebują wsparcia finansowego państwa. Uzyskują zadośćuczynienie finansowe za te starania w proporcji do osiągniętego poparcia społecznego. Nie ma natomiast powodu, aby na koszt społeczeństwa finansowana była działalność tylko niektórych partii politycznych przez cztery kolejne lata. Tym bardziej, że budżet państwa ponosi poważne wydatki na zapewnienie możliwości skutecznego działania parlamentarzystom przez cały okres sprawowania przez nich mandatów. Część środków budżetowych jest przeznaczana również na infrastrukturę, z której przy okazji, korzystają również partie polityczne.

Literatura

- Gendźwił A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J., *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Gizowski M., Moska W., *Instytucjonalizacja prawna partii politycznych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej (1989–1995)*, Gdańsk 1999.
- Jakubowska A., Jakubowski J., *System finansowania partii politycznych w Polsce*, w: *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń 2011.
- Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.
- Ławniczak A., *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001.
- Toszek B.H., *Prawne podstawy finansowania partii politycznych w Polsce (stan aktualny i propozycje zmian)*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007.
- Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.