

Mariusz Paździor

"Finansowanie partii politycznych",
Artur Ławniczak, Warszawa 2001 :
[recenzja]

Studia Iuridica Lublinensia 1, 197-201

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ARTUR ŁAWNICZAK

Finansowanie partii politycznych

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001

Kwestia finansowania stronnictw politycznych czy powiązania ośrodków władzy z elitami finansowymi budziła i budzi nadal duże kontrowersje, jak również staje się przedmiotem zainteresowania nie tylko ustawodawcy, ale też opinii publicznej. Problem ten odżywa okresowo wraz ze zbliżającą się kampanią wyborczą, a zwłaszcza w przypadku ujawnienia kolejnej afery politycznej. Jak można zauważyć, problematyka ta ma duże znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Zagadnienia finansowania partii politycznych od strony normatywnej oraz ewolucja prawnych regulacji dotyczących tych kwestii są przedmiotem rozważań Artura Ławniczaka w pracy *Finansowanie partii politycznych*. Autor koncentruje się na nowożytnych demokracjach przedstawicielskich Europy i Ameryki Północnej.

W swojej książce składającej się z wprowadzenia i czterech części Autor korzysta z bogatej wielojęzycznej literatury przedmiotu, często wykorzystując różnorodne materiały źródłowe takie jak: regulaminy parlamentarne, ustawy o partiach politycznych, ordynacje wyborcze pochodzące z różnych systemów prawnych, np.: z USA, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Norwegii, Włoch, Polski, Belgii. Dzięki tak różnorodnym materiałom źródłowym A. Ławniczak uzyskuje szerokie spektrum omawianej problematyki.

Rozdział pierwszy zatytułowany *Partie polityczne a prawo* poświęcony jest ewolucji prawnych regulacji dotyczących stronnictw politycznych. Punktem wyjścia rozważań Autora jest początkowa ignorancja prawa wobec partii. Mimo że istnienie protopartii było faktem społecznym, nie znajdowało to odzwierciedlenia w sferze jurydycznej. Państwo poza nielicznymi wyjątkami pozostawało „obojętne” na działalność tych ugrupowań. Pojawiały się wręcz głosy, że „partie wyrażają tylko świadomość części narodu i w żadnym przypadku nie można traktować ich jako instytucji politycznych” (s. 10). Akcentowano też ich względnie nietrwałą naturę. Dopiero w XX wieku – wraz z powstaniem nowożytnych partii politycznych – problematyka ta weszła

w orbitę zainteresowań państwa. Jak zauważa Autor, ta zmiana nastawienia państwa (ustawodawcy) miała kilka przyczyn. Są to:

1. Fakt, że ustawodawca reaguje z opóźnieniem na pewne zjawiska (upływ czasu od zaistnienia faktu społecznego do jego prawnej regulacji). Nie bez znaczenia jest również to, że partie, by osiągnąć dojrzałą postać, potrzebują kilku dziesięcioleci.
2. Rozwój biurokracji, która stara się ująć w formach prawnych coraz większą część życia społeczno-politycznego.
3. Wzrost roli ogólnonarodowych reprezentacji pochodzących z wyboru, a co z tym się wiąże – także stronnictw politycznych.

Ponieważ „nowożytne stronnictwa polityczne powstawały w łonie parlamentu i rozwijały się wraz z nim” (s. 15), pierwsze regulacje dotyczące partii politycznych pojawiały się w regulaminach parlamentarnych, np. w Niemczech pierwsze tego typu regulacje odnajdziemy w regulaminie Izby Przedstawicieli Wirtembergii z 1909 roku. Następnym krokiem w instytucjonalizacji stronnictw politycznych była regulacja poprzez ordynacje wyborcze. W ciągu kilku następnych dekad partie zaczęły odgrywać kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa. Stało się to przesłanką do ich konstytucjonalizacji. Wzrost roli stronnictw politycznych znalazł swe odzwierciedlenie nie tylko w ustawach zasadniczych, ale przede wszystkim w aktach rangi ustawowej, poświęconych wyłącznie regulacjom dotyczącym partii.

W następnym rozdziale, który nosi tytuł *Źródła finansowania partii politycznych*, A. Ławniczak prezentuje różne sposoby pozyskiwania pieniędzy przez stronnictwa. Autor zwraca uwagę, że im bardziej kampania wyborcza staje się masowa poprzez rozszerzanie praw wyborczych, tym więcej potrzeba ludzi i środków, aby dotrzeć do potencjalnych wyborców. Następuje też proces profesjonalizacji działalności. Jako przykład podaje Autor USA, gdzie w 1936 r. dwie główne partie łącznie wydały na propagandę radiową i telewizyjną 7 mln dolarów, a już w 1960 r. wybór Richarda Nixona kosztował oficjalnie partię republikańską 25 mln dolarów. Jak widać, nawet po uwzględnieniu inflacji różnica jest znaczna, jednak nie można dokonać prostego uogólnienia, że im więcej pieniędzy dana partia wyda na kampanię, tym lepszy osiągnie wynik wyborczy. Warto w tym miejscu przytoczyć stwierdzenie, że „znaczenie pieniądza w polityce jest duże, ale bynajmniej nie zawsze rozstrzygające” (s. 42). Za przykład może posłużyć polska czy estońska praktyka polityczna, gdzie sukcesy odnosiły ugrupowania polityczne czy osoby angażujące skromne środki finansowe.

Wraz ze wzrostem wydatków partii tracą na znaczeniu pierwotne formy zdobywania funduszy (samofinansowanie). Składki członkowskie i zarządzanie własnym majątkiem oraz prowadzenie działalności gospodarczej nie są w stanie pokryć rosnących wydatków związanych z funkcjonowaniem stronnictw. Autor zauważa, że w historii finansowania partii politycznych można wyodrębnić trzy etapy:

1. Dominacja samofinansowania spontanicznego (elitarnie partie okresu klasycznego parlamentaryzmu, gdzie ciężar spoczywał na nielicznych członkach, którzy sami troszczyli się o koszty).
2. Dominacja samofinansowania zorganizowanego (partie masowe, gdzie następowało przerzucenie ciężaru finansowania na wielotysięczne szeregi partyjne).
3. Dominacja innych form finansowania (stopniowa marginalizacja czy wręcz zanik samofinansowania na rzecz finansowania ogólnopaństwowego).

Omawiając pozyskiwanie funduszy ze źródeł niepublicznych, Autor wyróżnia szereg form tego typu. Uwzględniając specyfikę każdego państwa, można wskazać katalog różnych niepublicznych źródeł finansowania i ich rolę w konkretnych krajach, np.: kręgi przemysłowe w USA, dla których polityka jest biznesem, w który warto inwestować; szereg organizacji związkowych i spółdzielczych, stanowiących zaplecze brytyjskiej Partii Pracy, dla której te dwa źródła pokrywają 60% wydatków wyborczych. Niejako zwieńczeniem etatyzacji życia politycznego jest finansowanie stronnictw przez państwo.

Przedmiotem rozważań trzeciej, najobszerniejszej części rozprawy zatytułowanej *Prawna regulacja finansowania partii politycznych* są: postawa państwa wobec kwestii finansowych partii, instrumenty prawne służące do regulacji tych zagadnień i procesy uzależniania działalności od pieniędzy z „kasy państwa”.

W rozdziale poświęconym limitom wydatków na kampanię wyborczą A. Ławniczak omawia zastosowanie tego instrumentu prawnego w takich krajach jak : USA, Wielka Brytania, Norwegia, Kanada, Belgia. Poprzez ujęcie prawno-porównawcze możemy dokonać oceny różnorodnych modeli występujących w poszczególnych państwach.

W związku z instytucjonalizacją partii i zwiększaniem finansowania publicznego ustawodawca dąży do pełniejszego kontrolowania wydatków stronnictw politycznych i regulowania kwestii dotyczących pozyskiwania środków pieniężnych. Zagadnienia te są ściśle związane z problematyką jawności finansów partii, ponieważ tylko wtedy możliwa jest kontrola przez upoważnione do tego organy.

Na szczególne podkreślenie zasługują dwa rozdziały części trzeciej: *Pośrednie finansowanie państwowe stronnictw politycznych* i *Bezpośrednie dotacje państwowe dla partii i kandydatów*, z uwagi na wzrost tego typu pozyskiwania środków pieniężnych. Oprócz diet parlamentarnych, dotacji na działalność parlamentarną, zwolnień podatkowych, datków (jako dobrowolnych sum pieniężnych przekazywanych partiom przez osoby fizyczne i prawne, skutkujących zmniejszeniem kwoty podatku, np. w Niemczech), znaleźć tu możemy szeroką gamę specyficznych rozwiązań prawnych stanowiących źródło finansowania partii politycznych. Autor nie zapomina również o innych instru-

mentach, które mają wymierną korzyść, np.: dostęp kandydatów i partii do środków masowego przekazu, zwolnienia od opłat za przesyłki pocztowe zawierające materiały wyborcze (Irlandia), bezpłatne udostępnianie przez gminy miejsc na plakaty (Belgia), zniżki kolejowe oraz pocztowe na przewóz i przesyłkę prasy partyjnej i periodyków politycznych (Francja).

Przechodząc do form bezpośredniego finansowania państwowego, Autor zaznacza, że „znaczenie tego sposobu finansowania jest jakościowo odmienne od pozostałych, gdyż wprowadzenie instytucji finansowania przez państwo oznacza *de facto* uznanie partii politycznych za niezbędny element struktury społeczno-politycznej. Działacze stronnictw politycznych uzyskują dzięki takiej regulacji status zbliżony do statusu urzędników państwowych” (s. 124). Podstawową formą pozyskiwanych w ten sposób pieniędzy jest finansowanie kampanii wyborczych. Dzięki zastosowanej metodzie komparatystycznej możemy prześledzić rozwiązanie tej kwestii w USA, Kanadzie, RFN, Austrii, Grecji, Belgii, Francji, Hiszpanii, Luksemburgu, Norwegii, na Węgrzech czy w Wielkiej Brytanii.

Jak można zauważyć, pole badawcze omawianej problematyki jest niezwykle szerokie, ale – moim zdaniem – zabrakło tu wyprowadzenia uogólniających wniosków, wypływających z tak wielu zaprezentowanych przykładów. Zastosowanie bowiem metody prawnoporównawczej ma służyć konkretnemu celowi, udowodnieniu tezy, a nie tylko przedstawieniu wielości przyjętych rozwiązań.

Przedmiotem rozważań części czwartej książki są polskie doświadczenia w dziedzinie finansowania partii politycznych. Autor krótko prezentuje zagadnienia instytucjonalizacji na gruncie polskiego prawa, przechodząc do omawiania konkretnych uregulowań rodzimych ustaw o partiach politycznych z lat 1990 i 1997. Porównanie rozwiązań tych ustaw daje wyobrażenie o ewolucji polskiego ustawodawstwa dotyczącego tej problematyki. Wartość naukową pracy podnosi również fakt, iż przedmiot rozważań został zaktualizowany zmianami, jakie w tej materii wprowadziła ordynacja wyborcza z 2001 roku. Zmiany te dotyczą między innymi: ograniczeń kręgu niepaństwowych podmiotów mogących dotować stronnictwa polityczne tylko do osób fizycznych, zakazu czerpania dochodu z działalności gospodarczej i ofiarności publicznej czy wprowadzenia nieprzekraczalnych limitów wydatków na kampanię wyborczą. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że do problematyki finansowania partii politycznych wchodzi także zagadnienie nadzoru i kontroli, również w dziedzinie gospodarowania zasobami materialnymi. Jednak w tej rozprawie temat ten nie znalazł odzwierciedlenia. Szkoda, bo same mechanizmy nadzoru i kontroli są bardzo istotne, wpływają bowiem na sposób funkcjonowania stronnictw politycznych, a może nawet pośrednio determinują ich kształt.

Konkludując, recenzowana rozprawa ma – moim zdaniem – dużą wartość naukową. Omawiana problematyka i sposób, w jaki Autor ją przedstawia,

świadczą o randze pracy. Samo podjęcie trudnego tematu, jakim jest finansowanie partii politycznych, zasługuje na uznanie. Zastosowanie zaś metody komparatystycznej do zobrazowania regulacji dotyczących stronictw politycznych w różnych systemach prawnych sprawia, że książkę tę czyta się po prostu z zainteresowaniem.

Mariusz Paździor