



Biurow Studiów i Ekspertyz

**KONFERENCJE
I SEMINARIA**

6(34)2000

Finansowanie partii politycznych

BIULETYN



Konferencje i Seminaria 6(34)2000

Finansowanie partii politycznych

Biuletyn
Biura Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Materiały z konferencji dla posłów III kadencji (10 maja 2000 r.) zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do Rozpatrzenia Projektów Ordynacji Wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o Zmianie Ustawy o Wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Biurem Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Redaktor: **Piotr Robak, Andrzej Chodyra**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2000

Niniejsza publikacja, przygotowana na potrzeby Sejmu i jego organów, nie ma charakteru komercyjnego i jest udostępniana bezpłatnie

ISSN 1506-3275

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, wrzesień 2000

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp..... | 5 |
| Program konferencji | 6 |
| Otwarcie konferencji | 7 |
| I. PRZEDSTAWIONE I NADEŚLANE REFERATY | |
| Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych, <i>Stanisław Gebethner</i> | 17 |
| Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Polska specyfika i najważniejsze problemy, <i>Ludwik Dorn</i> | 27 |
| Upaństwowienie partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych, <i>Bartłomiej Nowotarski</i> | 41 |
| <i>Aneks</i> , Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych (tzw. ustawa antykorupcyjna) | 45 |
| Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich, <i>Marcin Walecki</i> | 57 |
| II. DYSKUSJA | 79 |
| Lista uczestników seminarium..... | 106 |

Wstęp

W dniu 10 maja 2000 r. odbyła się konferencja na temat finansowania partii politycznych, zorganizowana przez Komisję Nadzwyczajną do Rozpatrzenia Projektów Ordynacji Wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o Zmianie Ustawy o Wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Biurem Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Jej celem było ukazanie modeli finansowania życia politycznego w demokratycznych państwach Europy Zachodniej w kontekście planowanej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych (nazywanej nieformalnie antykorupcyjną). Nowelizacja ta zmierza do wyeliminowania zagrożeń dla przejrzystości polskiej sceny politycznej płynących z niedostatecznie precyzyjnych uregulowań prawnych dotyczących źródeł finansowania partii politycznych w Polsce, w szczególności zaś - finansowania kampanii wyborczych.

Konferencji przewodniczył pan poseł Mirosław Czech, Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wzięli w niej udział m.in. Marszałek Sejmu, pan Maciej Płażyński, przedstawiciele środowisk naukowych, grono posłów i senatorów.

W niniejszej publikacji zawarto teksty nadesłanych lub wygłoszonych w czasie konferencji referatów oraz zapis dyskusji. Pragnę wyrazić nadzieję, że pobudzi ona wymianę poglądów na postawiony w tytule konferencji temat, przyczyniając się w efekcie do wypracowania optymalnych rozwiązań legislacyjnych w omawianej dziedzinie.

Wrzesień 2000 r.

Jacek Głowacki

Wicedyrektor
Biura Studiów i Ekspertyz

Program konferencji *Finansowanie partii politycznych*

10 maja 2000 r.
Sala nr 106 w gmachu Sejmu

- 12⁰⁰ – 12³⁰ Otwarcie konferencji przez Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP, posła Mirosława Czecha
- 12³⁰ – 12⁵⁰ ***Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych***, referuje profesor Stanisław Gebethner, Uniwersytet Warszawski
- 12⁵⁰ - 13¹⁰ ***Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Polska specyfika i najważniejsze problemy***, referuje poseł Ludwik Dorn
- 13¹⁰ - 13³⁰ ***“Upaństwowienie” partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych***, referuje dr Bartłomiej Nowotarski
- 13³⁰ - 13⁵⁰ ***Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich***, referuje Marcin Walecki, Oxford University
- 13⁵⁰ - 14³⁰ PRZERWA
- 14³⁰ - 17⁰⁰ DYSKUSJA I PODSUMOWANIE KONFERENCJI

Otwarcie konferencji

Posel Mirosław Czech: Witam serdecznie wszystkich uczestników konferencji "Finansowanie partii politycznych", zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Konferencja jest jak najbardziej na czasie. Jest tak dlatego, że po zakończeniu prac nad nowelizacją ustawy o wyborze Prezydenta RP, Komisja Nadzwyczajna przystępuje do prac nad nowelizacją ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu. W pracach tych kwestia finansów polityki w ogóle, a zwłaszcza sprawa finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych, będzie mieć znaczenie zasadnicze.

W związku z tym prezydium Komisji Nadzwyczajnej - przy akceptacji całej Komisji - doszło do przekonania, że odbycie konferencji przed rozpoczęciem prac ustawodawczych nad nowelizacją ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu ułatwi Komisji poruszanie się w tej skomplikowanej materii. Ułatwienie pracy będzie wynikać z możliwości skorzystania z doświadczeń międzynarodowych, jak również z rezultatów prac prowadzonych w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, a ściślej mówiąc w podkomisji kierowanej przez posła Ludwika Dorna. Prace te pozwoliły na wypracowanie rozwiązań, które w znacznej mierze zostały wpisane do nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta RP. Należy mieć nadzieję, że efekty prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych i jej podkomisji, a także doświadczenie, jakie zdobyła nasza Komisja pozwolą na w miarę szybko i przemyślaną pracę nad nowelizacją ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu.

Proszę pozwolić, że powitam uczestników konferencji, a przede wszystkim Marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego, dziękując mu

jednocześnie za objęcie honorowego patronatu nad konferencją. Świadczy to o znaczeniu jakie Sejm przywiązuje do sprawy, którą się zajmujemy. Witam również członków prezydium naszej Komisji, posłów: Krzysztofa Janika, Eugeniusza Kłopotka i Jacka Rybickiego. Witam także referentów: posła Ludwika Dorna, prof. Stanisława Gebethnera, dr Bartłomieja Nowotarskiego i pana Marcina Waleckiego.

Jak już mówiłem, poseł Ludwik Dorn, członek naszej Komisji, jest przewodniczącym podkomisji Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, pracującej nad projektem zmian w ustawie o partiach politycznych. Poseł Ludwik Dorn przedstawi dotychczasowe efekty tych prac. Prof. Stanisław Gebethner i dr Bartłomiej Nowotarski to eksperci naszej Komisji. Pan Marcin Walecki jest doktorantem Uniwersytetu w Oxfordzie i zajmuje się zagadnieniami finansowania partii politycznych w Europie ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Jako ekspert uczestniczy w prowadzonych w Sejmie pracach dotyczących finansowania partii politycznych.

Proszę pozwolić na przedstawienie krótkiego wprowadzenia, które będzie nakreśleniem tła naszej pracy. Ponadto chcę przedstawić główne problemy, które widzę ja i prezydium Komisji.

W ostatnich miesiącach możemy zaobserwować w Polsce wzrastające zainteresowanie sprawą finansowania polityki w naszym kraju. Uczestnicy debaty uznają, że obecny stan rzeczy nie jest dobry i wymaga radykalnej poprawy. Z poglądem takim należy się zgodzić. Dziesięć lat funkcjonowania demokracji w Polsce pozwala spojrzeć z odpowiedniej perspektywy i dokonać bilansu plusów i minusów rozwiązań obowiązujących w prawie polskim.

Společną rzeczywistością jest również wzrastające przeświadczenie, iż finansowanie polityki, relacje polityka-gospodarka i związane z tym zjawiska patologiczne, a przede wszystkim korupcja, nasilają się. Jest faktem społecznym, nad którym nie możemy przechodzić do porządku dziennego, że ponad 70% obywateli naszego kraju uznaje, że problem korupcji jest problemem nasilającym się. Stąd też społeczeństwo przywiązuje słusznie bardzo dużą wagę do zmiany istniejącego stanu rzeczy.

Publiczna debata w sprawie korupcji owocuje różnymi pomysłami wyjścia z istniejącej sytuacji. W związku z tym proponowane są róż-

norodne rozwiązania. Proponowano m.in. pakt antykorupcyjny, powołanie sejmowej komisji walki z korupcją, kodeks antykorupcyjny. Zaproponowano również utworzenie specjalnego biura do walki z korupcją.

Jako Komisja Nadzwyczajna powołana do nowelizacji ordynacji wyborczych znajdujemy się w szczególnym położeniu. Jest tak dlatego, że wszelkie inicjatywy - które można uznać za lepsze lub gorsze - powinny zostać przedyskutowane. Po dyskusji należy przedstawić Sejmowi konkretne środki antykorupcyjne. Muszą one opierać się na założeniu przejrzystości polityki w naszym kraju. Założenie to staje się w Polsce praktyką. Było to szczególnie widać podczas prac i uchwalania ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP.

Tak więc przejrzystość polityki musi być zasadniczym celem naszej pracy. Powinniśmy wypracować rozwiązania, które będą zadowalające.

Dylematy, jakie stoją przed naszą Komisją zostaną zaprezentowane podczas dalszej części konferencji. Bardzo cenimy sobie doświadczenia prac nad ustawą nowelizującą ustawę o wyborze Prezydenta RP. Warto w związku z tym przypomnieć, że z dwóch bardzo krótkich projektów proponujących zmiany w ustawie o wyborze Prezydenta RP - był to projekt grupy posłów AWS oraz projekt senacki - odnoszących się w zasadzie tylko do kwestii udziału w drugiej turze głosowania Polaków zamieszkujących poza granicami Polski, zrodził się projekt bardzo gruntownej zmiany ustawy o wyborze Prezydenta RP. W zmianie tej bardzo dużo miejsca zajęły przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej.

Warto też podkreślić, że - poza jednym przypadkiem - udało się nam wypracować rozwiązania, które zostały zaaprobowane w parlamencie. Uznaję to za duży sukces naszej Komisji. Należy też dodać, że odbyło się to w dobrej atmosferze współpracy i współdziałania głównych sił politycznych, mimo różnic w poglądach na niektóre kwestie. Mam nadzieję, że podobna atmosfera będzie nam towarzyszyła w pracach nad nowelizacją ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu.

Dzięki wysiłkowi Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych i solidnej pracy naszej Komisji udało się wprowadzić do ustawy o wy-

borze Prezydenta RP rozwiązania, które w prawie polskim mogą być uznane za precedensowe. Nie wdając się w szczegółową analizę tych rozwiązań chcę tylko zwrócić uwagę, iż dotyczą one sprawy prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej.

Chcę więc przypomnieć, że wprowadziliśmy limit wydatków na prezydencką kampanię wyborczą, określając ich wysokość na 12 mln zł. Ponadto wprowadziliśmy kilka wewnętrznych limitów dotyczących celów wydatkowania środków finansowych. Chodzi m.in. o limit środków na reklamę audiowizualną.

Ważną kwestią jest również wprowadzenie ograniczeń wpłat dokonywanych przez podmioty gospodarcze. Z listy potencjalnych donatorów zostały wyłączone podmioty publiczne: spółki z udziałem kapitału państwowego bądź zarządzane przez struktury rządowe, oraz spółki z udziałem mienia komunalnego.

Została również ograniczona wysokość wpłat pochodzących od anonimowych darczyńców. Wprowadzona została istotna reguła polegająca na tym, że wpłaty mogą być dokonywane tylko w formie przelewów, czeków i innych dokumentów poświadczonych przez odpowiednie instytucje. Przyjęty został wreszcie, wynoszący 10%, limit środków pochodzących ze zbiorów publicznych. Ważne dla przejrzystości finansowania partii politycznych jest wprowadzenie instytucji audytu dokonywanego przez biegłych rewidentów.

Chcę podkreślić, że rozwiązania zapisane w ustawie o wyborze Prezydenta RP były projektowane jako rozwiązania ogólne z zamiarem ich wprowadzenia również w ordynacjach wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Tak więc naszym dążeniem jest przyjęcie rozwiązań ogólnych, które powinny zostać zastosowane w całym polskim prawie wyborczym, oczywiście z koniecznymi modyfikacjami, wynikającymi ze specyfiki poszczególnych ordynacji. Ogólna tendencja wydaje się jednak być przesądzona.

Jedną kwestią budziła kontrowersje. Kwestia ta jest ważna z punktu widzenia przejrzystości finansowania kampanii wyborczej oraz z punktu widzenia rozszerzenia kręgu podmiotów, które włączają się w debatę polityczną i finansują politykę w naszym kraju. Chodzi o

wprowadzenie odpisów podatkowych od wpłat na konta wyborcze. Propozycja ta znalazła się w projekcie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Jest to rozwiązanie stosowane w państwach europejskich. Szerzej o tej kwestii będzie mówił pan Marcin Walecki.

Ostatecznie Komisja opowiedziała się przeciwko takiemu rozwiązaniu. Stanowisko to znalazło poparcie Sejmu. Pogląd taki wyrażał również rząd. Przeważał pogląd, iż może to być źródłem nawet bardzo daleko idących nieprawidłowości. Były obawy, że będzie to szeroka furtka dla zachowań, które będą mogły być uznane za patologiczne. Oceniono, że jest to rozwiązanie niedostatecznie przygotowane i o skutkach trudnych do przewidzenia. W tej sprawie stanowisko naszej Komisji było dość stanowcze i zostało wypracowane po dość długiej dyskusji. Dyskusja ta została przeprowadzona przede wszystkim w podkomisji, którą kierował poseł Eugeniusz Kłopotek. Wydaje się, że stanowisko to zostanie podtrzymane w trakcie prac nad nowelizacją prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu.

Jeżeli chodzi o harmonogram prac, który narzuciła sobie Komisja Nadzwyczajna, to przedstawia się on następująco. Chcemy, aby przed wakacjami parlamentarnymi, które tradycyjnie rozpoczynają się na początku sierpnia, została uchwalona nowelizacja ordynacji wyborczej do Sejmu oraz nowelizacja ordynacji wyborczej do Senatu lub nowa ordynacja wyborcza do Senatu. W tej kwestii - Panie Marszałku - będziemy stachanowcami. Tak więc znajdujemy się w decydującym momencie prac nad prawem wyborczym oraz nad prawem regulującym finansowanie polityki w naszym kraju.

Pod rozwagę referentów oraz pozostałych uczestników naszej konferencji chcę poddać następujące kwestie.

Kwestia pierwsza - to stwierdzenie, iż w oczywisty sposób nie wystarczają już istniejące przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Zmiany w ordynacjach wyborczych odnieść się muszą także do kwestii finansowania partii politycznych. W ustawie o wyborze Prezydenta RP zostało przyjęte tymczasowe rozwiązanie, zgodnie z którym partie polityczne mogą finansować kampanię przed wyborami prezydenckimi i nie stosować przy tym procedur, w których zostały zapisane limity i ograniczenia nie odnoszące się do innych podmiotów, które mogą m.in. wpłacać pieniądze na konto komitetu wy-

borczego. Rozwiązanie to zostało przyjęte z pełnym rozmysłem i przy założeniu, że kwestia ta będzie przedmiotem regulacji w ramach nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu.

Przed nami staje więc konieczność udzielenia sobie odpowiedzi na fundamentalne pytanie - jak należy podejść do kwestii finansowania polityki w Polsce i za pomocą jakich podmiotów powinna być uprawiana polityka w naszym kraju. Logika zapisana w Konstytucji RP wskazuje, iż demokracja realizuje się przez partie polityczne. Partie polityczne to zasadniczy podmiot działań w polityce.

Dopuszczone do funkcjonowania w życiu politycznym są oczywiście i inne podmioty, jak chociażby komitety wyborcze. Zasadnicze znaczenie posiadają jednak partie polityczne. Są one podstawowym elementem ładu demokratycznego w naszym kraju. To partie polityczne tworzą podwaliny uczestnictwa w grze demokratycznej.

Tak więc stajemy przed zasadniczym problemem wyboru pomiędzy dwoma systemami finansowania partii politycznych. Na ten temat kilka miesięcy temu dużą konferencję zorganizował Instytut Spraw Publicznych. Z materiałów z tej konferencji oraz z materiałów Biura Studiów i Ekspertyz wynika wyraźnie, że funkcjonują dwa systemy finansowania partii politycznych.

Pierwszy z nich to system liberalny obowiązujący do tej pory w naszym kraju. Drugi system, to system reglamentacji i precyzyjnych procedur, których przestrzeganie podlega kontroli. Doświadczenia państw zachodnich w tej kwestii pozwalają na sformułowanie kilku uwag.

Po pierwsze - obecnie dominującą formą finansowania partii politycznych jest ich subwencjonowanie z budżetu państwa. Wzrasta znaczenie subwencji z budżetu państwa dla budżetów partii politycznych. Umacnianiu tej tendencji służyły afery, jakie miały miejsce w wielu państwach. Ostatnim przykładem mogą być Niemcy, gdzie obecnie jest prowadzona zasadnicza debata po aferze CDU i Helmuta Kohla. W tym kontekście warto dodać, że w Niemczech subwencje z budżetu państwa stanowiły ok. 60% dochodów partii politycznych. Mimo tego, nie udało się ustrzec takich nieprawidłowości i patologii, jakie zostały niedawno ujawnione.

Uwaga druga - systemy finansowania partii politycznych zakładają absolutną przejrzystość źródeł ich dochodów. Jest to kardynalna zasada, którą powinniśmy zająć się w naszych dalszych pracach. Takie jest zresztą doświadczenie z prac nad nowelizacją ustawy o wyborze Prezydenta RP. Biorąc pod uwagę znane doświadczenia przyjąć można, że w trakcie prac nad nowelizacją prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu staniemy przed następującymi problemami.

Problem pierwszy, to precyzyjne zestawienie katalogu źródeł finansowania partii politycznych. W tej materii występują dylematy, które zostaną zaprezentowane w przygotowanych referatach.

Problem drugi, to przesądzenie, czy partie polityczne mogą prowadzić działalność gospodarczą. Racje w tej sprawie są podzielone. Praktyka jest również różna.

Sprawa trzecia, to problem ewentualnego zdecydowania się na subwencjonowanie partii z budżetu państwa.

Sprawa ta jest związana z problemem czwartym - czy należy podtrzymać, a jeśli tak, to w jakim zakresie, dotychczasowe rozwiązania dotyczące refundacji kosztów kampanii wyborczych z budżetu państwa. Wydaje się więc, że są to cztery grupy problemów dotyczących konkretnych rozwiązań, nad którymi będziemy pracować. Przygotowane referaty powinny pomóc w przyjęciu najlepszych rozwiązań.

Tyle moich uwag wprowadzających. Proszę o wypowiedź Marszałka Sejmu.

Marszałek Sejmu Maciej Płażyński: Dziękuję za ciekawe uwagi wprowadzające. Przede wszystkim chcę jednak podziękować za chęć zmierzenia się - mam nadzieję, że skutecznego zmierzenia się - z problemem bardzo ważnym i bardzo trudnym. Problem jest bardzo trudny, ale nie należy zostawiać go na przyszłość.

Partie polityczne można lubić lub nie, ale - jak trafnie wskazał poseł Mirosław Czech - są one podstawą demokracji parlamentarnej. Natomiast sposób finansowania partii politycznych jest podstawą budowania zaufania społecznego do partii politycznych.

W dyskutowanej kwestii łatwo jest postawić postulat, iż system finansowania partii politycznych powinien być przejrzysty, jawny i łatwy do skontrolowania. Główna trudność to jednak wprowadzenie w

życie takiego systemu. Trudno jest bowiem przygotować dobre rozwiązania ustawowe, a jeszcze trudniej wprowadzić taki system w praktykę życia publicznego. Prawo jest bardzo ważne. Jednakże dla skuteczności - obok prawa - bardzo potrzebna jest właściwa praktyka polityczna, praktyka życia publicznego i etyka, bardzo istotna w tego typu działalności.

Przykłady wielu państw, i to o ugruntowanej demokracji, jak chociażby przykład Niemiec, pokazują, że problem finansowania partii politycznych jest bardzo istotny i może stanowić zagrożenie nawet dla sprawnie funkcjonującego systemu. Nie należy więc czekać na pogorszenie się sytuacji. Z problemem tym należy zmierzyć się już teraz.

Chcę więc powiedzieć, że cieszę się, że jest chęć wspólnej pracy nad kwestią prawnego uregulowania finansowania partii politycznych. Cieszę się również, że jest grupa posłów stachanowców. To bardzo pożądana postawa. Nie pamiętam z historii, jak było z jakością pracy u przodowników pracy. Mam jednak nadzieję, że jeżeli chodzi o prace Komisji Nadzwyczajnej, to zarówno ilość jak i jakość będą dobre. Tego życzę nam wszystkim.

Posel Mirosław Czech: Dziękuję panu marszałkowi. Z kwestią finansowania partii politycznych chcemy zmierzyć się w sposób odpowiedzialny. Jak już mówiłem, chodzi nie tylko o wypracowanie dobrych rozwiązań, ale również o stworzenie atmosfery pracy uwzględniającej dobro państwa i dobro demokracji parlamentarnej w naszym kraju, niezależnie od dzielących nas różnic politycznych.

PRZEDSTAWIONE
I
NADESŁANE REFERATY

Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych

(referat nadesłany)

Przedmiotem referatu jest zasada jawności finansowania partii politycznych, sformułowana w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, rozpatrywana w związku z innymi postanowieniami Konstytucji odnoszącymi się do statusu partii politycznych - a nawet szerzej na tle funkcji partii w systemie politycznym.

Istota zmian ustrojowych dokonanych na początku lat dziewięćdziesiątych w odniesieniu do partii politycznych polegała - i musiała wówczas polegać - na uchyleniu konstytucyjnie zagwarantowanego monopolu jednej partii. Zasadzie monopartii przeciwstawiono zasadę pluralizmu. W grudniu 1989 roku parlament, nowelizując obowiązującą wtedy Konstytucję ustalił nową treść art. 4, który uzyskał brzmienie: *Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa*. Trudno zgodzić się z opinią, że był to przepis niejasny oraz jedynie w sposób dorozumiały wprowadzał zasadę pluralizmu politycznego¹. Ten przepis konstytucyjny należy interpretować w kontekście historycznym. Nie tu jednak miejsce na szerszą dyskusję na ten temat.

Natomiast zgodzić się należy, że Konstytucja RP z 1997 roku wyraźniej uwypukla zasadę pluralizmu politycznego, co przejawia się w zagwarantowanej w art. 11 ust. 1 Konstytucji swobodzie tworzenia

¹ Por. *Ustawa o partiach politycznych*. Wprowadzenie Marek Chmaj. Zakamycze. Kraków 1999, s. 25

partii politycznych na zasadzie dobrowolności oraz wolności ich działania (ograniczonej postanowieniami art. 13 Konstytucji). I to jest fundament demokratycznego porządku politycznego Rzeczypospolitej. W ten sposób ustrój Trzeciej Rzeczypospolitej odpowiada pluralistycznemu społeczeństwu stwarzając mu ramy organizacyjne i zapewniając proceduralne warunki, aby bezstronnie umożliwiać konfrontację różnych stanowisk.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku - powtarzając treść przepisu wprowadzonego do polskiego porządku konstytucyjnego w 1989 roku - określa przede wszystkim cel tworzenia i działania partii politycznych. Tym celem jest - w myśl art. 11 ust. 1 - wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie w innym miejscu (w art. 100) Konstytucja przyznaje partiom politycznym ważną funkcję w procesie kreowania organów władzy ustawodawczej, a mianowicie przypisuje partiom uprawnienia do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów.

Konstytucja określa zatem rolę partii politycznych w zbiorowości obywateli tworzących wspólnotę społeczną w Rzeczypospolitej rozumianej jako dobro wspólne.

Należy zgodzić się z poglądem, że „fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji, poświęconym podstawom ustroju, świadczy o nadaniu przez ustawodawcę partiom politycznym rangi podstawowej instytucji publicznego życia politycznego”². Z Konstytucji wynika więc, iż ustrój Rzeczypospolitej, jako demokratycznego państwa prawnego będącego wspólnym dobrem wszystkich obywateli, musi opierać na istnieniu i swobodnej działalności partii politycznych.

Konstytucyjny status partii politycznych nie wynika jedynie z prawa obywateli do zrzeszania się.

Ważne jest też to, że Konstytucja nie ustanowiła monopolu partii politycznych w zakresie zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. Pozostawiono bowiem prawo ich zgłaszania także wyborcom.

² Majchrowski J, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*. „Państwo i Prawo”, z. 11-12, 1997, s. 169.

Propozycja przyznania partiom politycznym monopolu w zakresie zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów niesłaby za sobą poważne i niebezpieczne konsekwencje dla funkcjonowania ustroju demokratycznego. Jeśli tylko partie polityczne miałyby zgłaszać kandydatów na posłów i senatorów, to albo mielibyśmy do czynienia z niebezpieczną władzą partii politycznych (państwem partyjnym) albo też trzeba byłoby wejść na drogę daleko posuniętej instytucjonalizacji prawnej partii politycznych, poddając szczególnej regulacji ustawowej proces wyłaniania kandydatów w łonie samych partii. W tym drugim przypadku mielibyśmy do czynienia ze swoistym „upaństwowieniem” partii politycznych, poddaniem partii politycznych kontroli ze strony organów państwa. Ustanowienie monopolu partii politycznych w zakresie zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów musiałoby pogłębić zjawisko alienacji partii, a w konsekwencji doprowadzić do osłabienia legitymizacji organów władzy ustawodawczej.

Konstytucja jest najwyższej rangi aktem normatywnym regulującym prawne ramy tworzenia i działania partii politycznych. W tym sensie postanowienia Konstytucji stanowią element tego, co określa się mianem prawnej instytucjonalizacji partii politycznych.

Natomiast nie jest - i nie musi być - zadaniem jakiegokolwiek konstytucji, formułowanie definicji partii politycznej. Dlatego nie można zgodzić się z poglądem, że Konstytucja „pomija tak istotne funkcje partii jak artykulacja i transmisja woli wyborców, a niefortunnie wchodzi w obszar działalności państwa, do której to sfery partie nie należą; przypisując partiom możliwość bezpośredniego wpływu na politykę państwa”³. Ta krytyczna uwaga odniesiona była do art. 4 poprzedniej Konstytucji w brzmieniu nadanym w 1989 roku. Brzmienie obecnie obowiązującego art. 11 Konstytucji z 1997 roku w zasadzie nie uległo zmianie, w porównaniu do tego, które przyjęto przed dziesięciu laty. Tej krytyki postanowień Konstytucji nie można zaakceptować.

To prawda, że istotną funkcją partii politycznej jest artykulacja interesów i wyrażanie woli wyborców. Jednakże jeszcze ważniejszą jej

³ Jamróz A, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*. Białystok 1993. Temida, s. 210.

funkcją jest agregacja interesów, nie wspominając o innych funkcjach takich jak: socjalizacja polityczna, komunikacja polityczna, uczestnictwo polityczne czy rekrutowanie kadr do pełnienia stanowisk publicznych⁴. Inni autorzy wyróżniają inne funkcje partii politycznych, jak na przykład: konsolidowania interesów społeczeństwa, mobilizowania i integrowania aktywności politycznej, krystalizowania opcji wyborczych, strukturalizowania parlamentu⁵ albo artykulacji i agregacji potrzeb i interesów społecznych, funkcja selekcji kandydatów i formułowania programów wyborczych oraz rządzenia⁶. W literaturze przedmiotu nie ma w tej materii powszechnej zgody, chociaż przytoczone powyżej przykłady wskazują, mimo różnic w nazewnictwie poszczególnych funkcji partii politycznych, na kilka innych jeszcze ważnych funkcji partii politycznych, a nie ograniczają się tylko do funkcji artykulacji interesów. Można zatem zapytać, czemu pozostałych funkcji partii politycznych nie należałoby zapisać w konstytucji.

Jednakże to, co w tym miejscu musi być z całą mocą podkreślone, to stwierdzenie, że w konstytucji nie trzeba rozstrzygać sporów doktrynalnych. W żadnej konstytucji nie znajdziemy idealnej, wyczerpującej definicji partii politycznej. I byłoby niedobrze, gdyby tego oczekiwano od ustrojodawcy ustanawiającego konstytucję. W konstytucji - jako w ustawie zasadniczej - regulowane są bowiem tylko te instytucje, które mają zasadnicze znaczenie ustrojowe dla danego społeczeństwa. I to ustrojodawca rozstrzyga o zasięgu regulacji konstytucyjnej danej materii, decyduje o tym co jest ważne dla danego społeczeństwa.

⁴ Por. Almond G., *Political Parties and Party Systems*, w: *Comparative Politics Today. A World View*. Red. G.A. Almond. Boston-Toronto 1974, Little, Brown & Co., s. 93-98; oraz Gebethner S., *Partie polityczne przed wyborami parlamentarnymi 1997 roku*. w: *Wybory '99. Partie i programy wyborcze*. Red. S. Gebethner. Warszawa 1997. Dom Wydawniczy Elipsa, ss. 29-36.

⁵ Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Red. W. Sokolewicz. Warszawa 1998, Wydawnictwa Sejmowe, s. 172.

⁶ Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*. Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995. ss. 57-69.

Po drugie - nie wnikając już w meritum sprawy - to właśnie funkcja wpływania na kształtowanie polityki organów władzy publicznej odróżnia partie polityczne od innych zrzeszeń obywatelskich, które również artykułują potrzeby i interesy grup⁷.

To, co dla wspólnoty obywatelskiej, tworzącej Rzeczpospolitą, jest najważniejsze, to ustanowione w art. 11 Konstytucji RP z 1997 roku zasady:

- 1) pluralizmu politycznego,
- 2) swobody tworzenia i działania partii politycznych,
- 3) dobrowolności przystępowania do partii politycznych,
- 4) równości partii politycznych,
- 5) demokratycznych metod wpływania przez partie polityczne na kształtowanie polityki państwa, oraz
- 6) jawności finansowania partii politycznych.

Zasadę jawności finansowania partii politycznych - a szerzej: ustawowej ingerencji w kwestie finansów partii politycznych - trzeba rozpatrywać w kontekście całego zespołu konstytucyjnych zasad odnoszących się do statusu partii w systemie politycznym. Do wyżej wymienionych zasad wynikających z art. 11 Konstytucji dodać należy dodać funkcję udziału partii politycznych w wyborach parlamentarnych (art. 100 Konstytucji).

Wprawdzie w art. 100 Konstytucji mowa jest jedynie o jednym aspekcie roli partii politycznych w procesie wyborów do parlamentu: o roli partii politycznych w zgłaszaniu kandydatów na posłów i senatorów, to jednak w procesie wyborczym skupiają się jak w soczewce niemal wszystkie podstawowe funkcje partii politycznych, a zatem artykulacji interesów i agregacji interesów, socjalizacji i uczestnictwa politycznego, a przede wszystkim selekcji kandydatów i formułowania programów wyborczych. Są to też funkcje wynikające z zasad zapisanych w art. 11 Konstytucji, a wyznaczających partiom miejsce w systemie politycznym Rzeczypospolitej.

⁷ Wypowiadałem się już na ten w referacie pt. *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji 1997 r.* - wygłoszonym na XLI Dorocznym Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego, w Wiśle, 3-5 czerwca 1999 r. (Publikacja w druku).

Można powiedzieć, że w pewnym sensie konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych jest pochodną miejsca wyznaczonego im w systemie politycznym. Dlatego należy wyraźnie przestrzec przed redukowaniem kwestii sposobu finansowania partii politycznych i implementacji konstytucyjnej zasady jawności ich finansowania jedynie do problemu działań zmierzających do zwalczania zjawiska korupcji w życiu publicznym.

Już wcześniej w innym miejscu starałem się zwrócić uwagę, aby zasady jawności, czyli przejrzystości (transparencji) finansowania kampanii wyborczych i działalności partii politycznych oraz zasady publicznej kontroli (opartej na profesjonalnym audycie) finansów partii politycznych i organizacji biorących udział w wyborach nie utożsamiać wyłącznie z walką przeciw korupcji⁸. W potocznym języku polityków i dziennikarzy przyjęło się zespół przepisów prawa rozwijających te dwie zasady określać mianem przepisów antykorupcyjnych. Byłbym wszakże bardzo ostrożny w posługiwaniu się tym określeniem. W każdym razie sprzeciwiam się nadużywaniu określenia korupcja w odniesieniu do wszelkich przejawów finansowania działalności partii politycznych i polityków. Korupcja, bowiem, to nakłanianie do złego (prawnie zakazanego lub co najmniej etycznie naganego) postępowania poprzez przekupywanie (dawanie łapówek lub oferowanie innych korzyści majątkowych) albo poprzez inne bezprawne lub niewłaściwe i godne potępienia sposoby. Dlatego nie wszystkie metody wpływania na polityków i partie polityczne poprzez finansowanie ich działalności publicznej określać można mianem korupcji. Nieporozumieniem jest też rozciąganie pojęcia korupcji na określone przypadki realizowania polityki kadrowej przy obsadzaniu urzędów publicznych, nawet jeśli mogą one zasługiwać na negatywne oceny ze względu na występujące w nich przejawy uprawiania partyjnictwa kosztem profesjonalizmu.

⁸ Por. *Zasady jawności i publicznej kontroli finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w świetle znowelizowanej ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej* - rozdział w książce pt. *Pieniądze i polityka*. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa 2000 (w druku).

Nie wszystkie zatem formy finansowania działalności partii politycznych, a zwłaszcza finansowanie kampanii wyborczych, mają cechy korupcji. Niewątpliwie w finansowaniu kampanii wyborczych mogą występować - i występują - praktyki korupcyjne, bądź zatajanie prawdziwych kosztów poniesionych na kampanię wyborczą. Natomiast czymś innym jest pozyskiwanie w sposób legalny przychylności partii politycznych i polityków dla realizacji celów o publicznym znaczeniu. Obywatele, ich organizacje - czy inaczej mówiąc grupy nacisku lub grupy interesu - mogą udzielać poparcia partiom politycznym i politykom gotowym w swej publicznej działalności zabiegać o realizację ich potrzeb i celów, i w konsekwencji wspierać ich działalność również finansowo. Rzecz w tym, aby przebiegało to zgodnie z prawem i w sposób jawny, a zarazem poddane było publicznej kontroli.

Zasada jawności, czyli przejrzystości (transparencji) finansowania działalności politycznej jest ważną zasadą ustrojową. Jest to obecnie zasada konstytucyjna. Wspomniany art. 11 Konstytucji z 1997 roku, w ustępie drugim, formułuje wprawdzie zasadę jawności w odniesieniu do działalności partii politycznych, lecz jest jednak rzeczą oczywistą, że jeden z podstawowych przejawów działalności partii politycznych to ich aktywny udział w kampaniach wyborczych do organów władzy publicznej - parlamentu, prezydenta i obieralnych zgromadzeń samorządu terytorialnego. Dlatego to realizacji konstytucyjnej zasady jawności finansowania działalności partii politycznych nie można odrywać od roli partii politycznych we wszelkim postępowaniu wyborczym. Doświadczenia innych państw przekonywująco dowodzą, że metody społecznej kontroli nad finansami partii politycznych - a takowa kontrola wynika z zasady jawności - muszą być ściśle związane z kontrolą finansowania kampanii wyborczych. Działalność partii politycznych nie może być jednak ograniczona wyłącznie do tej dziedziny.

Realizacja konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych musi być powiązana nie tylko z jawnością i publiczną kontrolą finansowania kampanii wyborczej, ale także z jawnością i publiczną kontrolą finansowania innych sfer aktywności partii politycznych - zwłaszcza w zakresie implementacji przez nie swych podstawowych funkcji, o których wyżej wspomniano.

W Konstytucji z 1997 roku sformułowano zasadę jawności finansowania partii politycznych, z której niewątpliwie wynika zasada publicznej kontroli ich finansowania. Natomiast Konstytucja nie rozstrzyga o sposobie finansowania partii politycznych. Sprawę tę pozostawiono do rozstrzygnięcia w ustawach zwykłych. W tej kwestii opinie są podzielone. Problem finansowania działalności partii politycznych od co najmniej półwiecza wywołuje spory i dyskusje zarówno wśród polityków, jak i naukowców (socjologów, politologów i prawników).

Już przed z górą dwudziestu pięciu laty profesor Marek Sobolewski zwracał uwagę, że wzrastające wydatki - a w szczególności na propagandę wyborczą - zmuszają partie polityczne do poszukiwania źródeł funduszy na ich działalność, a to z kolei powoduje uzależnienie polityków partyjnych od finansujących ich organizacji czy osób. W związku z tym często twierdzi się, że dochodzi na tej drodze do podporządkowania sobie partii politycznych przez kapitalistyczne grupy interesów. M. Sobolewski nie negował wagi tego problemu. Zajmował jednak wyważone w tej sprawie stanowisko, wątpiąc czy jest to jedyna przyczyna takiej zależności. Wedle niego korzyści czysto indywidualne polityków oraz - co najważniejsze - zbieżność postaw społecznych i poglądów stanowią główną przyczynę wasalizacji partii w stosunku do grup interesów. Jednocześnie jednak zwracał uwagę na fakt, że partie bardziej ubogie i borykające się z trudnościami w dotarciu do bogatych fundatorów są coraz bardziej w ten sposób dyskryminowane⁹. Komentując rozwiązania szwedzkie i niemieckie zgadzał się z jednej strony z tezą, że dotacje z budżetu państwa na oficjalne koszty kampanii wyborczej mogą być uzasadniane tym, iż wypełnianie tej funkcji przez partie polityczne ma charakter publiczny i jest zagwarantowane w konstytucji (w RFN). I ten właśnie argument, w świetle rozwiązań przyjętych w naszej Konstytucji należy z pewnością ekspozować, broniąc zasady finansowania partii politycznych poprzez subwencje z budżetu państwa. Z drugiej jednak strony, Marek Sobolewski trafnie wskazywał, że subwencje takie mogą "otrzymywać jednak

⁹ Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*. PWN. Warszawa 1974, ss. 375-376.

tylko te partie, które uzyskały pewne minimum głosów w ostatnich wyborach, co wyklucza z reguły nie tylko partie mniejsze, ale wszystkie partie nowo powstałe. Właśnie ta zasada nierówności szans między partiami, stworzona przez przyjęty system ich finansowania, budzi największe sprzeciwy.”

W minionym ćwierćwieczu model niemiecki subwencjonowania partii politycznych z budżetu państwa znacznie się rozprzestrzenił w krajach europejskich demokracji - tak tych o zakorzenionych tradycjach demokratycznych, jak i w nowych demokracjach lat dziewięćdziesiątych. Dylemat jednak pozostał nierozstrzygnięty. Dysputy w tej materii wzbogacone zostały o nowe doświadczenia i wysnuwane z nich nowe argumenty “za” i “przeciw” finansowaniu partii z budżetu państwa.

We Włoszech w latach osiemdziesiątych omal nie odrzucono w referendum narodowym ustawy o finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa. Ponad 40% wyborców opowiadających się przeciw tej ustawie protestowało przeciwko finansowaniu z kieszeni podatników partii politycznych, które kierując się egoistycznymi celami tworzyły kolejne, coraz mniej skuteczne rządy, alienując się ze społeczeństwa.

Niewątpliwie też finansowanie partii politycznych z budżetu państwa prowadzi do utrwalania istniejącego systemu partyjnego, którego daleko posunięta instytucjonalizacja prawna staje się powodem alienacji partii ze społeczeństwa. Dlatego przy ustanawianiu - lub umacnianiu - modelu finansowania partii politycznych z budżetu państwa należy zachować dużą roztropność i wstrzeźliwość - zwłaszcza wtedy, kiedy autorytet partii politycznych w społeczeństwie jest niski.

Dlatego współcześni autorzy podkreślają dyskusyjny charakter problemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Z jednej strony stabilizuje to system polityczny i zapobiega poszukiwaniu przez partie funduszy z niewiadomych (i podejrzanym) źródła oraz zapewnia implementację przez partie polityczne ich funkcji konstytucyjnych, ale jednocześnie z drugiej strony prowadzi do osłabienia znaczenia partii opozycyjnych (zwłaszcza znajdujących się poza par-

lamentem) oraz “upaństwowienia” partii politycznych czy ich alienacji¹⁰.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt problemu, którym jest kontrola publiczna jawności finansowania partii. Pociąga to za sobą określenie konkretnych procedur wykonywania tej kontroli - a może ona być skutecznie wykonywana przez organy państwowe. A na zagrożenia z tym związane wskazywał już cytowany wcześniej profesor M. Sobolewski, kiedy zwracał uwagę, że rygorystyczne kontrole wykonywane w tym zakresie mogą grozić ograniczeniem wolności partii i mogą stwarzać dogodny pretekst dla szykanowania partii opozycyjnych.¹¹

Dlatego do problematyki ustawowej regulacji modelu finansowania partii politycznych i realizacji konstytucyjnej zasady jawności należy podchodzić z dużą rozważą i wszechstronnym namysłem.

¹⁰ Por. Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*. Lublin 1999. MORPOL, ss. 122-3 oraz Kruk M., *Partie, państwo, pieniądze*. Kultura z 18 lutego 1990.

¹¹ Sobolewski M., cyt. wyd., ss. 378.

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Polska specyfika i najważniejsze problemy (referat nadesłany)

W kwietniu 1999 r. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, po posiedzeniu zwołanym na wniosek piszącego te słowa, powołała uchwałą Podkomisję Nadzwyczajną ds. przygotowania antykorupcyjnych zmian w ustawie o partiach politycznych oraz ustawie o wyborze Prezydenta RP i ordynacjach wyborczych do Sejmu, Senatu, rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. W uchwale powołującej podkomisję oceniono stan rzeczy w Polsce w zakresie finansowania polityki jako wysoce niepokojący, wskazano na konieczność jego zmiany i odwołano się do dokumentów Rady Europy: “Uchwały Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją” (punkt 15: “zachęcać do przyjmowania przez obieranych przedstawicieli kodeksów postępowania oraz promować takie zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych”) oraz wniosków III Konferencji Europejskiej Służb Wyspecjalizowanych w Walce z Korupcją, w których stwierdzono m.in.: “W systemach demokratycznych partie polityczne odgrywają zasadniczą rolę. Ich działalność wymaga jednak odpowiednich środków finansowych, a kampanie wyborcze stały się kosztowne. W obliczu rosnących kosztów partie polityczne nie są w stanie utrzymać się na powierzchni wyłącznie dzięki składkom członkowskim i zmuszone są zabiegać o darowizny. W ten sposób doszło do rozwinięcia się handlu wpływami. W celu zaradzenia tej sytuacji szkodliwej dla demokracji i praworządności, należy dopilnować tego, by finansowanie partii politycznych

odbywało się w sposób całkowicie przejrzysty. Kontrola wydatków i finansowanie partii z funduszy publicznych są warunkami koniecznymi dla walki z handlowaniem wpływami./.../

Uczestnicy konferencji doszli do wniosku, że na poziomie krajowym konieczne trzeba /.../:

1. Wprowadzić górną granicę wydatków na kampanię wyborczą, jakie partie polityczne mogą ponieść;
2. Łożyć na partie polityczne z funduszy publicznych, w rozsądnych granicach i biorąc pod uwagę ich reprezentatywność;
3. Dokładnie uregulować, a nawet zakazać osobom prawnym przekazywania pieniędzy partiom;
4. Zakazać przyjmowania darowizn z nieznanymi źródłami – przy całym poszanowaniu prawa do prywatności zagwarantowanego przez Europejską Konwencję Praw Człowieka;
5. Zapewnić przejrzystość zasobów i wydatków partii politycznych oraz publikacje ich sprawozdań finansowych;
6. /.../;
7. Ustanowić jeden lub kilka niezależnych organów władzy mogących prowadzić autentyczne śledztwa, odpowiadających za sprawną kontrolę rachunków partii politycznych, wydatków wyborczych i stanu posiadania przedstawicieli pochodzących z wyboru, a w razie złamania przepisów, wszczynających stosowne procedury lub samodzielnie nakładających stosowne sankcje (grzywny, unieważnienie wyborów itp.);
8. Kryminalizować nielegalne finansowanie partii politycznych”.¹

Wskazania zawarte we wnioskach konferencji ustanawiają obecnie faktycznie obowiązujący w krajach Unii Europejskiej standard spełniany w poważnym stopniu przez większość krajów członkowskich, czy to dzięki regulacjom prawnym, czy poprzez podejmowane na zasadzie konsensusu dobrowolne decyzje głównych sił politycznych (jak np. w Szwecji). Standard ten jest w poważnym stopniu także spełniany przez Czechy i Węgry. W latach 1989-1999 w Polsce brak

¹ Rada Europy. Konf. 3/(98).Wnioski.

było efektywnej regulacji finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, dzięki której możliwe byłoby spełnienie warunków jawności, przejrzystości i zewnętrznej kontroli finansowania polityki, a zatem ograniczenie handlu wpływami politycznymi.

W kwietniu 2000 roku parlament polski uchwalił obszerną nowelizację ustawy o wyborze Prezydenta RP (czeka ona obecnie na podpis Prezydenta), której częścią były regulacje prawne dotyczące finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w pełni spełniające warunki określone w przywołanym powyżej standardzie, przygotowaną przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych.

W toku prac ustawodawczych, nie bez pewnych wahań i konfliktów, ukształtował się konsensus wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie, obejmujący większość kwestii, które początkowo były przedmiotem sporu.

Pozwala to żywić nadzieję, że wypracowane w toku prac nad ustawą o wyborze prezydenta RP rozwiązania przenoszące na polski grunt ogólne zasady europejskiego standardu zostaną w miarę bezkonfliktowo recypowane do ordynacji wyborczych obu izb parlamentu oraz ustawy o partiach politycznych. Prace nad stosownymi projektami w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych dobiegają końca i niedługo zostaną one skierowane do łaski marszałkowskiej. Niemniej między regulacją finansowania kampanii prezydenckiej a regulacjami finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych do parlamentu zachodzi dość istotna różnica:

Po pierwsze, poprzez art. 127 ust. 3 Konstytucji RP (“Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”) wybory na urząd Prezydenta są niejako formalnie “odpartyjniowane”, a podmiotami w kampanii wyborczej są tworzone *ad hoc* komitety wyborcze. Natomiast w przypadku wyborów do parlamentu Konstytucja zawiera partyjną preferencję (art. 100 ust. 1 w kontekście art. 11 ust. 1), co ściśle pod względem funkcjonalnym wiąże regulacje finansowania parlamentarnych kampanii wyborczych z finansowaniem partii politycznych.

Po drugie, istnieje silny związek pośredni między przebiegiem, wynikami oraz zasadami finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej a bezpośrednimi interesami politycznymi partii politycznych

oraz posłów i senatorów. W przypadku kampanii parlamentarnych oraz zasad finansowania partii politycznych związek między regulacjami finansowania polityki a interesami politycznymi członków ciał ustawodawczych ma charakter ścisłej zależności bezpośredniej, wynikającej zarówno z kalkulacji dotyczących reelekcji (a czynnik finansowy odgrywa tu poważną rolę), jak i partyjnego w ponad 90 % składu obu izb ustawodawczych.

Z powyższego wynika, że pewne ograniczenia finansowania polityki, które łatwo było przeprowadzić w przypadku ustawy o wyborze prezydenta RP, mogą napotkać na większy opór w przypadku zmian w ustawie o partiach politycznych i ordynacjach wyborczych do parlamentu. Łatwiej bowiem nakładać i akceptować ograniczenia w drodze ustawowej wtedy, gdy nie dotyczą bezpośrednio interesów politycznych ustawodawców.

W przypadku każdego kraju korupcja polityczna i handel wpływami politycznymi ma swoją własną uwarunkowaną kulturowo, historycznie i strukturalnie specyfikę. Zamierzam skupić się na omówieniu rozwiązania, które tę specyfikę polską uwzględnia uderzając w najczęściej spotykaną formę handlu wpływami politycznymi związaną z indywidualizacją parlamentarnych kampanii wyborczych oraz indywidualizacją pozyskiwania na nie środków, a także omówić konieczność dokonania ważnego ze względu na cele proponowanych zmian, strategicznego wyboru dotyczącego form i zakresu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz przedstawić jego przesłanki. Dodać należy, że z toku prac na ustawą o wyborze prezydenta RP wynikało, że konieczność dokonania takiego wyboru nie jest jeszcze w parlamencie w pełni uświadomiona.

I. Korupcyjny wpływ indywidualizacji parlamentarnych kampanii wyborczych. Droga naprawy

Czynnikiem, który miał i nadal ma niebagatelny wpływ na funkcjonujące w Polsce patologiczne mechanizmy finansowania polityki, a także destrukcyjnie oddziałuje na wewnętrzną strukturę partii politycznych, są niektóre postanowienia prawa wyborczego. W ordynacji do Sejmu z 1991 roku przyjęto, w ramach wyborów proporcjonal-

nych, rozwiązanie polegające na obligatoryjnym, spersonalizowanym głosowaniu w ramach listy wyborczej.

Polega ono na tym, że wyborca oddając jeden głos głosuje zarazem na listę i konkretną osobę na tej liście, a do Sejmu wchodzi ci kandydaci, którzy w ramach przypadającej danej liście w okręgu puli zdobytych mandatów uzyskali kolejno najwięcej głosów. W przeciwieństwie do rozwiązań spotykanych gdzie indziej w Europie, oddanie głosu na konkretną osobę ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny, kiedy to wyborca sam może zdecydować, czy oddaje głos na listę jako taką (akceptując kolejność miejsc ustalonych przez komitet wyborczy na tej liście), czy też chce głosować na konkretną osobę.

Przyjęty w Polsce system "otwartych list wyborczych" - jak to się określa w literaturze tematu, przeciwstawiając go "listom zamkniętym", z kolejnością określoną przez kierownictwo partyjne, doprowadził do patologizacji mechanizmów finansowania polityki i był jednym z czynników sprzyjających rozwojowi korupcji politycznej. Susan Rose-Ackerman omawiając badania porównawcze nad związkami między systemem wyborczym a szansami na poważną reformę antykorupcyjną w Ameryce Łacińskiej, doszła do wniosku, że: "Istotną barierę dla reform stanowi personalizacja polityki. Im większa jest waga spersonalizowanych kręgów poparcia dla polityków, tym trudniej będzie przeprowadzić szerokie reformy. W Kolumbii i Urugwaju głosowanie na "listy zamknięte" w wyborach proporcjonalnych ułatwiło przeprowadzenie reform, ponieważ ograniczyło konflikty między indywidualnymi politykami a partiami politycznymi.

W ramach listy zamkniętej partia określa porządek kandydatów poddanych głosowaniu, a więc poszczególni kandydaci muszą liczyć się z kierownictwem, aby odnieść sukces, co powoduje, że wzrasta dyscyplina partyjna. W ramach listy otwartej porządek kandydatów uzyskujących mandaty określają wyborcy, którzy wybierają nie tylko partię, ale też wyrażają preferencję wobec konkretnej osoby. A zatem politycy w każdej z partii muszą rywalizować ze sobą. Przy listach otwartych szczególnie trudno wyeliminować system patronatu, po-

nieważ indywidualne zyski wyborców i działaczy sztabów wyborczych rosną niepokojąco”².

Jeśli chodzi nie o uogólnione mechanizmy korupcji politycznej, ale wpływ list otwartych na finansowanie kampanii wyborczych, to przypadek polski dowodzi, że system list otwartych wprowadza specyficzną patologię, polegającą na tym, że koszty sumy kampanii indywidualnych poszczególnych kandydatów z danej listy są, wedle moich ocen, o wiele wyższe niż koszty kampanii komitetu wyborczego, na którego liście kandydaci zostali umieszczeni. Kandydaci mają, słuszne skądinąd, przeświadczenie, że prowadząc kampanię indywidualną i promując przy okazji listę, jej symbol i hasła wyborcze zwiększają proporcję mandatów, którą uzyska lista, ale w ramach tej proporcji muszą zadbać przede wszystkim o interes własny. A to oznacza, że ich przeciwnikami są kandydaci z tej samej listy i zaniechanie prowadzenia kampanii indywidualnej doprowadzi ich do porażki. Stąd tendencja do tego, by środki finansowe na kampanię indywidualną gromadzić także w sposób indywidualny, a zgromadzonymi środkami nie dzielić się z komitetem wyborczym.

Miarą rozdźwięków finansowych między kierownictwami politycznymi komitetów wyborczych a kandydatami jest wprowadzenie przez niektóre komitety w ostatnich wyborach parlamentarnych praktyki płacenia – niekiedy dość poważnych kwot – za umieszczenie na liście. Ponieważ kandydaci indywidualizują i prywatyzują zbieranie funduszy na działalność wyborczą, dochodzi do nawiązywania przez nich kontaktów ze światem biznesu i zawierania swoistych kontraktów biznesowo-politycznych, przy czym stawką może być zaangażowanie się przez posła w Sejmie na rzecz określonych rozwiązań ustawowych korzystnych dla jego grupy poparcia (co zdarza się, ale nie jest najczęstszym przypadkiem), “wyszarpanie” przy budżecie środków na określone inwestycje, a najczęściej użycie politycznego wpływu na rozstrzygnięcie przetargów o zamówienia publiczne. Choć

² Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press 1999, s. 201; Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press 1994.

ideologia list otwartych odwołuje się do “mądrości wyborców” przeciwstawiając ją zamkniętym kierownictwom partyjnym, to w warunkach polskich praktyka okazała się czysta patologią.

Dodajmy, że prawo dotychczas w żaden sposób nie przeciwstawiało się tej patologii, a nawet do niej zachęcało, między innymi poprzez postanowienie, iż “Każdy wyborca może zbierać podpisy popierające zgłoszenia list kandydatów na posłów i rozpowszechniać programy wyborcze, agitować na rzecz list i kandydatów na posłów, a także organizować wiece wyborcze” (art. 135 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu).

Każdy, a zatem także sam kandydat bądź wyborcy powiązani z nim w sposób szczególny. Możliwość taka powiązała spersonalizowane głosowanie z indywidualizacją kampanii wyborczych, a następnie z ich prywatyzacją oraz prywatyzacją korupcji politycznej. Partyjna korupcja polega bowiem na wykorzystywaniu pozycji politycznej przez osoby z partii w zamian za korzyści finansowe dla tej partii. W przypadku prywatyzacji celów politycznych i handlu wpływami korupcja ma charakter indywidualny, dokonuje się w zasadzie poza partią, choć nieraz przy jej wymuszonej lub skwapliwej aprobacie oraz udziale w realizacji kontraktu. W Polsce występuje jak sądzę zarówno partyjny jak i indywidualny mechanizm handlu wpływami politycznymi.

System indywidualizacji kampanii wyborczych i jego konsekwencja, prywatyzacja celów politycznych oraz prywatyzacja korupcji politycznej, preferuje na scenie politycznej określony poprzez cechy osobowości i typ funkcjonowania społecznego rodzaj polityka. Nie każdy bowiem ma w sobie ukształtowane cechy kulturowo-osobowościowe, które umożliwiają mu sprawne zgromadzenie środków finansowych w opisany wyżej sposób, to znaczy nie każdy może dać się rozpoznać ewentualnym partnerom polityczno-finansowego kontraktu jako “swój chłopak”, co do którego można przewidywać, że w ramach kontraktu i łączącego się z nim układu towarzysko-politycznego będzie zachowywał się odpowiedzialnie.

Ponadto nie każdy polityk spełnia wstępne warunki, które pozwolą mu dać się skorumpować na skalę zapewniającą sukces wyborczy: dla drugiej strony kontraktu tym wstępnym warunkiem są na ogół refe-

rencje, dla których podstawę na początku stanowią na ogół albo informacje o udziale w przeszłości w różnego rodzaju wątpliwych pod względem moralnym przedsięwzięciach albo znajomość towarzyska, często o charakterze “bufetowym”.

Pod tym względem system polski różni się od systemu włoskiego z okresu przed “Tangentopoli”. We Włoszech w ramach funkcjonalnego podziału pracy politycznej wykształcił się typ określany w literaturze fachowej jako “business politician” pośredniczący w układach i machinacjach między kręgami biznesu a organizacjami partyjnymi. Nie każdy z polityków musiał tą profesją się parać, choć większość uczestniczyła wprost lub pośrednio w realizacji warunków umowy.

Typowa była sytuacja, w której *faccendiere*, bo taka nazwa dla tej profesji czy też funkcji, jest używana we Włoszech, nie uczestniczył bezpośrednio w działalności partyjno - politycznej, lecz zajmował miejsca na jej obrzeżach. Do zajęcia tej pozycji w ramach funkcjonalnego podziału pracy politycznej konieczne były uzdolnienia do działań pozaprawnych (skills in illegality) oraz zdolność budowania niejawnych układów oraz poruszania się w nich (networking abilities)³. W Polsce w ramach wysoce zindywidualizowanego procesu politycznego większość kandydatów staje przed wyborem: osobiście zawierać kontrakty, czy też powiedzieć w grze politycznej pas z powodu braku walorów; innymi słowy, większość polityków musiała zostać swoim własnym *faccendiere*.

Przeciwstawić się opisanemu tu mechanizmowi mają dwie propozycje:

1. Przejęcie do ordynacji parlamentarnych rozwiązania przyjętego w ustawie o wyborze Prezydenta RP, które ustanawia prawny monopol komitetu wyborczego na prowadzenie kampanii wyborczej i łamanie tego zakazu opatruje sankcją karną, jeżeli koszt takiej kampanii przewyższą 5.000 złotych;

³ Donatella della Porta, Alessandro Pizzorno, *The Business Politicians: Reflections from a Study of Political Corruption*, w: *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, red. M. Levi, D. Nelken, Blackwell Publishers 1996, s. 73-94.

2. Scentralizowanie partyjnych finansów wyborczych poprzez obligatoryjne finansowanie kampanii wyborczych wyłącznie z partyjnego funduszu wyborczego. Łamanie powyższego zakazu opatrzone byłoby sankcją karną i pozakarną.

Przyjęcie takich rozwiązań dawałoby szansę na ograniczenie specyficznej dla Polski formy korupcji politycznej.

II. Kij i marchewka. Zachęty dla darczyńców czy finansowanie z budżetu?

Po debatach nad antykorupcyjną nowelizacją do ustawy o wyborze Prezydenta RP parlament przyjął daleko idącą i spełniającą europejski standard reglamentację prawną finansowania kampanii wyborczej, a zarazem odrzucił propozycje zachęt wbudowanych w system podatkowy (odpisy darowizn na kampanie wyborcza od dochodu) dla potencjalnych darczyńców – osób prawnych i osób fizycznych. Warto też zwrócić uwagę, że propozycja obciążenia budżetu kosztami badania sprawozdań z kampanii wyborczych przez biegłego rewidenta budziła bardzo silny opór nie tylko ze strony resortu finansów (co zrozumiałe), ale także posłów i senatorów. Rozstrzygający okazał się nie argument celowościowy, ale konstytucyjny – ekspertyza poddająca w wątpliwość konstytucyjność rozwiązania, w którym kosztami audytu obciążone byłyby komitety wyborcze. Wskazuje to na opór wobec zwiększenia finansowania sił politycznych przez budżet państwa.

Wydaje się zatem, że polski parlament dopiero dojrzewa do nieuniknionego rozstrzygnięcia jednego z problemów kluczowych dla antykorupcyjnej reformy finansowania polityki. Przy zmianach ustawy o partiach politycznych i parlamentarnych ordynacji wyborczych od rozstrzygnięcia tego nie będzie ucieczki. Po pierwsze bowiem, konieczne jest uświadomienie sobie, że w demokratycznym społeczeństwie masowym działalność polityczna kosztuje i że kosztuje także ograniczenie handlu wpływami politycznymi.

Partie polityczne muszą mieć środki finansowe, by wypełniać rolę, do jakiej są w ustroju demokratycznym powołane. Albo te środki pozyskują legalnie i w sposób nie korupcyjny, albo legalnie i korup-

cjogennie (to jest obecny polski przypadek) albo też nielegalnie i korupcyjnie. Jeżeli wprowadza się prawną, antykorupcyjną reglamentację finansowania polityki, to należy także umożliwić partiom politycznym legalne i nie korupcyjne pozyskiwanie środków potrzebnych im do prowadzenia publicznie użytecznej działalności. Jeśli się tego nie zrobi, to partie polityczne z wypełniania swojej roli nie zrezygnują i będą ustanowione prawo łamać, a najbardziej prawdopodobne będzie powstanie cichej zмовы sił politycznych nakierowanej na łamanie i obchodzenie prawa. We wszystkich krajach, w których zdecydowano się na posłuszenie się wobec partii politycznych kijem, czyli skutecznym antykorupcyjnym ustawodawstwem, jednocześnie nie zapominano o marchewce – czyli możliwości legalnego pozyskiwania środków finansowych.

Generalnie rzecz biorąc marchewka może przybrać dwie postaci: zachęt dla darczyńców poprzez system podatkowy lub finansowania z budżetu. Ponieważ wydaje się, że nie ma w polskim parlamencie aprobaty dla zachęt poprzez system podatkowy, a przebieg dyskusji wskazuje na to, że z większym poparciem może się spotkać finansowanie z budżetu, skupię się na tym drugim rozwiązaniu wskazując na te warunki brzegowe, które musi ono spełniać, by dobrze służyło założonym celom: zarówno umacnianiu systemu politycznego jak i uwalnianiu go od korupcyjnych uzależnień.

Po pierwsze zatem, finansowanie z budżetu musi być wystarczające. Zbyt małe finansowanie z budżetu, przy zakazach innych darowizn (przede wszystkim od osób prawnych) prowadzi na ogół do łamania prawa przez partie polityczne i podminowywania systemu politycznego przez wielkie afery (o ile są one wykrywane). Przykładem ostrzegawczym może być hiszpański system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych⁴.

Po drugie, samo hasło “finansowania partii z budżetu” nie stanowi wystarczającej dyrektywy do reformy finansowania polityki, gdyż

⁴ Pilar del Castillo, *Problems in Spanish Party Financing*, w: Herbert E. Alexander, Rei Shiratori (wyd.) *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press 1994.

“finansowanie partii z budżetu” może oznaczać bardzo wiele bardzo różnych rozwiązań. Niektóre z nich warto odrzucić na wstępie, gdyż mogą przynieść więcej szkody niż pożytku. Należy do nich ciesząca się w Sejmie pewnym poparciem propozycja, by zakazać – poza składkami członkowskimi – jakichkolwiek darowizn dla partii – i oprzeć w całości ich funkcjonowanie na środkach budżetowych, rozdzielanych według jedyne go dającego się zastosować kryterium, czyli wyniku wyborczego.

Wymieńmy trzy główne niebezpieczeństwa związane z takim skrajnym rozwiązaniem:

- Ponieważ przy przyjęciu takiego rozwiązania, jakieś wybory do parlamentu stają się “wyborami założycielskimi” dla nowego systemu finansowania polityki, przez to, że powołują one do życia “klub polityczny”, poza którym nie ma prawa toczyć się legalnie finansowane życie polityczne. Na partie, które znalazły się poza tym klubem wydanoby wyrok śmierci, a ponadto nie formalnie, ale faktycznie uniemożliwionoby założenie nowej partii. Jeśliby ją założono, musiałaby się utrzymywać wyłącznie ze składek i składkami finansować najbliższą kampanię wyborczą do parlamentu. Przy przyjęciu takiego rozwiązania nie byłby na przykład możliwy w Polsce powolny rozwój takiej partii jak niemieccy Zieloni, którzy zaczęli jako partia pozaparlamentarnego marginesu, a obecnie są siłą współrządzającą w Niemczech. Wszystkie siły polityczne, które w momencie założycielskim nie znalazłyby się w “klubie politycznym” zostałyby wypchnięte poza demokratyczny proces polityczny ze wszystkimi tego złowrogimi konsekwencjami.

- W ramach wspomnianego “klubu politycznego” stosunek sił między jego członkami uległby petryfikacji. Wynik wyborczy członka klubu określałby nie tylko jego szanse na udział w sprawowaniu władzy podczas kadencji, ale także możliwości przeprowadzenia skutecznej kampanii wyborczej w następnych wyborach. System polityczny oparty na zasadzie szerokiej ekskluzji uległby dodatkowemu usztywnieniu.

- Rozwiązanie takie, całkowicie uzależniając partie od państwa, zmieniałoby dalece sposób ich funkcjonowania pozbawiając je możliwości pełnienia istotnej roli organizacji pośredniczącej między władzą

publiczną a społeczeństwem obywatelskim. Jeszcze dalej idącemu niż dziś osłabieniu uległaby pełniona przez partie funkcja agregacji różnorodnych interesów społecznych i tworzenia alternatyw polityczno-programowych. Partie w Polsce przekształcałyby się jeszcze szybciej niż obecnie w kierunku partii typu kartelowego⁵ nastawionych wyłącznie na zdobycie władzy, a następnie obronę polityki rządu.

Trzy powyższe względy natury zasadniczej powinny skłaniać do odrzucenia rozwiązania radykalnego – zakazu jakichkolwiek darowizn i oparcia finansów partyjnych na środkach z budżetu państwa. Jest jednak możliwe rozwiązanie mniej radykalne, a pod względem antykorupcyjnym bardzo – jak pokazuje przykład francuski – efektywne, które polega na znaczącym zwiększeniu finansowania z budżetu przy jednoczesnym zakazie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych przez podmioty nie będące osobami fizycznymi. Aby zachować przy takim rozwiązaniu otwartość i elastyczność systemu partyjnego finansowanie z budżetu powinno przybrać dwie formy:

- o wiele większej dotacji na cele statutowe dla partii, które przekroczyły próg 3% głosów w skali kraju w wyborach do Sejmu (kwota dotacji mogłaby wynosić 50 lub nawet 100% wydatków zapreliminowanych na wybory parlamentarne);

- refundacji kosztów kampanii wyborczej dla partii i komitetów wyborczych, przy czym możliwe są tu dwa modelowe rozwiązania:

1. model niemiecki, czyli wypłata określonej kwoty za każdy uzyskany głos dla partii, które przekroczyły niewielki próg 0,5 lub 1% głosów;

2. model francuski połączony z ustanowieniem limitu wydatków wyborczych. Przy tym rozwiązaniu tym partiom, które przekroczyły wspomniany niewielki próg po wyborach państwo refunduje poniesione na kampanię wyborczą wydatki do wysokości określonego odsetka limitu. We Francji odsetek ten wynosi 50%, w Polsce w zależ-

⁵ Ewa Nalewajko, *Protopartie i protosystem? Szkic do obrazu polskie wielopartyjności.*, ISP PAN 1997, s.213-224. Richard S. Katz, Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party*, w: *Party Politics* 1995, nr 1 s. 5-28.

ności od tego, jaki limit się przyjmie, mógłby on wynosić np. 25 lub 33%.

Zauważmy, że rozwiązanie powyższe otwiera przed partiami nowe, legalne źródło zasilania finansowego, jakim są kredyty i pożyczki bankowe. Obecnie partie są dla banków i innych kredytodawców instytucjami finansowo niewiarygodnymi. Przy wspomnianych rozwiązaniach pożyczkodawcy mogliby, dysponując np. powszechnie dostępnymi sondażami, ocenić wysokość pożyczki, jakiej mogą bezpiecznie udzielić. Ponadto rozwiązanie takie wprowadza między siłami politycznymi element równości finansowej (mniejszej w modelu niemieckim, większej - we francuskim) w momencie kluczowym - podczas kampanii wyborczej. Jeżeli parlament nadal będzie obstawał przy decyzji niekorzystania z systemu zachęt finansowych dla darczyńców, to wydaje się wskazane, by wziął pod uwagę opisane tu rozwiązanie alternatywne.

Upaństwowienie partii politycznych
i jawność ich finansowania
jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji
ustawy o partiach politycznych
(referat wygłoszony)

W swoim referacie prof. Stanisław Gebethner poruszył bardzo szeroki zakres problemów, w tym również kwestie roli partii politycznych w kształtowaniu i stabilizacji systemu politycznego. Skoncentrował się więc na tym, o czym prof. Gebethner nie powiedział oraz na tym, co zaakcentował zbyt słabo. W związku z tym oba referaty uzupełnią się.

Tak więc chcę przede wszystkim powiedzieć o przesłankach leżących u podstaw projektu nowelizacji ustawy o partiach politycznych. Główną przesłanką tej nowelizacji jest przesłanka antykorupcyjna.

Ponadto chcę się zadeklarować jako zdecydowany zwolennik subwencjonowania systemu politycznego - partii politycznych - z budżetu państwa. Prof. Stanisław Gebethner prezentował pogląd przeciwny subwencjonowaniu partii politycznych. Nie zgadzam się z nim.

Była mowa o małych partiach mających małą liczbę członków. Jest jednak tak, że o sile partii decyduje nie liczba członków, lecz elektorat i jego stabilność. Stabilność ta jest następstwem poparcia wyrażanego w wyborach. Ważne jest natomiast - o czym mówił poseł Ludwik Dorn - aby finansowanie partii powiązać z siłą partii wyrażoną jej elektoratem.

Prof. Stanisław Gebethner mówił o tym, że istnieje niebezpieczeństwo polegające na tym, iż partia rządząca będzie nadzorowała opozycyjne. Problem polega jednak na tym, aby rząd nie kontrolował sprawozdań finansowych - finansów partii politycznych. Powinien to robić organ niezależny od rządu.

W 1992 r. odważyłem się po raz pierwszy zaprezentować projekt ustawy o subwencjonowaniu partii politycznych. Przeciwnicy projektu na czele z posłem Januszem Korwinem-Mikke wskazywali, że partie polityczne powinny być finansowane wyłącznie ze składek członkowskich. Było to jednak anachroniczne wówczas i jest dzisiaj. Atmosfera była wówczas taka, że bano się narazić społeczeństwu mówiąc o potrzebie subwencjonowania partii politycznych.

Projekt nowelizacji ustawy o partiach politycznych w części dotyczącej finansowania partii wynika z dwóch przesłanek. Korupcja jest zjawiskiem starym jak świat. Nie da się wyeliminować go całkowicie. Jest to tak, jak z najstarszym zawodem świata. Próby jego likwidacji nie zakończyły się sukcesem.

W uproszczeniu można powiedzieć, że korupcja jest dlatego w polityce, iż obie strony są zainteresowane wzajemnym świadczeniem usług. Polityka potrzebuje bowiem pieniędzy i to dużo. Natomiast z drugiej strony biznes, jeżeli nie znajduje wpływu na politykę państwa, próbuje wpływać poprzez indywidualnych parlamentarzystów i partie polityczne, pomagające im finansowo, zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej. Są to dwie przesłanki, które powinny leż u podstaw nowelizacji prawa.

Przesłanka pierwsza to osłabienie zainteresowania biznesu zabieganiem o usługi ze strony świata polityki. Przesłanka druga, to osłabienie tendencji świata polityki do sięgania po pieniądze ze źródeł prywatnych.

Nierealistyczne jest założenie, zgodnie z którym można całkowicie wyeliminować tendencję polityków do szukania pieniędzy wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Tak będzie, gdyż wynika to z natury ludzkiej.

Jest jednak mechanizm, który można uznać za antykorupcyjną dźwignię, która jest wykorzystana w omawianej nowelizacji. Dźwignia ta powinna być również wykorzystana w pracach nad ustawą o lobbingu gospodarczym.

Założenie główne tej dźwigni jest następujące: biznes nigdy nie wyda pieniędzy, jeżeli nie będzie musiał. Wynika to z natury biznesu, który jest oszczędny, czy wręcz skąpy. Biznes nie wyda pieniędzy,

jeżeli przedstawiciele biznesu, korporacje biznesu będą mogły inaczej artykułować swoje interesy.

Chcę teraz powiedzieć kilka zdań o przejawach korupcji. Jednym z przejawów korupcji, związanym z transformacją socjalizmu w kapitalizm, jest komercjalizacja. Istotą tej korupcji jest powiedzenie - tego pieniądze, czyja rada nadzorcza. Nie jest więc tezą absolutnie prawdziwą twierdzenie, że w chwili pełnej prywatyzacji, korupcja zostanie zasadniczo ograniczona lub nawet całkowicie zlikwidowana. Nie jest tak. Będzie natomiast tak, że sfera prywatna przejdzie do roli klienteli w stosunku do polityki.

Korupcja może być korupcją indywidualną, która występuje w parlamentach i samorządach. Korupcja ta ma różne oblicza. Ostatnio na terenie Dolnego Śląska, gdzie mieszkam, zauważyłem zjawisko polegające na tym, że dzięki zamówieniom publicznym polityk zabiega o to, aby wykreować odpowiednie spółki. Buduje więc swoją pozycję gospodarczą instrumentami politycznymi.

Warto też zwrócić uwagę na tendencję, której do końca nie popieram. Znana jest niedawna nagonka, aby radnym obniżyć diety. Tymczasem, równocześnie dość powszechnym zjawiskiem w samorządzie terytorialnym jest to, że radni pracują w spółkach prywatnych. Pojawia się więc zjawisko wpływania takich spółek na samorząd terytorialny. Jest to przesłanka korupcyjna.

Wynika to z dążenia do zarobienia jak największych pieniędzy. Tak więc można mówić o korupcji indywidualnej i kolektywnej.

Projekt zmiany ustawy o partiach politycznych podejmuje przede wszystkim problem korupcji kolektywnej. Chodzi o relacje między biznesem a partiami politycznymi.

Jeżeli chodzi o korupcję indywidualną, jest to kwestia opisania czy regulacji problemu w ustawie o lobbingu gospodarczym. Być może konieczne będą również stosowne przepisy w ustawie o wykonywaniu mandatu przez posła i senatora. Ustawy te powinny zawierać trzy zasadnicze sankcje o charakterze antykorupcyjnym. Najbardziej dotkliwą jest sankcja w formie zakazu zajmowania stanowisk przez określony czas. Może to być również zakaz kandydowania przez określony czas.

Pojawia się jednak wówczas pewna kwestia praktyczna. Jest to pytanie, czy Policja lub Urząd Ochrony Państwa jest w stanie stosować zakup kontrolowany wobec parlamentarzystów.

Tak więc - jak już mówiłem - trzeba osłabić dwie strony zainteresowania korupcją. Chodzi o ograniczenie zainteresowania partii politycznych sięganiem do źródeł prywatnych. Należy też osłabić chęć, co jest łatwiejsze, płacenia partiom politycznym przez podmioty prywatne.

Jeszcze raz chcę podkreślić, iż jest to zadanie przede wszystkim dla ustawy o lobbingu gospodarczym, która - w moim przekonaniu - powinna wprowadzić biznes i korporacje biznesowe na salony państwa. Będzie to jednak możliwe o tyle, o ile przedstawiciele biznesu zostaną zorganizowani i zintegrowani przez administrację państwową.

Chodzi bowiem o to, aby mogli uczestniczyć w komisjach rządowych, w pracach komisji sejmowych, w pracach organu samorządu terytorialnego. Jeżeli przedstawiciele biznesu będą wchodzić do komisji rady gminy, to prawdopodobnie mniejsza będzie presja na kulturalowe oddziaływania na politykę. Tak więc należy umożliwić biznesowi oficjalne wejście na salony państwa.

Pozostaje jeszcze druga kwestia, czyli jak zmniejszyć pazerność polityki, jeżeli chodzi o sięganie po pieniądze ze źródeł prywatnych. Zjawisko to zmniejszy się wówczas, gdy partie polityczne nie będą musiały sięgać do źródeł prywatnych.

Po drugie - będzie tak również, gdy będzie duże ryzyko zejścia ze sceny politycznej w pełnej infamii. O tym mówi projekt nowelizacji ustawy o partiach politycznych. Projekt ten - po pierwsze - akcentuje finansowanie partii politycznych z budżetu państwa, traktując to tak, jak swego rodzaju dietę państwową. Chodzi zwłaszcza o zwrot kosztów poniesionych na kampanię wyborczą oraz finansowanie działalności organizacyjnej partii.

Warto dodać, że tego typu finansowanie podnosi poziom jawności. To, co jest finansowane z budżetu jest bowiem jawne. Ponadto projekt bardzo limituje możliwość udzielania darowizn przez podmioty prywatne.

Zasada jawności jest gwarantowana m.in. przez audyt wymagany w stosunku do sprawozdań finansowych partii politycznych, jak rów-

niez w kampaniach wyborczych do władz samorządowych. Chodzi również o obligatoryjny fundusz wyborczy, o czym mówił poseł Ludwik Dorn.

Ponadto, na zakończenie, chcę jeszcze powiedzieć o jednej kwestii. Chodzi o sankcje, które kreuje ten projekt. Proponowana jest zmiana filozofii sankcjonowania - karania za łamanie przepisów finansowych. Dotychczasowe karanie opierało się na specyficznych regułach polskiego Kodeksu karnego, zakładających możliwość karania wyłącznie osób fizycznych. Nie można natomiast karać osób prawnych. Podmioty prawne mogą być karane, ale w trybie administracyjnym.

Zmiana filozofii karania ma polegać na tym, że oprócz karania kogoś, kto naruszył przepisy finansowe, odpowiedzialność karną ma ponosić również podmiot prawny jakim jest partia polityczna.

Projekt przewiduje trzy propozycje sankcji. Pierwsza, to wykreślenie partii z rejestru, czy delegalizacja partii za poważne naruszenie prawa.

Sankcja druga - to pozbawienie partii możliwości otrzymywania dotacji na określony czas lub w ogóle.

Trzecia sankcja - to kara pieniężna za naruszenie przepisów finansowych. Projekt przewiduje karę w wysokości co najmniej 1 mln zł.

Nie ulega wątpliwości, że podczas prac parlamentarnych, szczegółowe propozycje będą przedmiotem dyskusji i mogą ulec zmianom.

Na zakończenie chcę jednak jeszcze raz podkreślić generalne założenie projektu. Chodzi o to, aby z jednej strony wprowadzić subwencjonowanie partii z budżetu państwa, mające na celu wyhamowanie tendencji do "szukania" pieniędzy przez polityków, a z drugiej strony chodzi o wprowadzenie sankcji o takim charakterze, które zagrożą bytowi danego podmiotu na scenie politycznej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych (tzw. ustawa antykorupcyjna)

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz ustaw ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

Art. 1

W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604) wprowadza się następujące zmiany:

1) Tytuł rozdziału 4 przyjmie brzmienie: "Finanse i finansowanie partii politycznych"

2) W art. 24 ust. 1 skreśla się sformułowanie po słowach:

"...dochodów z majątku", a w to miejsce wprowadza słowa: "...dochodów z działalności gospodarczej, a także wpłat, pochodzących od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych na zasadach określonych niniejszą ustawą.

Partie polityczne nie mogą na swoje cele organizować zbiórek publicznych"

3) art. 26 otrzymuje brzmienie:

1. Źródła finansowania partii politycznych są jawne.

2. Osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne mogą przekazywać środki na partie lub na ich komitety wyborcze na cele związane z kampanią wyborczą. Środki przekazywane na cele związane z kampaniami wyborczymi powinny być gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego, o którym mowa w art. 35 ustawy na

oddzielnych dla każdej kampanii subkontach, w tym subkontach wojewódzkich dla wyborów samorządowych.

3. Zabronione jest organizowanie zbiórek publicznych na działalność partii politycznych.

4. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na jedną partię nie może przekroczyć w danym roku 25-krotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracownika w państwowej sferze budżetowej.

5. Łączna suma wpłat podmiotu innego niż, o którym mowa w ust.3, na jedną partię polityczną nie może przekroczyć w okresie 4 lat 250-krotności najniższego miesięcznego wynagrodzenia pracowników w państwowej sferze budżetowej.

6. W informacjach skierowanych do sądów czy Państwowej Komisji Wyborczej, o których mowa w art. 38 i 39 ustawy ujawnia się podmioty, których darowizny przekraczają 2-krotną najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników w państwowej sferze budżetowej. Kwoty te mogą być przyjmowane na partie wyłącznie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. W innym przypadku partia nie może przyjąć darowizny, zwracając ją nadawcy lub przekazując na cele charytatywne.

7. Darowizny, o których mowa w ust. 2, ust. 4 i 5 nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych, o ile zostały przeznaczone na cele statutowe partii.

8. Zabrania się przekazywania środków finansowych i wartości niepieniężnych przez partie na rzecz innych partii.

4) w art. 28 ust. 1 po słowach: "... Sejmu i Senatu" dodaje się: "...lub sejmików województw, rad powiatów i gmin"

- **ust. 2 skreśla się**

- **ust. 3 skreśla się**

- **ust.4 otrzymuje brzmienie:**

“4. Dotacje udzielane są:

1) wyłącznie partiom politycznym w formie dotacji celowej - na działalność statutową partii oraz dotacji podmiotowej - w związku z poniesionymi wydatkami na udział w wyborach do Sejmu i Senatu, sejmików województw, rad powiatów i gmin.

2) wyłącznie w formie dotacji podmiotowej wszystkim innym niż wymienione w pkt. 1 komitetom wyborczym, które w wyborach do Sejmu i Senatu, sejmików województw, rad powiatów albo gmin uzyskały przynajmniej jeden mandat.

- **ust. 5 skreśla się**

5) Art. 29 otrzymuje brzmienie:

1. Ogólna kwota dotacji celowej stanowi iloczyn ważnie oddanych głosów na wszystkie partie spełniające warunek określony w ust. 2 oraz kwoty 8 PLN.

2. Dotacja celowa udzielana jest wyłącznie partiom politycznym, które:

1) w wyborach do Sejmu i Senatu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na ich okręgowe listy kandydatów na posłów,

2) w wyborach do Sejmu i Senatu weszły w skład koalicji wyborczej w celu zgłoszenia wspólnych kandydatów tworząc koalicyjny komitet wyborczy otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów na ich okręgowe listy kandydatów na posłów. Partie tworząc koalicyjny komitet wyborczy określają procentowy podział pomiędzy nie dotacji celowej.

3. Wysokość dotacji celowej dla danej partii politycznej (koalicji wyborczej) ustalana jest proporcjonalnie do liczby ważnych głosów oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów tej partii wg. wzoru:

$$Dc = 8 \text{ PLN} \times Wp$$

Gdzie poszczególne symbole oznaczają:

Dc - wysokość dotacji celowej dla danej partii

Wp - liczbę ważnych głosów oddanych w skali kraju na okręgowe listy kandydatów na posłów danej partii.

4. Dotacja jest wypłacana w sposób przewidziany w art. 30 ust. 4, chyba że partia polityczna we wniosku, o którym mowa w ust. b wskaże ratalny podział dotacji. W takim przypadku dotacja będzie wypłacana w czterech ratach: po 20% jej wysokości w trzech pierwszych latach i 40% w roku ostatnim.

5. Kwota dotacji ratalnych będzie co roku waloryzowana na podstawie prognozowanego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok, wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

6. Podstawę wypłacenia dotacji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, sporządzonego na urzędowym formularzu wniosku o wypłacenie dotacji. W przypadku wniosku o dotację ratalną powinien być on złożony w terminie do 31 marca każdego roku.

W razie uchybienia tego terminu dotacja na dany rok nie będzie przysługiwać".

6) Art. 30 otrzymuje brzmienie:

"1. Wysokość dotacji podmiotowej we wszystkich rodzajach wyborów ustalana jest proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez dany komitet wyborczy mandatów. Oblicza się je dzieląc kwotę sumy wszystkich uwidoczniionych w sprawozdaniach finansowych, o których mowa w art. 39 wydatków poniesionych przez komitety, które uzyskały przynajmniej jeden mandat przez ilość wszystkich możliwych do uzyskania w danych wyborach mandatów, a następnie iloraz ten mnożąc przez ilość mandatów przypadających na dany komitet wyborczy. Kalkulacja dotacji przyjmie postać wzoru:

$$D_p = \frac{W}{M_o} \times M$$

D_p - wysokość dotacji podmiotowej dla danej partii

W - wysokość wydatków na kampanię komitetów, które uzyskały przynajmniej 1 mandat (art. 28 ust.3)

M_o - ustawowa liczba mandatów do uzyskania w danych wyborach

M - liczba mandatów uzyskana przez dany komitet

2. Dotacja podmiotowa udzielana jest komitetom w pierwszej kolejności przed dotacją celową.

3. Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości faktycznie poniesionych kosztów uwidocznionych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 39 ust. 2a.

7) Dodaje się nowy art. 30 a w brzmieniu:

"1. Na poczet przyszłej dotacji podmiotowej w związku ze zbliżającymi się wyborami do Sejmu i Senatu, sejmików województw, rad powiatów i gmin partia polityczna może otrzymać z budżetu państwa zaliczkę w wysokości nie większej niż 75% dotacji podmiotowej otrzymanej odpowiednio po ostatnich wyborach do Sejmu i Senatu lub władz samorządu terytorialnego.

2. Wniosek o zaliczkę składają organy partii statutowo uprawnione do reprezentowania jej na zewnątrz w terminie do 31 marca roku poprzedzającego wybory.

3. W przypadku gdy wysokość przysługującej po wyborach dotacji podmiotowej będzie niższa od kwoty zaliczki, o której mowa w ust.1 powstałe zobowiązanie staje się wierzytelnością Skarbu Państwa, kompensowaną w pierwszej kolejności z przysługującej partii dotacji celowej. Do czasu uregulowania długu partia traci prawo do jakiegokolwiek dotacji z budżetu państwa.

4. Przekazania dotacji podmiotowej, na wskazane przez komitet wyborczy konto bankowe, dokonuje Minister Finansów na podstawie preliminowanych wydatków, o których mowa w art. 28 ust.3, oraz informacji Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie posłów lub radnych wybranych z list kandydatów tych komitetów wyborczych uprawnionych do otrzymania dotacji komitetów wyborczych i liczbie posłów lub radnych wybranych z list kandydatów tych komitetów wyborczych.

9. Dotacja jest wypłacana w ciągu 3 miesięcy od dnia stwierdzenia przez władny organ ważności wyborów, nie później jednak niż do 31 marca następnego roku."

8) W art. 34 ust.3- skreśla się

9) W art. 35:

- w ust.1 po słowach: "Partia polityczna" skreśla się słowo po "Fundusz Wyborczy, a w to miejsce wprowadza: "na cele związane z kampaniami wyborczymi tworzy...."

- dodaje się nowy ust.5 w brzmieniu:

"5. Środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym koncie bankowym"

10) Art. 36 - skreśla się.

11) W art. 38 w ust. 1 ostatnie zdanie - skreśla się ust. 2 - skreśla się

12) W art. 39 ust. 1 skreśla się. Dodaje się nowy ust.2a w brzmieniu:

"2a W przypadku zarejestrowania przez partię (jej komitet wyborczy) listy kandydatów lub kandydata w wyborach, partia zobowiązana jest do sporządzenia zgodnie z wymogami ustawy sprawozdania finansowego z wyborów i podania go do publicznej wiadomości w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, a także przekazania go Państwowej Komisji Wyborczej wraz z opinią biegłego rewidenta o sprawozdaniu. Opinia biegłego rewidenta wymagana jest w przypadku wyborów: do Sejmu i Senatu oraz sejmików województw a w pozostałych przypadkach na pisemny wniosek Państwowej Komisji Wyborczej. Koszty opinii są kosztami wyborczymi komitetów i wpływają na wysokość dotacji podmiotowej.

Obowiązek powyższy nie zwalnia partii ze zobowiązania o którym mowa w art. 38 ust.1 "

- w ust. 3 po słowach: "wzór informacji....." dodaje się: "...oraz sprawozdania finansowego, o którym mowa w ust.2 i 2a"

- w ust. 4 po słowach: "informacji" dodaje się: "oraz sprawozdania finansowego określonych w ust.2 i 2a.",

Sąd wzywa właściwy organ partii politycznej do ich złożenia w dodatkowym terminie 3 miesięcy"

- ust. 5 - skreśla się

13) Dodaje się nowy art. 39a w brzmieniu:

1. W razie czynności, o których mowa w art.34 ust.2, art.38 ust. 1, art. 39 ust. 2 i 2a, Sąd po przeprowadzeniu rozprawy wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji.

2. Partia, która w swoim sprawozdaniu finansowym, lub informacji, o której mowa w art. 34, art. 38 i art. 39 ustawy podaje niepraw-

dziwie informacje traci prawo do otrzymywania na przyszłość, jakiegokolwiek dotacji ze Skarbu Państwa, a korzyści majątkowe uzyskane w wyniku tych naruszeń podlegają w całości przepadkowi na jego rzecz. W przypadku stwierdzenia powyższych naruszeń prawa, w szczególności na podstawie opinii biegłych rewidentów o których mowa w art. 39 ust. 2a Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o orzeczenie kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej. Orzeczona kara nie może być mniejsza niż 1 mln PLN.

3. Partia, która narusza w art. 26 ust. 1 zasady gromadzenia środków na cele kampanii wyborczych, ograniczenia przyjmowania środków od osób fizycznych i prawnych i innych jednostek organizacyjnych zgodnie z art. 26 ust. 3, 4 i 5, a także normy art. 26 ust. 6 traci prawo do otrzymywania dotacji ze Skarbu Państwa do czasów wyborów następnej kadencji.

14) Dodaje się nowy art. 41a w brzmieniu:

"41 a. Wartości pieniężne określone w niniejszym rozdziale podlegają stałej waloryzacji na podstawie prognozowanego, w projekcie ustawy budżetowej na dany rok, wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Art. 2

W ustawie z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) Skreśla się dotychczasowy przepis art. 151, a w to miejsce wprowadza się nowy w brzmieniu:

"Art. 151

1. Do finansowania kampanii komitetów wyborczych obywateli stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 4: "Finanse i finansowanie partii politycznych" ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604) za wyjątkiem przepisów: art.24, art.29, art.30 a, art. 35 ust.1, ust.2, ust.3 i ust.4, art. 37, art. 38 ust.1, art. 40, art. 41.

2. Naruszenie przez komitet wyborczy obywateli któregokolwiek z przepisów wymienionych w art. 39 a ustawy, o której mowa w ust. 1 skutkuje całkowitą i trwałą utratą prawa do dotacji ze Skarbu Państwa na rzecz danego komitetu a także innych komitetów w przyszłości tworzonych przez kogokolwiek z założycieli komitetu dopuszczającego się naruszeń. Nie uchybia to prawu ścigania lub dochodzenia roszczeń wobec osób fizycznych odpowiedzialnych za naruszenia prawa na mocy odrębnych przepisów.

3. Komitetowi wyborczemu obywateli przysługuje zwrot nakładów poniesionych na kampanię wyborczą (dotacja podmiotowa), zgodnie z art. 30 ustawy wymienionej w ust. 1 jednak wyłącznie do wysokości uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 39 ust. 2a tej ustawy."

2) Art. 152, art. 153, art. 154, art. 155, art. 156 i art. 158 ust. 2 - skreśla się

Art. 3

W ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 1998 r., Nr 95, poz. 602, Nr 160, poz. 1060) wprowadza się następujące zmiany:

1) Skreśla się dotychczasową treść art. 82, a w to miejsce wprowadza się treść następującą:

"Art. 82

1. Do finansowania kampanii wyborczych komitetów wyborczych innych niż komitety partii politycznych stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 4: "Finanse i finansowanie partii politycznych" ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U., Nr 98, poz. 604) za wyjątkiem przepisów: art. 24, art. 29, art. 30a, art. 35 ust. 1, ust.2, ust. 3 i ust. 4, art. 37, art. 38 ust. 1, art. 40 i art. 41.

2. Naruszenie przez komitet wyborczy, o którym mowa w ust. 1, któregokolwiek z przepisów wymienionych w art.39 a ustawy przywołanej w poprzednim ustępie skutkuje całkowitą i trwałą utratą prawa do dotacji ze Skarbu Państwa na rzecz danego komitetu lub innych

komitetów w przyszłości tworzonych przez kogokolwiek z założycieli komitetu dopuszczającego się naruszenia.

Nie uchybia to prawu ścigania lub dochodzenia roszczeń wobec osób fizycznych odpowiedzialnych za naruszenia prawa na mocy odrębnych przepisów.

3. Komitetowi wyborczemu, o którym mowa w ust. 1 i 2 przysługuje zwrot nakładów na kampanię wyborczą (dotacja podmiotowa) zgodnie z art. 30 ustawy wymienionej w ust. 1 jednak wyłącznie do wysokości uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 39 ust. 2a tej ustawy."

2) Art. 83, art. 84, art. 202 - skreśla się

Art. 4

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

* * *

UZASADNIENIE

Rekomendowany projekt nowelizacji ustawy o partiach politycznych zmierza do całościowego uregulowania kwestii finansów i finansowania partii politycznych w jednym akcie prawnym. Proponujemy tu więc **likwidację dotychczasowego dualizmu regulacji finansowania partii**, osobno w okresie kampanii wyborczych i między kampaniami. Po wtóre, generalizuje się tu różne nakazy i zakazy do całościowego funkcjonowania partii. Innymi słowy standaryzuje się np. dochód partii, ograniczenia w ich finansowaniu przez określone podmioty niezależnie od faktu ewentualnie zbliżającej się elekcji (art.24, art.26). Podejście generalizujące umożliwiło propozycję anulowania całej grupy przepisów z ordynacji wyborczych różnego typu.

Projekt zakłada zasadniczą reorientację w kwestii źródeł finansowania partii przyjmując za podstawowe źródło budżet państwa. Jednocześnie utrzymana zostaje zasada **podziału dotacji na celową i podmiotową**, jednakowoż z inną interpretacją obu reguł. Nowa koncepcja dotacji podmiotowej ma bowiem za zadanie zwrot kosztów poniesionych przez partie otrzymujące mandaty (potwierdzona zostaje

zatem zasada premii za skuteczną elekcję) w oparciu o kryterium *uśrednionego kosztu osiągnięcia jednego mandatu*. Stworzy to dodatkowy bodziec dla partii ograniczających swoje koszty kampanijne. Dotacja celowa ma natomiast pozostać komplementarna wobec podmiotowej i kalkulowana być wedle poparcia społecznego wyrażanego sumą ważnie oddanych głosów na daną partię.

Skoro podstawowym źródłem finansowania partii ma być finansowanie budżetowe, proponujemy ograniczenie do minimum finansowania ze strony różnych osób prawnych czy fizycznych jako potencjalnie korupcyjnego. Z tego też względu projekt konsekwentnie zakazuje partiom wspierania się drogą publicznej zbiórki, jako nieidentyfikowalnego źródła przychodu (art. 24 i art. 39).

Z przesłanek antykorupcyjnych wynika także propozycja zwrotu kosztów kampanii partiom politycznym również po wyborach samorządowych.

Projekt z oczywistych względów przewiduje restrykcyjny system kontroli finansów partii politycznych. Sprawozdania i informacje finansowe, tak na poziomie ogólnokrajowym jak i wojewódzkim podlegać będą ocenie audytorów. Wprowadza się zasadę finansowania kampanii wyborczych wyłącznie poprzez *fundusze wyborcze* partii stanowiące odrębne konta lub subkonta partyjnych rachunków.

Nowelizacja wprowadza jakościowo nowy rodzaj sankcji za łamanie przepisów prawa. Adresatem tych sankcji są bowiem nie osoby fizyczne (to aspekt dodatkowy odpowiedzialności) lecz partie jako podmioty polityczne. Katalog sankcji jest zróżnicowany: **od wykreślenia partii z rejestru, pozbawienia ich prawa do dotacji budżetowej w ogóle lub na okres kadencji, po karę pieniężną wymierzoną w postępowaniu administracyjnym w wysokości co najmniej 1 mln PLN.**

W konkluzji można powiedzieć, że **rekomendowany projekt wyraźnie promuje partie polityczne i system partyjny** jako podstawy strukturyzujące wspólnotę polityczną państwa. Potwierdza rolę partii jako podmiotów nobilitowanych konstytucyjnie - jako "upaństwowione podmioty". Dając im finansowe postawy funkcjonowania Państwo jednocześnie wyznacza restrykcyjne reguły gry politycznej.

Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich (referat nadesłany)

Wstęp

Partie polityczne odgrywają w europejskich demokracjach zachodnich szczególną rolę. Ich działalność jest tak istotna, iż należy je postrzegać jako niezbędny element reprezentacji interesów społecznych oraz sprawowania władzy państwowej. Dlatego też bez względu na to, czy partie polityczne utrzymują się z darowizn, czy z dotacji budżetowych, obywatele w taki czy inny sposób powinni przekazywać część swoich dochodów na utrzymanie ugrupowań, jako niezbędnej części systemu demokratycznego. Mogą to robić jako członkowie, sympatycy, przedsiębiorcy bądź podatnicy.

Samo finansowanie partii politycznych jest jednym z ważniejszych, obok finansowania kampanii wyborczych, aspektów związanych z pieniędzmi w polityce. To rozróżnienie jest szczególnie istotne jeśli porównamy kulturę polityczną Stanów Zjednoczonych Ameryki i Zachodniej Europy. W tym pierwszym wypadku finansowanie partii politycznych odgrywa mniejszą rolę niż finansowanie kampanii wyborczych i indywidualnych kandydatów. Kultura polityczna demokracji amerykańskiej spowodowała, że pojęcie 'finanse polityczne' utożsamiane jest z pieniędzmi, którymi próbuje się wpłynąć na wynik wyborów. W Europie kampanie wyborcze są prowadzone głównie przez partie polityczne, w Stanach Zjednoczonych przez kandydatów i ich specjalne komitety. Różnice pomiędzy finansami politycznymi w Stanach Zjednoczonych i w Zachodniej Europie dotyczą dotacji budżetowych, limitów wyborczych i sprawozdań finansowych składanych przez partie i kandydatów.

Do niedawna badania nad finansami politycznymi były ograniczone do grupy zaawansowanych krajów demokracji zachodnich, a w

szczegółności Stanów Zjednoczonych Ameryki. Analizy dotyczące systemów finansów politycznych w poszczególnych krajach obejmują m.in: Austrię (Sickinger, 1997), Wielką Brytanię (Pinto-Duschinsky, 1981; Ewing, 1987), Kanadę (Stanbury, 1993; Angell, 1996), Kolumbię (Cepeda Ulloa, 1997), Francję (Doublet, 1997), Niemcy (von Arnim, 1996), Włochy (Pacifci, 1983), Portugalię (Meirim, 1994), Hiszpanię (Galaiacho i Berbell, 1995), Szwecję (Gidlund, 1983) i Stany Zjednoczone (Alexander, 1976 i inne prace tego autora). Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich zostało także omówione w zbiorowych pracach porównawczych Heidenheimera (1970), Alexandra (1989), Seidle (1991), Gunlicksa (1992), Alexandra i Shiratori (1994) i Ewinga (1999). Pierwsze kroki w kierunku porównania finansowania młodej demokracji polskiej z demokracjami zachodnimi zostały niedawno poczynione przez Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie w postaci opracowania, które ma się ukazać w tym roku.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych elementów systemu finansów zachodnich partii politycznych. Ma ona pokazać występowanie pewnych wspólnych rozwiązań w ramach tych systemów. Najpopularniejsze z nich tj. finansowanie z budżetu państwa, limity wydatków wyborczych są szczegółowo omówione w dalszej części pracy. Ze względu na ograniczony zakres tej monografii, autor koncentruje się na najistotniejszych elementach systemu finansów politycznych. Przedstawiona analiza jest dodatkowo ograniczona wiarygodnością i ciągłym niedostatkiem informacji. Nadal aktualna jest opinia Michaela Pinto-Duschinskiego, według którego, wciąż zbyt mało wiemy o wszystkich aspektach finansowania polityki¹.

Dotacje z budżetu państwa w demokracjach zachodnich

Finansowanie z budżetu państwa występuje obecnie w różnych formach, w ponad 60 krajach na całym świecie. W ciągu ostatnich

¹ Pinto-Duschinsky Michael: *How can the influence of money in politics be assessed?* Paper presented at the XII IPSA World Congress in Paris, 1985, s. 2.

dziesięciu lat dołączyły do tej grupy takie kraje jak: Japonia (1994), Irlandia (1997), Holandia (1999) i częściowo Wielka Brytania (2000). Systemy finansowania z budżetu państwa nie są jednak jednolite i występuje duża różnorodność form finansowania. W wypadku Stanów Zjednoczonych dotacje budżetowe wprowadzono w wyniku rosnących kosztów kampanii w mediach elektronicznych. W Europie Zachodniej bezpośrednie dotacje z budżetu państwa występują we wszystkich krajach członkowskich za wyjątkiem Wielkiej Brytanii. Dotyczą one partii politycznych, parlamentarzystów, kandydatów w wyborach prezydenckich, parlamentarnych, a nawet samorządowych, dotacji dla parlamentarzystów i grup parlamentarnych w Parlamencie Europejskim. Są one również przekazywane fundacjom związanym z partiami, partyjnym organizacjom młodzieżowym i kobiecym.

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne autora i Michaela Pinto-Duschinskiego na podstawie regulacji prawnych dotyczących finansów politycznych i subsydiów w sześćdziesięciu krajach. Uzupełniona analiza zostanie wkrótce wydana w ramach International IDEA Handbook on Funding of Parties and Elections, International IDEA, Stockholm.

Na przykładach demokracji zachodnich możemy mówić o trzech etapach wprowadzania publicznego finansowania²:

1. faza eksperymentowania – zbliżania się poszczególnych krajów do publicznego finansowania (Niemcy w 1959 r., Austria w 1963 r. i Włochy w 1974 r.);

2. faza poszerzania (lata 1967-1982) – wzbogacania publicznego finansowania. Tak np.: Niemcy wprowadzili finansowanie z budżetu państwa, pokrywanie kosztów kampanii wyborczych, świadczenia na rzecz politycznych fundacji, dotacje na instytucje ds. kształcenia i badań współpracujące z partiami. Szwecja rozwinęła finansowanie lokalne na poziomie prowincji i gmin, w Austrii wprowadzono m.in. zasiłek na kształcenie w akademiach partyjnych;

3. faza dostosowywania – modyfikacja przyjętych zasad i wprowadzanie dodatkowych regulacji, w celu usprawnienia sposobów publicznego finansowania. Walka z inflacją zmusza ustawodawcę do ciągłej waloryzacji wielkości świadczeń.³

Analizy sprawozdań finansowych 26 partii z czterech krajów (Niemcy, Austria, Włochy, Szwecja) doprowadziły do następujących wniosków⁴:

- centrale partyjne korzystają w znacznej mierze z subwencji państwowych,
- środki publiczne w dochodach central zastępują duże darowizny,
- udział finansowania z budżetu państwa w finansach central partyjnych jest tym wyższy, im mniejsza jest partia,
- wzrost kosztów na szczeblu centralnym partii jest niezależny od kosztów kampanii wyborczych; może być on spowodowany rozbudową aparatu partyjnego, bądź ponadprzeciętnie rosnącymi kosz-

² Wiesław Skrzydło, Adam Wojtaszczyk, *Instytucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*, Warszawa 1989 r., s. 48.

³ Op.cit., str. 49.

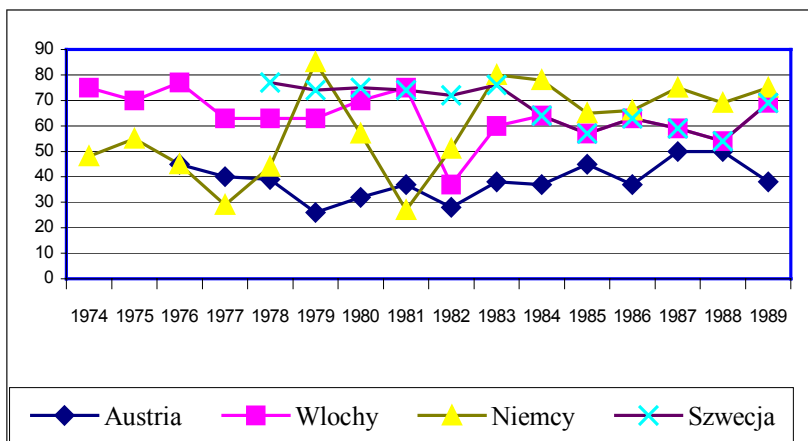
⁴ Nassmacher, Karl-Heinz. *Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: The examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany*. w: Herbert E. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980*. Cambridge, 1989.

tami obsługi tego aparatu (tj. personel, lokale, obsługa biur, komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna).

Wyniki badań pozwoliły ocenić średni udział procentowy subwencji budżetowych dla partii politycznych z Niemiec, Włoch, Austrii i Szwecji w latach 1974-1989. Przebiegał on w pobliżu 50% z tendencją do jego wzrostu. Rozpatrując ten wzrost dla poszczególnych krajów kształtował się on następująco:

- dla Niemiec udział ten wzrósł z ok. 50% w 1974 r. do ok. 75% w 1989 r.,
- dla Włoch zmalał z ok. 75% w 1974 r. do 70% w 1989 r.,
- w Austrii wzrósł z ok. 25% w 1979 r. do 40% w 1989 r.,
- w Szwecji zmalał z ok. 80% w 1978 r. do ok. 70% w 1989 r.

Wykres 2: Procentowy udział subwencji budżetowych w finansach partyjnych w poszczególnych krajach.



Źródło: Nassmacher Karl-Heinz: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies w Gunlicks Arthur B., editor: Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, Boulder, Colorado, Westview, 1992

Badania K. H. Nassmachera objęły także zakres finansowania budżetowego partii niemieckich. Jest on największy spośród wszystkich demokratycznych krajów i stanowi temat poważnej debaty politycznej. Przyjmując za punkt wyjścia stan dochodów ogólnych SPD i CDU w 1949 r., wzrosły one w ciągu ostatnich 40 lat około dwudziestokrotnie. Jednak nie wzrost dochodów czy wydatków ponoszonych przez partie budzi niepokój, lecz fakt przesunięcia ciężaru finansowania ze składek członkowskich i datków prywatnych na środki publiczne.⁵ Istotną rolę odgrywa także pośrednie finansowanie z budżetu państwa w postaci dotacji przedmiotowych. Zaliczyć można do nich m.in.: bezpłatny czas antenowy (omówiony w dalszej części pracy), darmowe usługi pocztowe w trakcie kampanii wyborczej, transport, darmowe pomieszczenia na spotkania z wyborcami, darmową powierzchnię na reklamę zewnętrzną. Trudno określić wartość netto tych usług, ale niewątpliwie stanowią one poważną pozycję w budżetach kampanijnych partii politycznych.

Limity wydatków wyborczych w demokracjach zachodnich

Regulacje dotyczące wydatków sprowadzają się najczęściej do wprowadzenia limitów kwotowych bądź limitów przedmiotowych. Limity kwotowe ograniczają podmioty polityczne ustanawiając określoną sumę, jaka może być przeznaczona na kampanię wyborczą. Limity przedmiotowe wpływają na charakter płatnej reklamy politycznej. Niewątpliwym celem wszystkich limitów jest zdjęcie presji ekonomicznej spoczywającej na partiach politycznych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej. Im wyższy koszt takiej kampanii, tym wyższa presja i popyt na środki do jej prowadzenia. Niczym nie ograniczone koszty kampanii wyborczych mogą powodować "wyścig zbrojeń", który sprowadza się do prostego rozumowania - wydać więcej niż przeciwnik.

⁵ Nassmacher Karl-Heinz: *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies w: Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Colorado, Westview, 1992.

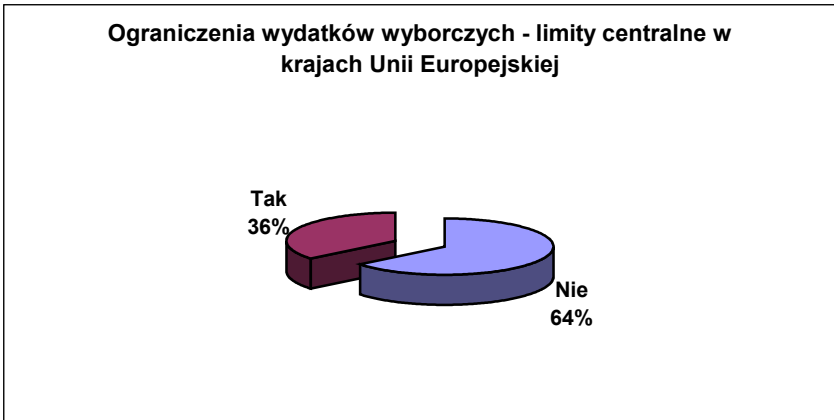
Wykres 3



Źródło: Opracowanie własne autora i Michaela Pinto-Duschinskiego na podstawie regulacji prawnych dotyczących finansów politycznych i subsydiów w sześćdziesięciu krajach.

Limitowanie wydatków na kampanie wyborcze przyjmuje różnorodne formy. Nie ma jednego uniwersalnego modelu limitów. Limity wydatków wyborczych mogą przybrać zarówno charakter limitów centralnych (tabela A), jak i limitów ograniczających poszczególnych kandydatów (tabela B). Ogólnie limity te mają wpływać na wysokość wydatków, ponoszonych przez kandydatów i partie polityczne w związku z prowadzeniem kampanii wyborczych. Ich charakter zależy oczywiście od specyfiki finansów politycznych w danym kraju z uwzględnieniem tego na jakim etapie procesu politycznego dochodzi do większości wydatków.

Wykres 4



Źródło: Opracowanie własne autora i Michaela Pinto-Duschinskiego na podstawie regulacji prawnych dotyczących finansów politycznych i subsydiów w sześćdziesięciu krajach

W Wielkiej Brytanii, zgodnie z Representation of the People Act 1983 (RPA 1983), kandydaci mają ściśle określony limit wydatków wyborczych. "Wydatki wyborcze" są zdefiniowane jako wydatki ponoszone "w okresie przed, w trakcie jak i po wyborach, w związku z prowadzeniem i z zarządzaniem wyborami". Poziom limitów wyborczych jest uzależniony od okręgu wyborczego jak również od rodzaju wyborów parlamentarnych: wyborów właściwych bądź wyborów uzupełniających. W roku 1997, w trakcie wyborów parlamentarnych, limit wydatków wyborczych dla pojedynczego kandydata wynosił średnio ok. 8000 funtów. Dla porównania, w wyborach uzupełniających limit ten wynosi 19.863 funtów (podstawa limitu) plus 16.9 bądź 22.2 pensa za każdego wyborcę, w zależności od okręgu wyborczego. Istniejące obecnie limity wydatków wyborczych dla kandydatów są ogólnie akceptowane przez brytyjskie partie polityczne.

Mają one bez wątpienia wpływ na ograniczanie wydatków wyborczych na poziomie lokalnym. Brak jest natomiast zgody co do limitów

dotyczących wyborów uzupełniających. Uważane są one za zbyt niskie, co powoduje ich nagminne obchodzenie. Dla przykładu, w wyborach uzupełniających w Wirral South '97 dwaj główni rywale wydali kilkakrotnie więcej niż oficjalnie ustalony limit 31.000 funtów. Jednak Partia Pracy i Partia Konserwatywna stosują w takich wypadkach tzw. "zmowę milczenia" nie oskarżając się wzajemnie o przekraczanie limitów.

Wykres 5



Źródło: Opracowanie własne autora i Michaela Pinto-Duschinskiego na podstawie regulacji prawnych dotyczących finansów politycznych i subsydiów w sześćdziesięciu krajach.

Kwestia limitów finansowych ponownie stała się przedmiotem dyskusji w Wielkiej Brytanii w wyniku ostatniej kampanii wyborczej. Wybory parlamentarne w 1997 roku charakteryzowały się bardzo ostrą rywalizacją pomiędzy partiami, co spowodowało znaczny wzrost kosztów kampanii. Partie zaczęły sięgać po środki finansowe ze źródeł ogólnie krytykowanych np. darowizn zagranicznych. Mając na uwadze występujące patologie finansów w polityce brytyjskiej, Komisja Neilla ds. Standardów w Życiu Publicznym przygotowała swój

piąty raport poświęcony reformie finansowania partii politycznych. Kwestia limitów wyborczych stała się przedmiotem dyskusji dotyczącej reformy finansów w polityce brytyjskiej. Jeden z postulatów raportu przygotowywanego przez komisję Neilla dotyczy wprowadzenia centralnych limitów wydatków wyborczych. W 1883 roku, kiedy wprowadzano w Wielkiej Brytanii limity wyborcze dla poszczególnych kandydatów, większość wydatków była ponoszona na szczeblu lokalnym. W wyborach w roku 1997 całkowity koszt kampanii (lokalnej i centralnej) dwóch głównych partii wyniósł ponad 60 milionów funtów. Prawie 90% z tej sumy pochłonęły wydatki centralne, w porównaniu z 2% poniesionych na kampanię centralną w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia.

Komisja zaproponowała wprowadzenie limitu centralnego, oddzielnego od limitów indywidualnych nałożonych na kandydatów. Limit ten miałby wynosić 20 milionów funtów dla partii, która wystawia kandydatów w ponad 90% okręgów. Suma ta byłaby odpowiednio indeksowana i obejmowałaby jako wydatki zarówno wszelkie rozliczenia finansowe, darowizny rzeczowe jak i nieodpłatne usługi na rzecz partii. Partie zostałyby zobowiązane do wypełnienia szczegółowego sprawozdania finansowego zawierającego listę ewentualnych wydatków. Lista ta byłaby stosownie uzupełniana przez Komisję Wyborczą. Komisja Neilla podkreśliła także konieczność rygorystycznego egzekwowania nałożonych limitów. Uznała, iż limit nie powinien dotyczyć okresu trwania kampanii, ale poszczególnych form wydatków wyborczych.

Kwestia limitów wydatków zdominowała także dyskusję polityczną w USA za sprawą głośnej decyzji Sądu Najwyższego, który uznał limity wyborcze za niekonstytucyjne. Sąd orzekł, iż: "ograniczenia dotyczące sumy jaką wyborca bądź grupa wyborców może wydać na komunikację polityczną podczas kampanii niewątpliwie ograniczają ilość wystąpień poprzez limitowanie omawianych problemów, szczegółowego ich wyjaśniania, jak również zawężania zasięgu docierania do wyborców"⁶. Sąd Najwyższy odrzucił argumentację, że swoboda

⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

wypowiedzi może być ograniczona dla wyrównania szans w politycznej walce.

Na podstawie doświadczeń demokracji zachodnich można stwierdzić, iż najwięcej problemów pojawia się jednak przy ustalaniu praktycznych aspektów limitów wyborczych.

- Po pierwsze, należy unikać zawiłości związanych z ustaleniem odpowiedniego pułapu. Limity mogą być bowiem ustalone na poziomie zbyt niskim powodując tym samym, że będą one nierealne, a co za tym idzie nieprzebrane. Ustalenie limitów na poziomie zbyt wysokim powoduje natomiast, iż nie realizują one swoich celów.

- Po drugie, egzekwowanie ustalonych limitów wymaga znacznych środków na kontrolę podmiotów, których dotyczą. Limity wyborcze wymagają niezwykle sprawnie działających organów kontrolujących, wyposażonych w szerokie uprawnienia z realną możliwością przeprowadzenia szczegółowej kontroli.

- Po trzecie, poważnym problemem jest zdefiniowanie i oddzielenie wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą od bieżących wydatków podmiotów politycznych, jak również ocenianie wartości darowizn niepieniężnych przekazanych na poczet kampanii. Wymaga to zarówno wprowadzenia przez ustawodawcę w miarę wyczerpującej definicji kampanii wyborczej i związanych z nią wydatków, a także dokonania delegacji na rzecz organu nadzorującego w celu tworzenia i rozbudowywania katalogu takich wydatków wyborczych. Nie bez znaczenia będzie pojawiające się orzecznictwo i wykładnia dotycząca tych definicji. Doświadczenia brytyjskie pokazują, iż nawet po 118 latach od momentu uregulowania tych kwestii pojawiają się dotyczące ich spory. Limity wydatków wyborczych nie mogą być egzekwowane bez sprawnie działających instrumentów nadzorujących ich przestrzeganie, takich jak: sprawozdania finansowe (przedstawiane zarówno przez kandydatów jak i partie polityczne), badanie przez biegłego rewidenta finansów podmiotów politycznych, instytucję agenta wyborczego (pełnomocnika finansowego).

- Po czwarte, doświadczenia zachodnie pokazują, iż z kwestią limitowania wydatków na kampanie wyborcze ponoszonych przez partie polityczne, związany jest problem udziału podmiotów trzecich.

Ich niezależne i pośrednie wydatki mogą spowodować, że limity nałożone na partie staną się fikcją. Limity wydatków okażą się bezużyteczne, gdyż łatwo będzie można przerzucić koszt kampanii na podmioty trzecie. Stąd też konieczność ograniczenia udziału innych podmiotów w debacie publicznej na czas trwania kampanii. Ograniczenie to, mając na celu zachowanie równowagi stron biorących udział w rywalizacji wyborczej, nie powinno jednak zmniejszać swobody wypowiedzi. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii określono ten limit na poziomie 5% z 20 milionowego limitu - tj. miliona funtów⁷. Limit ten dotyczyć ma wszelkich podmiotów nie będących komitetem wyborczym danej partii. Ustalenie limitu miałooby na celu utrudnić partiom politycznym jego obchodzenie poprzez wykorzystywanie zależnych organizacji (np. fundacji, stowarzyszeń, związków zawodowych), ale równocześnie zapewnić niezależnym organizacjom realną możliwość uczestniczenia w dyskusji politycznej. W wypadku udowodnienia komitetowi wyborczemu przekazywania środków wyborczych na rzecz podmiotów trzecich, środki te byłyby zaliczane na poczet limitu ustalonego dla przekazującego komitetu.

W rzeczywistości efekty osiągnięte w demokracjach zachodnich poprzez wprowadzenie limitów na wydatki wyborcze są różne. Ich efektywność zależy od występowania wielu czynników. Ograniczenia wydatków były na przykład instrumentem wprowadzającym równowagę i kontrolującym wzrost wydatków wyborczych na brytyjskiej i kanadyjskiej scenie politycznej. Sukces, jaki limity wydatków odniosły w obu tych krajach, był wynikiem bezwzględnego ich przestrzegania. W przypadku Wielkiej Brytanii, działające od ponad stu lat limity wydatków wyborczych na poziomie lokalnym, wymagają jednak aktualizacji poprzez wprowadzenie limitów na szczeblu krajowym i ograniczeniu wydatków podmiotów nie będących partiami. Pokazuje to, iż wprowadzenie limitów wyborczych powoduje ciągłą walkę z ich obchodzeniem.

⁷ *The Funding of Political Parties in the United Kingdom - The Government's proposals*, Londyn, lipiec 1999.

Regulacje dotyczące kampanii medialnych

Limity kwotowe nie są jedyną formą ograniczania wydatków ponoszonych na kampanie wyborcze. Stosuje się także limity przedmiotowe. Ograniczają one wykorzystywanie kosztownych form reklamy politycznej, w szczególności kampanii w mediach elektronicznych i reklamy prasowej. Wzrost roli jaką odgrywa telewizja w walce wyborczej powoduje, iż partie polityczne, ich kandydaci muszą znacząco zwiększać budżety swoich kampanii.

Dla przykładu, podczas wyborów odbywających się w Stanach Zjednoczonych w roku 1992 koszty nieograniczonej kampanii wyborczej, prowadzonej w mediach elektronicznych, przekroczyły sumę 330 milionów funtów. W Kanadzie koszty reklamy, w szczególności reklamy telewizyjnej, pochłonęły więcej niż połowę partyjnych wydatków wyborczych w latach 1979-1993. Mając na uwadze koszty kampanii telewizyjnych, w demokracjach zachodnich ograniczenie płatnych reklam jest najczęściej stosowaną formą limitów przedmiotowych.

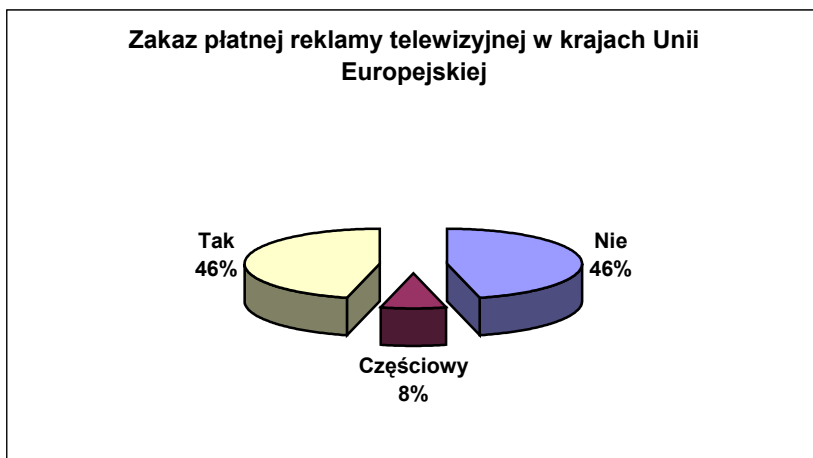
Ograniczenia te łączą się jednak ze zwiększeniem dostępu partii politycznych do bezpłatnych mediów, co z kolei wymaga sprawnej i silnej telewizji publicznej. Bezpłatny czas antenowy jest przyznawany w chwili obecnej w 14 krajach Unii Europejskiej. Przykładem zastosowania takich rozwiązań mogą być również takie kraje jak: Indie, Izrael, Turcja. Wprowadzenie bezpłatnego czasu antenowego stwarza tym partiom możliwość zaoszczędzenia istotnych środków finansowych.

Co jest jednak ważne, zasady przyznawania darmowego czasu antenowego w demokracjach zachodnich stwarzają pewne nierówności. Faworyzują one większe i starsze partie polityczne, co w połączeniu z zakazem płatnej reklamy może stwarzać poważne problemy. Należy jednak pamiętać, iż ograniczenie i zablokowanie dostępu do mediów może wywołać odwrotny skutek niż wzmocnienie systemu demokratycznego. Najlepszym tego przykładem są Indie, gdzie partie polityczne nie mogły do roku 1977 prowadzić płatnej kampanii telewizyjnej. W tym czasie opozycja protestowała przeciwko bojkotowaniu jej

przez media i ciągłemu nagłaśnianiu programu partii rządzącej w ramach “programów informacyjnych”⁸.

Limity przedmiotowe podlegają wprawdzie tej samej krytyce co limity kwotowe, jednak ich stosowanie w praktyce wypada zdecydowanie lepiej. Limity ograniczające płatną reklamę, a w szczególności zakazy stosowania płatnej reklamy telewizyjnej, zdecydowanie łatwiej jest kontrolować i egzekwować.

Wykres 6



Źródło: Opracowanie własne autora i Michaela Pinto-Duschinskiego na podstawie regulacji prawnych dotyczących finansów politycznych i subsydów w sześćdziesięciu krajach.

Tak więc stosowane w demokracjach zachodnich ograniczenia kampanii telewizyjnych są ogólnie postrzegane jako skuteczny sposób na zredukowanie kosztów prowadzenia kampanii wyborczych i zmniejszenie presji finansowej, jakiej podlegają partie polityczne. Rozwiązanie to wymaga zarówno istnienia silnej i niezależnej telewi-

⁸ *Campaign Financing of National Elections in Selected Foreign Countries* - Law Library, Library of Congress, Waszyngton, maj 1997.

zji publicznej, dojrzałego systemu partyjnego, jak również uzgodnienia systemu dystrybucji czasu antenowego gwarantującego dostęp wszystkim występującym opcjom politycznym.

Wnioski

Wnioski są oczywiste. Finanse polityczne są problemem występującym na całym świecie. Jest to jeden z najpoważniejszych dylematów stojących przed rządami demokratycznymi (jak również niedemokratycznymi). Porównując finansowanie partii politycznych w Polsce do demokracji zachodnich widać fikcję jego jawności. Zarówno partie jak i darczyńcy mają całą paletę możliwości obchodzenia regulacji dotyczących ujawniania finansowania podmiotów politycznych. Prawdą jest, iż pełnego urzeczywistnienia zasady jawności finansowania nie udało się osiągnąć w żadnej z demokracji zachodnich. W wypadku polskiego systemu finansów politycznych próby te dopiero się podejmuje.

Kolejnym z problemów związanych z finansowaniem partii politycznych jest przekonanie niektórych polskich polityków, iż wspieranie pieniędzmi publicznymi wyklucza korupcję polityczną. Doświadczenie zachodnich demokracji (Włochy, Niemcy) pokazuje, iż finansowanie z pieniędzy publicznych nie wystarczy, by ograniczyć korupcję. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest bowiem warunkiem koniecznym ograniczenia korupcji politycznej, ale nie warunkiem wystarczającym. Podmioty polityczne mogą uzyskiwać dotacje z budżetu państwa przekraczające ich potrzeby. K.H Nassmacher stwierdził, iż: "partie w demokracjach zachodnich notują wzrost dochodów. Czynnikiem dochodu mógłby wyzwalać rosnący popyt na świadczenia aparatu partyjnego"⁹.

Kandydaci i partie polityczne wciąż będą racjonalnymi graczami próbującymi wydać na kampanię więcej niż ich oponenti. Będą się sięgali do dodatkowych źródeł, tych samych, które ich korumpowały. W

⁹ Nassmacher Karl-Heinz: *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies w: Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Colorado, Westview, 1992 Por. Gedymin Olgierd: *Finansowanie partii politycznych*. BSE, sierpień 1994, s. 11.

rezultacie, finansowanie z budżetu państwa, nie połączone ze ścisłą kontrolą wszystkich pozostałych źródeł, będzie jedynie powodowało wzrost dochodów.

Doświadczenia demokracji zachodnich pokazują również, iż uregulowanie kwestii źródeł finansowania należy uzupełnić regulacjami dotyczącymi wydatków na kampanię wyborczą. Jeśli zaś chodzi o konkretne rozwiązania to np. limity wydatków na kampanię wyborczą powinny być ustalone na poziomie odzwierciedlającym zmieniające się realia polskiej polityki. Przedstawiona tabela B pokazuje, iż należy spodziewać się znacznego wzrostu kosztów kampanii krajowych w przeciągu najbliższych 5 lat - w Polsce wciąż są one znacznie tańsze od kampanii w krajach zachodnich (tabela B). Odrębną kwestią jest ujawnienie realnych kosztów kampanii wyborczych w Polsce. W sprawozdaniach finansowych komitety wyborcze zaniżają w oczywisty sposób poniesione koszty, m.in. nie podając wartości przekazanych środków niepieniężnych. Rzetelność tych sprawozdań jest kwestią niezwykle ważną w przypadku ew. wprowadzenia przez ustawodawcę limitów wydatków. W wypadku konkretnych wysokości limitów ustawodawca powinien zdecydować się na pułap limitów ustalony w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Mając na uwadze nie realizowanie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych, należałoby postulować ostrożność w kopiowaniu zachodnich regulacji, które nie będą przez polską klasę polityczną przestrzegane. Ustawodawca powinien skłonić się w kierunku rozwiązań sprawdzonych i łatwiej egzekwowanych. Stąd też postulat zrealizowania w pierwszej kolejności konstytucyjnej zasady jawności i egzekucji istniejących już przepisów. Nowelizacje ustawy o partiach politycznych i ordynacji wyborczych są wyjątkową okazją do ujednoczenia przepisów dotyczących finansowania partii politycznych.

Analiza finansów politycznych w demokracjach zachodnich pokazuje, iż ustawodawca co pewien czas musi wprowadzać nowe regulacje, bądź uzupełniać dotychczas istniejące. Nie występuje bowiem system idealny, system odporny na patologie związane z finansowaniem polityki. Dynamiczna ewolucja polskiej sceny politycznej i profesjonalizacja kampanii wyborczych nie sprzyjają zbyt kazuistycznym

regulacjom. Ale praktyka finansowania demokracji zachodnich pokazuje, iż poza wprowadzaniem przepisów regulujących system finansów politycznych istnieje konieczność ponadpolitycznego porozumienia dotyczącego pozyskiwania funduszy. Liderzy polskich partii politycznych powinni sami, poza poszukiwaniem najlepszych rozwiązań antykorupcyjnych, swoim bieżącym postępowaniem oczyszczać politykę z patologicznych zachowań.

Tabela A - Limity wydatków wyborczych w wybranych krajach

| KRAJ | Partie bądź kandydaci prezydenccy | | Partie bądź kandydaci parlamentarni | |
|-----------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|-------------------|
| | Szczelbel krajowy | | Szczelbel lokalny | |
| | Limity ogólne (m.in. kwotowe) | Limity na reklamę (1) | Limity ogólne | Limity na reklamę |
| Argentyna | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Australia | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Austria | Nie | Tak (2) | Nie | Tak (2) |
| Belgia | Tak | Tak (2) | Tak | Tak (2) |
| Boliwia | Nie | Tak | Nie | Nie |
| Brazylia | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Kanada | Tak | Tak | Tak | Nie |
| Chile | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Kolumbia | Tak | Tak | Tak | Tak |
| Kostaryka | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Dania | Nie | Tak (2) | Nie | Tak(2) |
| Finlandia | Nie | Tak (2) | Nie | Tak (2) |
| Francja | Tak | Tak (2) | Tak | Tak (2) |
| Niemcy | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Grecja | Nie | Tak (3) | Nie | Tak (3) |
| Honduras | Nie | Nie | Nie | Nie |
| Indie | Nie | Tak (2) | Tak | Tak (2) |
| Irlandia | Nie | Tak (2) | Tak | Tak (2) |

| | | | | |
|-----------------|---------|---------|-----|---------|
| Włochy | Tak | Nie | Tak | Nie |
| Meksyk | Tak | Nie | Tak | Nie |
| Norwegia | Nie | Tak (2) | Nie | Tak (2) |
| Płd. Korea | Tak | Tak (4) | Tak | Tak (4) |
| Hiszpania | Tak | Tak (5) | Nie | Tak (2) |
| Szwecja | Nie | Tak (2) | Nie | Tak (2) |
| Szwajcaria | | Tak (2) | | Tak (2) |
| Tajwan | Nie | Tak (4) | Tak | Tak (4) |
| Turcja | Nie | Tak (2) | Nie | Tak (2) |
| Urugwaj | Nie | Nie | Nie | Nie |
| U.S.A | Tak (6) | Nie | Nie | Nie |
| Wielka Brytania | Nie | Tak (2) | Tak | Tak (2) |

Uwagi:

(1) 'Tak' oznacza, iż występują szczegółowe regulacje limitujące reklamę polityczną, np. zakaz płatnej reklamy.

(2) Płatna reklama telewizyjna jest zakazana. Partie i kandydaci otrzymują darmowy czas antenowy w telewizji publicznej.

(3) Podobnie jak (2), z tym że partie otrzymują także darmowy czas antenowy w prywatnych stacjach w takiej samej ilości jak w telewizji publicznej.

(4) Zakaz politycznej reklamy telewizyjnej - zarówno płatnej jak i darmowej.

(5) Podobnie jak (2), z tym że występuje dodatkowo określony przez ustawodawcę limit wydatków na reklamę

(6) Limit wydatków dotyczy tylko kandydatów prezydenckich, którzy otrzymali dotacje z budżetu państwa. Limit wydatków równa się wysokości dotacji.

Źródło: Kevin Casas-Zamora, St. Antony's College, Oxford

Tabela B - Wydatki na kampanię wyborczą

Całkowity koszt kampanii w USD w przeliczeniu na mieszkańca (rok kampanii)

| | |
|-------------------|---|
| Australia | \$1.40 (1990), \$1.05 (1987), \$0.80 (1984) |
| Austria | \$3.98 (1990) |
| Belgia | \$1.80 (1981) |
| Kanada | \$1.63 (1988), \$1.36 (1984) |
| Dania | \$0.35 (1990) |
| Finlandia | \$2.60 (1987) |
| Francja | \$0.95 (1988, Wybory Prezydenckie) |
| Niemcy | \$2.50 (1990) |
| Izrael | \$7.30 (1988), \$3.24 (1984), \$3.88 (1981) |
| Japonia | \$4.40 (1984) |
| Holandia | \$0.24 (1981) |
| Norwegia | \$0.70 (1989) |
| Szwecja | \$1.10 (1991) |
| Szwajcaria | \$1.15 (1991), \$1.14 (1987), \$1.10 (1983) |
| Wielka Brytania | \$0.42 (1983) |
| Stany Zjednoczone | \$3.90 (1988), \$3.37 (1984), \$3.24 (1980) |

Zródło: The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics: The World of Campaign Finance, Washington 1992

Bibliografia

Alexander, Herbert E., Bauer M. Financing the 1988 election. Boulder: Westview Press, 1991.

Alexander, Herbert E., Shiratori R. Political finance among the democracies. Boulder, Colorado: Westview Press, 1994.

The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics: The World of Campaign Finance, Washington 1992

The Committee on Standards in Public Life - The Neill Committee. The funding of political parties in The United Kingdom. The Stationery Office, London 1998.

Ewing, Keith D. The funding of political parties: Europe and Beyond. Cooperativa Libraria Universitaria Editrice Bologna, 1999.

Gedymin, Olgierd. Finansowanie partii politycznych. Informacja BSE, sierpień 1994.

- Heidenheimer, Arnold J. *Comparative Political Finance: The financing of party organizations and election campaigns*. D.C. Heath, Lexington, Mass. 1970.
- Nassmacher, Karl-Heinz. *Comparing party and campaign finances in Western democracies*. w: *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Colorado Westview, Boulder, Colorado 1992.
- Nassmacher, Karl-Heinz. *Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: The examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany*. w: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, 1989.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *British political finance 1830-1980*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1981.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *British political funding 1979-1983: Parliamentary Affairs*, 1985.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Comparative issues in party and election finance*. Dundurn Press, Toronto 1991.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Foreign political aid: the Germany political foundations their US counterparts*. *International Affairs* 67, no. 1 (1991).
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Funding of political parties*. Her Majesty's Stationery Office, London 1993.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *How can the influence of money in politics be assessed?* XII IPSA World Congress, Paris 1985.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *The international dimensions of democratisation: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Parties and candidates*. w: *ACE Electronic Handbook*. United Nations Department of Development Support and Management Services, International Foundation for Election System and International IDEA, New York, Washington, Stockholm 1998.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Survival of political corruption in advanced democracies*, 1976.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Trends in British party funding 1983-1987: Parliamentary Affairs*, 1989.
- Seidle, F. Leslie. *Comparative issues in party and election finance*. *Research Studies*. Vol. 4 Dundurn Press, Toronto 1991.
- Skrzydło Wiesław, Adam Wojtaszczyk. *Instytucjonalizacja partii politycznych w państwach demokracji parlamentarnej*. Warszawa, 1989.

DYSKUSJA

Dominika Wielowieyska: W projekcie, który przedstawił dr Bartłomiej Nowotarski, była mowa o potrzebie wprowadzenia takich sankcji, jak np. rozwiązanie partii politycznej, czy utrata prawa do dotacji.

W związku z tym nasuwa się pytanie, czy obowiązujące przepisy nie przewidują takich sankcji. Wydaje się, że przewidują. Jeżeli tak, nie bardzo wiadomo, na czym ma polegać różnica.

Dr Bartłomiej Nowotarski: Różnica polega na zróżnicowaniu i zwielokrotnieniu sankcji. Obecnie jest możliwość delegalizacji partii za nieprawdziwe sprawozdanie finansowe oraz za niedotrzymanie właściwego terminu. Rozwiązania te będą utrzymane.

Ponadto jest jednak propozycja rozszerzenia tych sankcji na inne niewłaściwe działania partii politycznych. Nowa kwestia to przekroczenie limitów finansowania przez prywatne podmioty. W takim przypadku proponowana jest sankcja w postaci częściowej lub całkowitej utraty prawa do dotacji.

Tak więc zwiększa się spectrum sankcji. Dotychczas polegały one głównie na delegalizacji.

Dominika Wielowieyska: Gdy była mowa o odpowiedzialności, to rozumiem, że w grę wchodzi odpowiedzialność organów statutowych partii, czy na ogół zarząd partii...

Dr Bartłomiej Nowotarski: Tak, zarząd reprezentuje partię.

Dominika Wielowieyska: Czyli odpowiada zarząd...

Dr Bartłomiej Nowotarski: Ale nie indywidualnie.

Dominika Wielowieyska: Jeżeli zarząd będzie musiał zapłacić karę np. w wysokości 1 mln zł, oznaczać to będzie, że środki na zapłacenie kary będą pochodzić z kasy partii. Co jednak będzie, jeżeli okaże się, że partia nie ma pieniędzy?

Dr Bartłomiej Nowotarski: Jeżeli partia nie ma pieniędzy, to jest to tak, jak w przypadku komitetu wyborczego. Możliwości wyegzekwowania kary są wówczas ograniczone. Dlatego też projekt nie przewiduje kary obligatoryjnej. Jest to kara dodatkowa w procesie decyzji administracyjnej.

Posel Jacek Rybicki: Chcę rozpocząć od uwagi do wypowiedzi Marcina Waleckiego. Chodzi o przytoczoną opinię posła Zbigniewa Janasa¹. Nie jest to zupełnie tak, o ile dobrze pamiętam, że komitety wyborcze, które otrzymały pieniądze, nie mogły ich wykorzystać dla celów działalności politycznej. Dotyczy to także partii wchodzących w skład danego komitetu wyborczego. Natomiast partie otrzymały środki finansowe z przeznaczeniem na działalność polityczną. Jest to zasadnicza różnica.

Ponadto - w związku z tą kwestią - nasuwa się pytanie o celowość i trafność tego typu regulacji. Czy nie była to regulacja sztuczna, skoro było wiadomo, że w skład komitetu wyborczego mogą wchodzić partie polityczne. Tymczasem zwiększony zwrot kosztów miał być przeznaczony na cele charytatywne i pomocowe, a nie na działalność polityczną. Jest to jednak kwestia na marginesie.

Jeżeli natomiast chodzi o główny problem poruszony na konferencji, to wydawać mogłoby się, że znane są mniej lub bardziej sprawdzone rozwiązania oraz własne doświadczenia. Wystarczy więc przedłożyć je na grunt prawa pisanego i sprawa jest rozwiązana i zamknięta.

Tymczasem nie jest tak. Wydaje mi się, że w grę wchodzi trzy punkty zapalne - bariery - które utrudniają rozwiązanie problemu. Punkty te to swego rodzaju glosa do referatów oraz dyskusji.

¹ M. Walecki wygłaszając przygotowany referat zauważył: "Ustawa ta (mowa o ustawie o partiach politycznych) wprowadziła bardzo ciekawe rozwiązanie. Zwrot kosztów wyborczych dotyczy komitetów wyborczych. Problem ten trafnie ujął poseł Zbigniew Janas zwracając uwagę, iż AWS i SLD otrzymały z budżetu jednorazowe wypłaty, o których partie - takie jak Unia Wolności - mogą tylko śnić".

Punkt pierwszy, to kwestia, o której była już trochę mowa, a mianowicie przekonanie opinii publicznej do regulacji dotyczących finansowania partii politycznych.

Niestety, jest to wina również polityków oraz mediów, a właściwie całego systemu, który jest dzisiaj w Polsce. W systemie tym raczej przeważa zniechęcanie do partii politycznych i ich działalności. Widać tendencję do pokazywania partii w krzywym zwierciadle własnych błędów, zamiast przekazywania plusów i minusów partii politycznych.

Przypominam sobie, że niedawno w bardzo poczytnym tygodniku znalazł się jakże wymowny, a zarazem dowcipny tytuł "Partriotyzm". Można podać inne przykłady tego rodzaju.

Przypominam sobie także kandydatów z lewa, z prawa i ze środka, którzy w trakcie różnych kampanii wyborczych pokazują, że są lepsi, gdyż są niepartyjni. Ponieważ nie odwołują się do żadnej partii politycznej, uważają się za lepszych, gdyż ich zdaniem partie są złe i skorumpowane oraz przeżarte dążeniem do tego, aby dopchać się do koryta władzy.

Tak więc uważam, że potrzebna jest wola wszystkich podmiotów gry, która rozgrywa się na scenie politycznej. Podobnie jak poseł Mirosław Czech uważam, że wszystkie partie muszą sobie zdać sprawę z tego, że jeżeli nie nastąpi wyeliminowanie tego problemu z arsenału wzajemnej gry politycznej, to nikt nie wygra.

Po drugie - do tej idei musimy przekonać naszych sojuszników i przyjaciół, czyli dziennikarzy. W tej kwestii warto zrozumieć, że jest to coś, o co warto zabiegać, że jest to krok do przodu, jeżeli chodzi w ogóle o budowę demokracji w Polsce. Być może dzięki temu uda się przekonać zwykłych ludzi do tego, że zmiany w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych w sposób tak generalny - nawet jeżeli obciążą finanse publiczne, czyli kieszenie podatników - to per saldo opłacą się nam wszystkim.

Tak na marginesie chcę dodać, że jako przewodniczący dużej struktury organizacyjnej związku zawodowego miałem wielokrotnie większe możliwości działania organizacyjnego, w porównaniu z sytuacją dzisiejszą, kiedy jestem w kierownictwie dużej partii politycznej. Z oczywistych względów związek zawodowy miał dużo szerszą bazę i

dużo większe możliwości działania niż partia polityczna. Sytuacja taka prowokuje do różnych działań na granicy prawa.

Kolejną ważną sprawę, o której chcę mówić, podjął jak dotąd tylko pan Marcin Walecki. Chodzi o kwestię skuteczności naszych rozwiązań wobec narzuconego trochę konstytucją systemu wyborczego w naszym kraju.

Jest tak, że większość limitów wyborczych finansowania kampanii wyborczej, sprowadza się do budowy systemu finansowania pojedynczego kandydata. Są to bowiem systemy, w których - w gruncie rzeczy - startują z różnych partii pojedynczy kandydaci w danym okręgu. Wówczas problem jest stosunkowo prosty i łatwy.

Jednak konia z rzędem temu, kto zaproponuje taki kształt ustawy, która w sposób jasny i precyzyjny będzie określać, w jaki sposób konstruować zasady finansowania kampanii wyborczej komitetu wyborczego, którego lista kandydatów obejmuje 30 nazwisk, albo i więcej.

Inne pytanie to problem, w jaki sposób skontrolować ich wydatki i w jaki sposób sprawdzić, czy dany kandydat wydrukował założoną przez komitet wyborczy np. liczbę 5 tys. ulotek, a nie 50 tys. ulotek.

Mówił o tym pan Marcin Walecki, a ja to mogę potwierdzić, że zdarza się, iż wydatki komitetu wyborczego zgłaszającego daną listę i wydatkowane na tę listę, były wielokrotnie niższe, niż wydatki jednego kandydata z tej listy. Moim zdaniem, jest to problem, który może wybuchnąć w 2001 r.

Uważam, że rozwiązanie tego problemu jest jednym z kluczowych zadań stojących przed naszą Komisją.

Trzeci problem - bariera - jest łatwy do pokonania w teorii, lecz jest trudny w praktyce. Chodzi o skuteczność kontroli i egzekucji ewentualnych późniejszych przekroczeń ustanowionego prawa.

Z praktyki wiadomo, że w tego typu organizmach trudno jest przeprowadzić skuteczną kontrolę i następnie wyegzekwować wymogi wynikające z obowiązującego prawa.

Jeżeli będzie na to zgoda wszystkich stron życia politycznego i jeżeli będzie oczywiste przyzwolenie społeczne, to być może sytuacja ulegnie zmianie. Jeżeli tak się stanie, to wówczas będziemy mogli

powiedzieć, że w polskim dojrzewaniu do demokracji dokonaliśmy ewolucyjnego przełomu.

Posel Mirosław Czech: Chcę przypomnieć, że niektóre kwestie podniesione przez posła Jacka Rybickiego znalazły się wcześniej w tezach zaprezentowanych przez posła Ludwika Dorna.

Prof. Stanisław Gebethner: Chcę nawiązać do kwestii, którą przed rozpoczęciem dyskusji podniósł poseł Mirosław Czech i nawiązał do niej poseł Jacek Rybicki.

Nawet jeżeli jestem bardziej przekonany do finansowania partii politycznych z budżetu - po argumentach dr Bartłomieja Nowotarskiego - to nadal pozostaję sceptykiem, gdyż 10 lat temu doznałem swego rodzaju urazu. Proponowałem wówczas finansowanie partii politycznych z budżetu. Istniała jednak wówczas jeszcze PZPR. Brałem wtedy udział w listopadzie w audycji radiowej wraz z Krzysztofem Królem z KPN.

Argumentami, które były poruszone dzisiaj broniłem tezy, iż uzdrowienie sytuacji polega na finansowaniu partii politycznych, mając oczywiście na myśli partie polityczne jako pewną kategorię, tymczasem słuchacze zrozumieli, że chodzi tylko o jedną partię, czyli o obronę PZPR.

Trudno było jednak wytłumaczyć, że chodzi o partie w ogóle, a nie o PZPR. Pozostało jednak u mnie w świadomości doświadczenie, iż społeczeństwo jest bardzo uczulone na finansowanie partii politycznych z budżetu państwa.

Posel Mirosław Czech zwrócił uwagę na to, że stopień alienacji partii politycznych zwiększa się. Jeżeli tak jest, to pomimo argumentów prezentowanych w dyskusji, akceptacja społeczna dla finansowania partii politycznych z budżetu państwa jest dzisiaj praktycznie nie do osiągnięcia. Poseł Jacek Rybicki zwrócił uwagę na to, że partie polityczne robią wiele, aby się wzajemnie zohydzić.

Warto zwrócić uwagę na ustawiczne lansowanie tezy, że partie walczą tylko o stołki. Nasuwa się jednak pytanie o to, jak można realizować politykę partii, jeżeli kluczowe stanowiska nie są obsadzone przez przedstawicieli danej partii. Nie wyjaśnia się, że polityka ka-

drowa jest elementem realizowania programu partii politycznych i elementem funkcjonowania partii politycznych.

Należy podkreślić, że partie nie akceptują tego, że artykułują i agregują określone interesy społeczeństwa lub jego części. W grę wchodzi bowiem ścieranie się poglądów, co ma doprowadzić do realizacji określonych celów politycznych.

Tak więc obraz działania partii politycznych - ostatnio także w sejmikach województw - jest coraz gorszy. W związku z tym w Polsce może nastąpić repetycja tego, co stało się we Włoszech, o czym wspominałem. Można przyjąć, że społeczeństwo nie będzie akceptować pomysłu płacenia z budżetu państwa na partie polityczne. Społeczeństwo widzi bowiem negatywne zjawiska prezentowane w środkach przekazu. Nie obciążam jednak dziennikarzy, którzy przekazują to, co się dzieje.

Chcę więc jeszcze raz podkreślić, że przekonanie społeczeństwa do postulatu finansowania partii politycznych z budżetu państwa będzie niezwykle trudne nawet przy uwzględnieniu wszystkich argumentów. Posłowie i senatorowie będą musieli włożyć dużo wysiłku, aby przekonać ludzi do tej idei, pokazując pozytywne strony tego rozwiązania.

Druga sprawa, która mnie zaskoczyła, ale jednocześnie uświadomiła problem, to krytyka personalizacji wyborów, przeprowadzona przez posła Ludwika Dorna. Należy dodać, że rozwiązanie przyjęte w naszym kraju wzorowane jest na Finlandii.

Krytyka zmierza przeciwko tendencji, która opowiada się za zwiększeniem indywidualnego charakteru wyborów wraz z postulatem okręgów jednomandatowych. Obecny system jest krytykowany za to, że parlamentarzyści to nominaci partii politycznych. Teraz natomiast okazuje się, że jest to rozwiązanie korupcjogenne.

Zgadzam się, że poseł Ludwik Dorn podniósł dylemat, ale propozycja jego rozwiązania przez przyjęcie listy zamkniętej, to jest umocnienie tendencji antypartyjnej. Jeżeli przyjęte zostałyby rozwiązania z listami zamkniętymi - oznaczające m.in. zasadnicze uproszczenie karty wyborczej - to reakcja będzie taka, iż pod adresem partii politycznych zostanie skierowany zarzut, iż same chcą o wszystkim decy-

dować, ograniczając rolę wyborców. Będzie to argument na rzecz alienacji partii i polityków.

Tak więc obie dyskutowane kwestie dają się bronić abstrakcyjnie, ale w konkretnym, realnym układzie w Polsce będą bardzo trudne do zrealizowania. Dlatego też nawiązuję do pierwszej tezy mojego referatu - chodzi o to, aby częściowe rozwiązania, które mają uzasadnienie w dążeniu do walki z korupcją nie doprowadziły do zagubienia tego, co jest istotą funkcjonowania partii politycznych.

Posel Ludwik Dorn: Są na to liczne dowody, że byłem i jestem przeciwnikiem skrajnych list otwartych. Rozwiązanie to krytykuję od 1990 r., choć bezskutecznie.

Ponadto muszę jednak podkreślić, iż nie proponowałem odejścia od personalizacji. Warto jednak krótko przypomnieć historię tego rozwiązania. Ówczesne kierownictwo OKP na głosy wewnętrznych krytyków odpowiedziało, że na inny model nie zgodzi się ZSL - przekształcające się w PSL - gdyż partia ta ma bardziej lokalny charakter i nie zniesie napięcia wewnętrznych.

Nie jest nawet ważne, czy był to tylko pretekst, ale faktem jest, że rozwiązanie to utrwaliło się. Dlatego też frontalne stracie z tym mechanizmem z wielu względów - m.in. ze względu na antypartyjne nastawienie opinii publicznej - nie wróży powodzenia. Nie ma sensu rozpoczynania bitew, które się przegra.

W tej sytuacji proponuję tylko centralizację funduszy wyborczych, czyli przyjęcie, że fundusz wyborczy znajduje się w rękach kierownictwa partii. Nie chodzi o to, aby przyjmować regulacje ustawowe, ale chodzi o przyjęcie zasady, że kierownictwo partii i kandydaci decydują o miejscach na listach kandydatów i podziale funduszy wyborczych.

Jest to oczywiście duże obciążenie organizacyjne dla kierownictwa partii, ale jednocześnie będzie to zmuszenie kierownictwa partii do prowadzenia realnej polityki wewnątrzpartyjnej. Oznaczać to będzie premiowanie partii bardziej zdyscyplinowanych i partii o dobrym wzorze działania wewnątrzpartyjnego. Pomijam przy tym tradycje tych wzorów, które mogą podobać się lub nie. Zmiana ta będzie się więc dokonywać kosztem partii bardziej zanarchizowanych.

Problem, o którym wspomniał prof. Stanisław Gebethner, to próba jego rozwiązania od strony finansów, a nie od strony konstrukcji list wyborczych. Chcę dodać, że gdyby w Komisji udało się przyjąć, że personalizacja jest fakultatywna, a nie obligatoryjna, to ja bym nie płakał. Nie mam jednak również zamiaru umierać za personalizację.

Jeżeli chodzi o generalny problem zniechęcenia do partii politycznych, to jak wskazywał pan Marcin Walecki, podejmujemy kwestię reformy przed skandalami. Jednakże w porównaniu do Węgrów i Czechów dokonujemy reformy z dużym opóźnieniem. W tych sprawach kwestię przyjęcia zasady, że demokracja jest realizowana przez partie polityczne i kwestię finansowania partii politycznych rozstrzygnięto w latach 1990-1991 i częściowo w 1994 r.

Należy dodać, że rozwiązaniom ustawowym towarzyszyły dyskrecjonalne decyzje rządów. Polegało to głównie na uwłaszczaniu zwłaszcza nowych partii politycznych na nieruchomościach. Jak się porówna polskie partie polityczne z czeskimi, czy węgierskimi - niezależnie od tego, czy są to postkomuniści, czy antykomuniści - to widać bardzo dużą różnicę.

W Polsce w oczy biła bieda z nędzą, może oprócz PSL i SD. Brało się to z tego, że w 1989 r. nastąpiło odwrócenie przymierzy i nowej władzy nie bardzo wypadało uderzać w część swego zaplecza politycznego w w Sejmie "kontraktowym".

Jest również tak, że do rangi symbolu urasta fakt, że w pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich, wszyscy najbardziej liczący się kandydaci: Lech Wałęsa, Tadeusz Mazowiecki i Stanisław Tymiński, byli kandydatami bezpartyjnymi. Partie polityczne zakładali po klęsce - jedni wcześniej, inni później. Lech Wałęsa zrealizował pomysł na partię polityczną dopiero po tym, jak przestał być prezydentem.

Tak więc można powiedzieć, że wielu czołowych polityków wpadało na pomysł utworzenia partii politycznej wówczas, gdy ponosili klęskę.

Do rangi innego symbolu urasta fakt, że instytucja założycielska nowej demokratycznej Polski, czyli NSZZ "Solidarność" dwa razy szła do wyborów parlamentarnych pod hasłem "Partii 100 a *Solidarność* jedna". Oznaczało to wzmocnienie ducha antypartyjnego po opo-

zycyjnej stronie sceny politycznej. Duch ten trapi teraz posła Jacka Rybickiego, jako przewodniczącego regionu gdańskiego NSZZ "Solidarność".

Zgadzam się z opinią posła Jacka Rybickiego, który stwierdził, że jako członek ścisłego kierownictwa bardzo ważnej partii politycznej, ma bardzo ograniczone możliwości działania, w porównaniu z możliwościami działania funkcjonariusza związkowego.

Generalnie rzecz biorąc uważam, że podejmujemy kwestię nie tylko kroków antykorupcyjnych, ale widoczna jest również nadzieja na reformę państwa. Od czegoś bowiem trzeba rozpocząć reformy tego słabego państwa. Obecnie jest bowiem tak, że mamy słabe państwo, słabe społeczeństwo obywatelskie i słaby system polityczny ze szczególnym uwzględnieniem słabości partii politycznych, które powinny pośredniczyć między społeczeństwem obywatelskim a władzą publiczną.

Należy dodać, że kwestia wzmacniania się społeczeństwa obywatelskiego, to proces długotrwały. Tym bardziej nasuwa się więc pytanie, co powinno spowodować wzmocnienie się państwa. Takim czynnikiem może być to, iż sprawimy, że partie będą dobrze wykonywać swoje klasyczne funkcje, w tym również funkcję agregacji interesów i pośrednictwa politycznego. Będzie to wzmacniać społeczeństwo obywatelskie i państwo.

Odnosząc się do wypowiedzi prof. Stanisława Gebethnera chcę powiedzieć, że dobrze byłoby, aby partie w Polsce wykonywały funkcję agregacji interesów. Funkcji tej jednak nie wykonują lub wykonują ją w sposób bardziej typowy dla grup interesu, a nie dla partii politycznej. W praktyce można mówić raczej o procesie transmisji kanałami politycznymi do struktur państwowych bardzo specyficznych i wąsko funkcjonalnie wyspecjalizowanych interesów grupowych.

Trudno natomiast dostrzec, że jest to proces agregacji i transformacji interesów w pewien program polityczny. Program ten powinien być następnie realizowany dzięki obsadzaniu przez partie stanowisk publicznych. Tak więc chodzi o program polityczny, a nie transmisję celów określonych grup interesu.

Centralizacja finansów przeznaczonych na cele polityczne, mająca wyraźny antykorupcyjny kierunek, może być jednym z elementów

uzdrowienia obecnej sytuacji i zapobieżenia aferom w przyszłości. Jest bowiem tak, że kierownictwo partii w odróżnieniu od lokalnych działaczy wie, że odpowiada za całość. Obecnie kierownictwa partii - nawet w Sejmie - nie mogą opanować działaczy terenowych, gdyż nie mają stosownych instrumentów kontroli. Kierownictwa partii chciałyby je osiąść.

Na zakończenie chcę odnieść się do dwóch kwestii szczególnych. Kwestia pierwsza - mam zasadnicze wątpliwości, czy wzrost kosztów kampanii wyborczej powinien dotyczyć również wyborów samorządowych. Tego typu propozycję przedstawił dr Bartłomiej Nowotarski.

Moje wątpliwości wynikają z tego, że państwo polskie jest słabe i biedne. Ważny jest jednak i inny wzgląd, jakim są partie regionalne.

Zwrot kosztów kampanii wyborczej w wyborach samorządowych stworzy podstawę do działania partiom regionalnym, choć może w postaci nie tak skrajnej, jak Ruch Autonomii Śląska. Oznaczać to jednak będzie osłabienie systemu politycznego. Obecnie, jeśli grupa działaczy terenowych jest w konflikcie z kierownictwem partii, to stoi przed poważnym dylematem. Przy zmianie systemu finansowania, grupa taka będzie mogła stworzyć partię działającą np. w trzech powiatach. Należy dodać, że tak jest we Francji. Zjawisko to przybiera rozmiary karykaturalne.

We Francji w wyborach do Zgromadzenia Narodowego politycy występują w barwach określonych partii. Ponieważ jednak jest refundacja kosztów wyborów lokalnych, to, przy słabości partii, które często są partiami paryskich notabli, jest bardzo wyraźna tendencja do tworzenia partii lokalnych. Jednakże politycy tych partii w wyborach do Zgromadzenia Narodowego kandydują z list UDF, RPR czy Partii Socjalistycznej.

Sprawa druga - to odniesienie się do pytania redaktor Dominiki Wielowieyskiej. W grę wchodzi chyba nieporozumienie. Odpowiedzialność finansowa partii jako osoby prawnej wyraża się w tym, że po wyroku komornik zajmuje konto partii.

W obecnym stanie prawnym SdRP unikała poniesienia odpowiedzialności przez 10 lat. Jeżeli jednak, tak jak w ustawie o wyborze Prezydenta RP, również w ordynacji wyborczej do Sejmu zostanie

wprowadzony przymus gromadzenia środków finansowych na koncie oraz zostaną wprowadzone sankcje karne w stosunku do osób upoważnionych do wykonywania czynności prawnych i zbierania funduszy, to wówczas już powstaje problem.

Jeżeli bowiem pieniądze wpływają na konto to komornik je zajmuje. Gdy pieniądze pojawiają się poza kontem, to jest to przestępstwo przypisane konkretnej osoby fizycznej, a nikt nie chce zostać skazanym. Nawet jeżeli koledzy pomogą w zapłaceniu grzywny, to jednak pozostanie ślad w rejestrze skazanych. Nie jest to sytuacja korzystna, zwłaszcza dla osoby, która chce aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym.

Dr Bartłomiej Nowotarski: Również odnosząc się do pytania redaktor Dominiki Wielowieyskiej chcę dodać, że możliwa jest jeszcze licytacja majątku, który posiada partia. Dotyczy to jednak partii, które liczą się w kraju, gdyż tylko takie partie otrzymują dotacje.

Nasuwa się jeszcze jedna kwestia. Zastanawiające jest, skąd biorą się ciągoty korupcyjne - oprócz powszechnych źródeł korupcji - jeżeli chodzi o środowiska biznesu. Czy rzeczywiście występuje słabość artykulacji swoich interesów przez biznes i korporacje gospodarcze, i dlatego podmioty te muszą pozyskiwać partie polityczne dla swoich interesów?

Być może wynika to z teorii, iż partie polityczne to pasy transmisyjne bezpośrednio od społeczeństwa obywatelskiego do władzy. Rolę tę miały pełnić tylko partie polityczne. W praktyce okazało się, że tak nie jest. Jeżeli bowiem tylko partie polityczne kreują politykę państwa, to znajdują one klientelę w postaci biznesu. Problem polega na tym, aby biznes został wprowadzony na salony państwa obwodnicą. W procesie tym dużą rolę powinna odegrać ustawa o lobbingu gospodarczym.

Powstaje więc pytanie, skąd bierze się słabość biznesu, skoro musi sięgać do tego rodzaju środków, nieco ukrytych. Być może choć w części wynika to z tego, że nasze państwo jest od 10 lat kreowane na bazie związków zawodowych. Siła związków zawodowych powoduje, że ta druga strona jest słaba. Jest to przeciwieństwo Szwajcarii, gdzie słabe związki zawodowe nigdy nie miały zbyt dużej siły przebicia.

Natomiast silne korporacje biznesowe mają dużą siłę przebicia i stąd widoczna penetracja przez nie struktur państwa.

Marcin Walecki: Chcę ustosunkować się do kilku pytań, które zgłoszono w dyskusji.

Prof. Stanisław Gebethner podjął kwestię: w jaki sposób opinie publiczną przekonać do finansowania partii politycznych z budżetu państwa. W związku z tym chcę powiedzieć, że w 1990 r. nie mogłem zrozumieć, dlaczego nie było zgody na finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Wydaje się, że wynikało to z doświadczeń dotyczących PZPR.

W 1988 r. PZPR wystąpiła do Ministerstwa Finansów o dotację w wysokości 7 mld zł. W przeliczeniu na dolary było to ok. 14 mln USD. Dotacja taka została przyznana.

W 1989 r. PZPR wystąpiła do Ministerstwa Finansów o dotację w wysokości 87 mld zł. Ministerstwo Finansów jednak odmówiło ze względu na ogólną sytuację finansową państwa. W tej sytuacji PZPR zwróciła się do banku PKO i otrzymała dofinansowanie, którego oprocentowanie wynosiło 3%, a szalała już inflacja. Dotacja wynosiła 20 mld zł. W momencie gdy rząd Tadeusza Mazowieckiego ujawnił te fakty, nie należy się dziwić, iż opinia publiczna była zbulwersowana. Każdy byłby zbulwersowany w momencie ujawnienia takich informacji.

Należy jednak dodać, że ostatnie badania CBOS wskazują, iż opinia publiczna jest gotowa zaakceptować finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Swego czasu senator Zbigniew Romaszewski zaproponował pomysł "złotówka na partię polityczną". Badania CBOS pokazały, że 48% obywateli byłoby gotowych zaakceptować taki pomysł. Jest on zbliżony do rozwiązań amerykańskich, w myśl których na deklaracjach podatkowych umieszczana jest informacja, czy podatnik jest gotów przeznaczyć niewielką kwotę ze swojego podatku na rzecz partii politycznej.

Tak więc - podobnie jak prof. Stanisław Gebethner - uważam, że jest to kwestia przekonania opinii publicznej. Problem ten trzeba jej jednak w dobry sposób zaprezentować. Dzisiaj jest bowiem tak, że

partie polityczne nie cieszą się dużą popularnością. Badanie pokazuje, że zawód polityka dla swoich dzieci wybiera tylko 2% rodziców.

Chodzi więc o to, aby dobrze pokazać, że dotacje z budżetu państwa dla partii politycznych, to konieczny warunek zwalczania korupcji. Nie jest to warunek wystarczający, ale jednak warunek konieczny. Być może wówczas opinia publiczna uzna, że finansowanie polityki osiągnęło już taki poziom, że jeżeli z jednej strony zostaną wykluczone duże korporacje, a pojawi się finansowanie ze strony budżetu państwa, to zostanie ograniczona korupcja.

Warto jednak zwrócić uwagę na pewien błąd. Wielu polityków w Polsce uważa, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa wyklucza korupcję. Nie wykluczy ono korupcji politycznej. Finansowanie z budżetu państwa musi być połączone z innymi metodami walki z korupcją. Finansowanie z budżetu państwa dotyczy dochodów partii.

Równocześnie jednak trzeba uregulować i wydatki. Jeżeli chodzi o wydatki, to można je uregulować limitami, jak słusznie proponował poseł Ludwik Dorn. Nie jest to jednak jedyna metoda. Poseł Ludwik Dorn zaproponował limity kwotowe. Ja natomiast jestem zwolennikiem limitów przedmiotowych. Jestem np. zwolennikiem limitowania płatnej reklamy telewizyjnej.

Uważam, że jeżeli sprawa nie zostanie w najbliższych latach uregulowana, wzrost wydatków na płatną reklamę telewizyjną spowoduje znaczące podniesienie kosztów kampanii wyborczej, w tym również kampanii w wyborach lokalnych. Należy bowiem zakładać rozwój telewizji lokalnych i pojawienie się na coraz większą skalę lokalnych potentatów, którzy będą w stanie wykupić nieograniczony czas antenowy w telewizji kablowej, czy lokalnej, tak jak ma to miejsce w Rosji czy Ukrainie.

Tak więc uważam, że Komisja powinna zastanowić się nad kwestią limitów przedmiotowych. Jest bowiem tak, że to media nakręcają koniunkturę wydatków wyborczych. Oprócz mediów czynią to również wydatki wewnętrzne, a zwłaszcza tzw. reklama wielkoformatowa, czyli bilbordy.

Analiza sprawozdań komitetów wyborczych po wyborach z 1997 r. pokazuje, że są one bardzo rzetelne, jeżeli chodzi o procenty,

ale nie o sumy. Sumy są bowiem zaniżone. Ze sprawozdań tych wiadać, że dominuje kampania medialna i kampania reklamy zewnętrznej. Te wydatki podniosą koszty kampanii wyborczej w najbliższych latach.

Jeżeli chodzi o kwestie, które podniósł poseł Jacek Rybicki, to chcę przypomnieć, że właśnie poseł Jacek Rybicki w 1997 r. rozpoczął kampanię dotyczącą standardów w życiu politycznym. Był to jego "konik". Rozdawał wówczas m.in. raport komisji Nolana, wskazując na konieczność poprawy w Polsce standardów etycznych.

Warto dodać, że komisja Nolana opracowała piąty raport dotyczący właśnie finansowania polityki. Finansowanie polityki jest częścią standardów w życiu publicznym. W Polsce nie można ograniczyć się tylko do uregulowania kwestii finansów politycznych.

Regulacje te będą bowiem obchodzone, jeśli nie będzie właściwych standardów i odpowiedniego sposobu zachowywania się polityków. Nie jest bowiem problemem zatrudnienie przez partie polityczne ekspertów - dobrych prawników - którzy w ciągu kilku dni znajdują sposoby obchodzenia przyjętych regulacji.

Tak więc, jeżeli w klasie politycznej - a zwłaszcza wśród liderów - w Polsce nie powstanie tendencja do potępiania zachowań zmierzających do obchodzenia przepisów regulujących finansowanie polityki, to regulacje wypracowane przez parlament, będzie można obchodzić.

Nie chcę w tej chwili mówić jak można je obchodzić, ale poseł Ludwik Dorn i ja wiemy dobrze, jak można to robić. Jedną z najbardziej prostych metod jest tworzenie podmiotów trzecich. Można również wykorzystać inne luki. Nigdy bowiem nie uda się stworzyć idealnego systemu.

Chcę podnieść jeszcze jedną kwestię związaną z Węgrami i Czechami: nasuwa się pytanie, dlaczego w tamtych państwach kwestię finansowania polityki udało się uregulować lepiej niż w Polsce. W tym kontekście chcę zwrócić uwagę, że pierwszą ofiarą finansowania polityki w Polsce jest Unia Pracy.

Mogę udowodnić, że Unia Pracy mając ograniczone zasoby finansowe nie była w stanie prowadzić profesjonalnej kampanii wyborczej w 1997 r. Nie była w stanie kontaktować się ze swoimi wyborcami. Nie była również w stanie sprostać konkurencji, którą stanowiły ugru-

powania silniejsze. Porównanie wielkości wydatków i liczby uzyskanych głosów nie pozwala na bezpośrednie przełożenie obu wielkości.

Jednakże z porównania tego widać, że kampania Unii Pracy była znacznie tańsza od kampanii innych ugrupowań. Gdyby Unia Pracy miała większe środki finansowe, to wynik wyborów mógłby być inny. Tak więc Unia Pracy znalazła się poza parlamentem. Jeżeli jednak porówna się roczne dochody Unii Pracy, to są one 12-krotnie niższe niż dochody PSL z wynajmowania jednego ze swoich lokali biurowych.

Można więc powiedzieć, że chory system finansowania partii politycznych rozbija małe partie polityczne. Partie nie są bowiem w stanie prowadzić tego, co w politologii nazywa się minimalną kampanią wyborczą. Kampania taka polega na tym, że nie jest to już jedna ulotka czy plakat, lecz zespół pewnych technik wyborczych, które kosztują.

Jeżeli partia nie ma pieniędzy na te techniki, to nie jest w stanie prowadzić kampanii wyborczej. Jeżeli nie jest w stanie prowadzić kampanii wyborczej, znacznie ogranicza swoje szanse wyborcze.

Poseł Ludwik Dorn odniósł się do kwestii finansowania kampanii wyborczej do samorządu lokalnego. Ja również jestem przeciwnikiem zwracania kosztów za kampanię wyborczą w wyborach lokalnych. Wydaje mi się bowiem, że w polityce w Polsce nadal bardzo silne jest postrzeganie polityki jako idealnego sposobu zarabiania pieniędzy.

Znam przykłady polityków, którzy byli mi w stanie obliczyć, ile muszą zainwestować w kampanię wyborczą po to, aby po wejściu do parlamentu uzyskać dochód 5-6-krotnie przewyższający zainwestowane środki. Tak więc nie chcę, aby analogiczna sytuacja była na szczeblu lokalnym. Nie należy więc doprowadzać do sytuacji, w której polityk inwestuje w kampanię wyborczą, np. 100 tys. zł, a później odzyskuje tę kwotę otrzymując prowizję od przetargów, od pieniędzy przyznawanych fundacjom, diety oraz zwrot kosztów kampanii wyborczej.

Po tego rodzaju zabiegach polityk "na czysto" zarabia określoną kwotę. Jest więc tak, że część polityków postrzega politykę jako idealny sposób zarabiania pieniędzy. Polityka nie jest traktowana jako służba publiczna, lecz niestety, jako sposób zarabiania pieniędzy.

Sprawa ostatnia, o której wspomniał również poseł Ludwik Dorn. Uważam, że wzmocnienie finansów publicznych w Polsce spowoduje wzmocnienie i konsolidację partii politycznych, a to będzie dobrze służyło polskiemu systemowi politycznemu.

Dr Tomasz Żukowski: Przede wszystkim chcę wyrazić wielkie uznanie referentom i uczestnikom tej konferencji. Bywam na wielu konferencjach i spotkaniach, ale bardzo rzadko zdarza się, aby możliwe było powiedzenie wielu ważnych kwestii w krótkim czasie.

W ostatnim czasie uczestniczyłem w dziesięciu tego rodzaju imprezach. Ta konferencja jest daleko przed dziewięcioma pozostałymi razem wziętymi. Dziękuję więc wszystkim uczestnikom tej konferencji. To sprawa pierwsza.

Sprawa druga - chcę dodać kilka argumentów przeciwko tezom, które wyrażają negatywną ocenę finansowania partii politycznych.

Jeden z argumentów mówi, iż finansowanie partii politycznych ogranicza rolę opozycji. Ja natomiast uważam, że w większości przypadków jest to wzmocnienie opozycji. Jest bowiem tak, że opozycja we współczesnym systemie politycznym, dzięki dotacji z budżetu państwa ma szansę zmniejszyć różnice na niekorzyść opozycji, jaka wynika z cech systemu politycznego, preferowanych przez partie rządzące.

Inny argument stanowi, że finansowanie blokuje wejście na scenę innych partii politycznych. Można powiedzieć, że do pewnego stopnia blokuje, gdyż na początku partie te nie otrzymują dotacji. Pomysł, aby dotować każdą powstającą partię byłby, niestety, pomysłem dramatycznie sprzyjającym tworzeniu się partii w dowolnej liczbie. Prawdopodobnie pojawiłby się zawodowi "zakładacze" partii, którzy po uzyskaniu dotacji zakładaliby następne partie.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że system dotacji daje pewną szansę wchodzenia na scenę polityczną nowych partii. Tak się składa, że jedno z bardzo ważnych ugrupowań naszej sceny politycznej, skorzystało z tego sposobu. Jeżeli funkcjonuje system zwrotu kosztów kampanii wyborczej, to w przypadku gdy notowania partii w sondażach są dobre, partia może wziąć kredyt na konto późniejszej refundacji kosztów kampanii.

W ten sposób można wejść skutecznie na scenę polityczną, organizując dobrą kampanię. W tej kwestii jest dobry polski przykład z kampanii wyborczej z 1997 r.

Kolejny argument prowadzi do bardzo ważnego wniosku. Chodzi o argument, że dotacje ograniczają napływ mas członkowskich. Teza ta pomija stan faktyczny, jeżeli chodzi o kształt współczesnych systemów partyjnych. Systemy te nie dysponują czymś takim, jak masy członkowskie. Nie ma czegoś takiego.

Dla osób śledzących współczesne zjawiska w tej materii nie ulega wątpliwości, że nie ma partii masowych. Jak trafnie wskazywał dr Bartłomiej Nowotarski partie przestają pełnić funkcje pasa transmisyjnego od elit do mas. Stają się raczej specyficznym skomplikowanym konglomeratem, który skupia swoje moduły związane z państwem, biznesem, mediami oraz z wyborcami – jeszcze, na szczęście.

Tak więc patrząc z tej perspektywy można powiedzieć, że dotacja nie tyle ogranicza, co zwiększa wpływ, choć już nie mas członkowskich a elektoratu, na kierownictwa ugrupowań, czyli konglomeratów polityczno-biznesowo-medialnych. Dotacje oznaczają bowiem, że każdy wyborca - de facto - głosując wpłaca niejako zarazem określoną kwotę z budżetu państwa na rzecz partii politycznej. Jest zatem tak, że partia dostaje pieniądze proporcjonalnie do wpływów w elektoracie.

Można więc przyjąć, że jest to czynnik wyrównujący szanse tych konglomeratów z punktu widzenia ich wpływów w opinii publicznej, a ściślej mówiąc wśród wyborców, czyli suwerena państw współczesnych.

Chcę dodać, że nie jest to moja teza, lecz powszechna teza wielu badaczy opisujących współczesną demokrację.

Ponadto należy podkreślić, że teza o partii politycznej jako konglomeracie wynika również ze zjawiska, o którym mówił dr Bartłomiej Nowotarski oraz Marcin Walecki. Chodzi o konsekwentne reglamentowanie, czyli budowanie precyzyjnych norm dotyczących relacji między obywatelem a politykiem. Oznacza to również obowiązek budowania bardzo sprawnych mechanizmów prawnych dotyczących relacji między partią, obywatelem i biznesem.

W związku z tym zgadzam się, że kolejnym wspólnym przedsięwzięciem posłów i instytucji naukowych powinna być ustawa regulująca lobbing.

Następną kwestią, wymagającą uregulowania - kolejność regulacji jest do dyskusji - jest kwestia mediów. Nawiązując do tego, co mówił Marcin Walecki, można powiedzieć, że być może jest to kwestia najważniejsza. W związku z tym chcę postawić bardzo radykalną tezę. W dobie cywilizacji informacyjnej demokracja nie przetrwa, jeżeli media nie będą reglamentowane, czy też precyzyjnie regulowane prawnie, jeżeli chodzi o reguły demokracji. Po prostu nie będzie demokracji, jeżeli nie będzie precyzyjnych reguł prawnych, określających jak demokracja jest prezentowana w mediach i jakie są uprawnienia poszczególnych uczestników procesu demokratycznego, jeżeli chodzi o możliwość prezentowania swoich poglądów.

Uwaga końcowa dotyczy konkretnych uwarunkowań polskich, na co zwrócił uwagę prof. Stanisław Gebethner wskazując na dwa dylematy, które blokują najistotniejsze zmiany.

Pierwszy z nich to fakt, iż społeczeństwo nie chce finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Natomiast z parlamentu i środowiska naukowego wychodzi postulat takiego finansowania.

Kwestia druga - to propozycja zmierzająca do ograniczenia otwartości list wyborczych, a jednocześnie wyborcy domagają się personalizacji wyborów. Tak więc można powiedzieć, że występują dwie naturalne blokady zmian.

W związku z tym chcę zwrócić uwagę na propozycję - wcale nie nową - funkcjonującą w debatach politycznych od kilku lat. Został co prawda dokonany inny wybór, ale jest alternatywa w postaci innego modelu ordynacji wyborczej - inny model systemu wyborczego. Jest oczywiście w tej kwestii znaczące ograniczenie w postaci przepisów konstytucji, przesądzających o proporcjonalności wyborów do Sejmu.

Można jednak wyobrazić sobie rozwiązanie, w którym z jednej strony będą okręgi jednomandatowe - co rozwiązuje problem otwartych list - oraz zamknięte lub prawie zamknięte listy regionalne. Mógłby to być system zrównoważony, zbliżony do proporcjonalności.

Warto dodać, że takie pomysły już były, ale przegrały. Moim zdaniem, przegrały na nieszczęście. Kończę tym smutnym wnioskiem i

nadzieją, że może w tym parlamencie w konsensie uda się wypracować rozwiązanie łączące personalizację z proporcjonalnością, w sposób zdrowszy niż obecnie.

Dominika Wielowieyska: Mam dwa pytania. Pierwsze z nich dotyczy wyborów samorządowych. Przeważyły opinie, aby nie finansować kampanii wyborczej w wyborach samorządowych. Nasuwa się jednak pytanie o to, jak rozwiązać problem konfliktu interesów polegającego na tym, że zwłaszcza przy braku finansowania wyborów z budżetu, partie będą brać pieniądze od firm, a potem po wyborach wybrani radni będą podejmować decyzje dotyczące tych firm. W takiej sytuacji trudno nie podejrzewać powstania powszechnych powiązań korupcyjnych. Konflikt interesów jest dość oczywisty i na skalę wprost niewyobrażalną.

Pytanie drugie - dotyczy kwestii dość księżycowej, którą można uznać za coś w rodzaju prowokacji. Chodzi o pomysł - posła Michała Kamińskiego z ZChN - wprowadzenia swego rodzaju odpowiedzialności finansowej parlamentarzystów i ministrów. Odpowiedzialność ta polegałaby na tym, że pensje ministrów i uposażenia parlamentarzystów byłyby uzależnione od wskaźnika biorącego pod uwagę wysokość m.in. inflacji, wielkość deficytu w handlu zagranicznym, wysokość deficytu budżetowego, wskaźnik bezrobocia. Wskaźnik ten powodowałby, że jeżeli dane makroekonomiczne są dobre, to uposażenie polityków rosłoby tak, jak rosną płace w sferze budżetowej. Jeżeli natomiast ten zbiorczy wskaźnik byłby zły, uposażenie polityków byłoby blokowane. Należy jednak podkreślić, że mechanizm ten miałby znaczenie głównie symboliczne. Nie chodziłoby więc o to, aby mechanizm ten prowadził do zasadniczego ograniczenia wysokości pensji polityków, np. o 3/4. Tak więc chodziłoby o wymiar symboliczny i o to, aby ten mechanizm dotyczył zarówno rządzącej koalicji jak i opozycji...

Głosy z sali: Dlaczego opozycji?

Dominika Wielowieyska: Właśnie dlatego, aby zmusić opozycję do bycia opozycją odpowiedzialną.

Ponadto można przyjąć założenie, że w dłuższej perspektywie czasu, mechanizm ten dotknie wszystkie partie polityczne. Należy bowiem pamiętać o założeniu, iż istnieje mechanizm zmiany partii u steru władzy. Jeszcze raz chcę podkreślić, że jest to propozycja mająca charakter prowokacji. Chcę jednak wiedzieć, czy tego typu propozycje były rozważane.

Marcin Walecki: W demokracjach zachodnich występują dwie kwestie, w których klasa polityczna postępuje wbrew opinii publicznej. Jedną kwestią to kara śmierci, a drugą to finansowanie partii politycznych z budżetu państwa.

W obu tych kwestiach w państwach gdzie opinia publiczna jest za karą śmierci i przeciwko finansowaniu partii politycznych, klasa polityczna decyduje inaczej, postępując wbrew regułom racjonalnego wyboru.

Odnosząc się do kwestii podniesionej przez Dominikę Wielowieyską chcę powiedzieć, że próbuje się stworzyć system, który w pewnym stopniu weryfikowałby popularność i pracę polityków. W związku z tym wydaje mi się, że to, o czym mówił poseł Ludwik Dorn - odpisy podatkowe od niewielkich darowizn - byłyby formą weryfikacji popularności polityków. Byłoby tak dlatego, że jeżeli odpis taki byłby ustalony na poziomie 100 zł rocznie, to wyborca byłby w stanie przekazać taką kwotę odpisując sobie ją od podatku.

Byłoby tak zwłaszcza wtedy, gdyby partie polityczne - politycy - potrafiły kontaktować się ze swoimi wyborcami. Myślę, że wyborca, który mógłby spotkać się ze swoim posłem nawet raz w roku, byłby skłonny dokonać darowizny na partię wraz z odpisem podatkowym.

Ponadto chcę powtórzyć, że składki członkowskie jako źródło utrzymania partii, a nawet partyjnych struktur lokalnych, to dzisiaj całkowita fikcja. Składki członkowskie kształtuje się dzisiaj na poziomie 5-15 zł. Tak naprawdę służą one do ustalania liczebności partii. Na podstawie liczby osób płacących składki partia wie, ile ma członków. O liczbie członków nie decyduje zatem aktywność w postaci uczestnictwa w zebraniach, czy obecności w statystykach partyjnych.

Tak więc drobne darowizny mogłyby być "marchewką", o której mówił poseł Ludwik Dorn. Byłaby to również kwestia dotycząca bazy członkowskiej i składek w partiach politycznych.

Jeżeli więc chodzi o problem systemu weryfikacji polityków, to właściwe byłoby raczej nie finansowanie z budżetu państwa, lecz system finansowania przez wyborców i sympatyków. Tak naprawdę, to oni powinni w pierwszej kolejności finansować partie polityczne. Moim zdaniem, jest to odpowiedź na pytanie, jak weryfikować polityków. Trzeba wyborcom dać możliwość weryfikacji finansowej.

Dr Bartłomiej Nowotarski: Dziękuję redaktor Dominice Wielowieyskiej za jej głos dotyczący refundacji kosztów kampanii wyborczej w wyborach lokalnych.

Problem jest ważny, gdyż w miarę decentralizacji państwa coraz więcej decyzji jest podejmowanych na dole. Oznacza to, że coraz więcej możliwości korupcji na tle powiązań z biznesem występuje na dole. Nie zawsze jednak jest to problem dostrzegany. Dlatego też uznałem, że wzrost kosztów kampanii, ale tylko do poziomu kosztów rzeczywiście poniesionych - nawet jeżeli dotyczy partii działającej tylko w jednym województwie - jest problemem istotnym.

Zwracam uwagę, że w mojej propozycji dotyczącej wyborów lokalnych nie ma dotacji tzw. sekretariackiej, czy podmiotowej przeznaczonej na działalność partii. W grę wchodzi tylko zwrot kosztów kampanii.

Wiemy wszyscy, że wybory samorządowe też kosztują. Czasami kosztują może nawet więcej niż wybory parlamentarne. Jeżeli więc w systemie antykorupcyjnym powstanie luka polegająca na tym, że partia startująca w wyborach samorządowych, nie będzie mogła otrzymać zwrotu kosztów wyborów, to partia ta w obawie przed deficytem w swoich finansach skieruje się do biznesu w poszukiwaniu środków finansowych. Wówczas cały system środków antykorupcyjnych i system subwencji będzie niejako zmuszał partie do poszukiwania pieniędzy.

Dr Zofia Szpringer: Reprezentuję Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Nawiązując do prowokacyjnej propozycji redaktor Dominiki Wielowieyskiej chcę zwrócić uwagę, że przyjęcie zaproponowanego rozwiązania kłóciłoby się z obowiązującym porządkiem prawnym. Trzeba bowiem mieć świadomość tego, że za inflację i politykę pieniężną jako taką, odpowiada inny organ niż rząd. Nasuwa się więc pytanie o to, kto powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności.

Ponadto trzeba pamiętać, że deficyt obrotów bieżących w handlu zagranicznym zależy jednak w znacznej mierze nie od rządu polskiego, lecz od czynników zewnętrznych. Jednym z nich jest sytuacja na rynkach zagranicznych.

Tak więc przedłożona propozycja absolutnie nie zasługuje na poważne rozważenie. Ponadto mogłaby rodzić dodatkowe zjawiska korupcyjne, o których była mowa wcześniej.

Na zakończenie - korzystając, że jestem przy głosie - chcę zapytać pana Marcina Waleckiego, czy były w Polsce przeprowadzane badania wskazujące, że nasz bardzo odmienny system finansowania partii politycznych prowadzi do tego, że struktura finansowania jednych partii jest bardziej korupcyjna, a struktura finansowania innych partii jest mniej korupcyjna.

Marcin Walecki: Myślę, że ze zrozumiałych powodów nie będę używał nazw partii i nazwisk polityków. Mogę jednak wskazać na trzy elementy.

Jeżeli chodzi o polski system finansowania polityki, to cechą wyróżniającą go była - a częściowo jeszcze jest formalnie - instytucja "cegiełek". Instytucja ta stwarza możliwość anonimowego finansowania polityki. Instytucja ta to również kpina z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych. "Cegiełki" pozwalają obejść konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych.

Jeżeli chodzi o sprawozdania finansowe, to informują one o tym, w jakim zakresie partie korzystały z "cegiełek". Jedna z partii w 1998 r. w ponad 98% uzyskała swoje fundusze wyborcze z "cegiełek". Nie trudno sobie wyobrazić, co mogło się kryć za tymi "cegiełkami". Wydaje się, że sam fakt tego typu przy konstytucyjnej zasadzie jawności,

świadczy o uciekaniu w "cegiełki". Przyjąć można, że partia ta nie chce ujawniać swoich sponsorów.

Kwestia druga to problem prowadzenia działalności gospodarczej przez partie, jako element finansowania partii. O kwestii tej wspominał poseł Mirosław Czech.

Uważam, że prowadzenie działalności gospodarczej przez partie polityczne jest zjawiskiem korupcjogennym. Wynika to z tego, że dochodzi do wyraźnego konfliktu interesów. Partia polityczna pełni funkcję publiczną. Nie powinna zatem pełnić funkcji komercyjnej. Jeżeli partia zapomina o swojej funkcji publicznej, to może wpaść w niebezpieczną pułapkę. Z powodów takich samych jak w powyższym przypadku, nie chcę podawać konkretnych przykładów.

Myślę, że pozwolenie partiom politycznym na prowadzenie działalności gospodarczej jest pozostałością kompromisu z początku lat dziewięćdziesiątych. Przyjęto wówczas takie rozwiązanie jako formę "marchewki" w zamian za to, że nie będzie finansowania z budżetu państwa.

Tak więc opowiadam się za odejściem od modelu zawartego w ustawie o partiach politycznych z 1990 r. Należy więc odejść od modelu liberalnego i dołączyć do modelu praktykowanego w państwach zachodnich.

Prof. Stanisław Gebethner: W związku z postulatem zmiany systemu wyborczego, postawionym przez dr Tomasza Żukowskiego, chcę wyjaśnić, że system niemiecki jest systemem proporcjonalnym, choć z wysoką personalizacją. Nie ma przeszkód konstytucyjnych do zastosowania tego systemu w Polsce. Trzeba tylko chcieć.

Ponadto muszę jednak przypomnieć o pewnej pułapce, którą dobrze ilustruje przypadek Helmuta Kohla, który dwukrotnie przegrywał w okręgu jednomandatowym i wszedł do Bundestagu z listy krajowej - landowej. W Polsce jest natomiast krytyka wchodzenia do Sejmu z list ogólnopolskich. Tak więc nie ma idealnych rozwiązań.

Posel Mirosław Czech: Lista chętnych do zabrania głosu została wyczerpana. Nie chcę proponować obszernego podsumowania, ale pozwolę sobie na przedstawienie kilku końcowych uwag.

W trakcie konferencji wywiązała się debata również o korzeniach i kształcie polskiej demokracji politycznej. Gdy analizowałem sposoby finansowania partii politycznych i systemów politycznych w Europie, to doszedłem do wniosku, że sposoby te wynikają z modelu kształtowania się demokracji w poszczególnych państwach. Nie ma więc rozwiązania, które byłoby rozwiązaniem idealnym.

Każde z rozwiązań opiera się na tradycji i lokalnych warunkach politycznych. Czynniki te zasadniczo wpłynęły na taki, a nie inny kształt systemu partyjnego i systemu finansowania partii politycznych.

Warto też pamiętać, że zwłaszcza pogłębiona refleksja nad finansowaniem partii politycznych wcale nie jest aż tak bardzo długa. Dopiero bowiem w latach siedemdziesiątych, w dojrzałych demokracjach zaczęto definiować konstytucyjnie i ustawowo czym są partie polityczne. Są to więc rozwiązania relatywnie świeże.

Również jako sekretarz generalny partii politycznej, która, mając jedną z najdłuższych tradycji, nadal funkcjonuje na scenie politycznej, oddziałując na losy kraju, chcę powiedzieć, że w oczywisty sposób na kształtowanie się systemu politycznego naszego kraju wpłynęło to, że dwa największe konglomeraty polityczne naszego kraju AWS i SLD mają korzenie związkowe.

Dopiero w ostatnim czasie SLD przekształca się w partię polityczną, a AWS w konfederację partii politycznych. Nie są to procesy, które przeprowadzają autonomicznie władze i członkowie obu ugrupowań. Na tym tle westchnienie posła Jacka Rybickiego było dla mnie oczywiste. Ja je doskonale rozumiem. Ja, jako sekretarz generalny mam w centralnym aparacie partyjnym - biuro krajowe - zatrudnionych na etacie 9 osób. Etaty te mają obsłużyć cały kraj. Natomiast NSZZ "Solidarność" ma w kraju 2 tys. etatów.

Porównanie jest - jak sądzę - wymowne. Nasuwa się jednak pytanie o to: jak startować i jak konkurować? Proporcja, którą wskazałem, przekłada się na normalną, codzienną działalność.

Ponadto chcę powiedzieć, że nie zgadzam się z tezą, że Unia Pracy dlatego wypadła z Sejmu, gdyż nie miała pieniędzy na kampanię wyborczą. Unii Pracy zebrało niewiele głosów, aby znaleźć się w Sejmie. Stało się tak, gdyż partia ta popełniła kilka błędów. Przede

wszystkim jednak poniosła porażkę dlatego, że nie miała struktur i bazy członkowskiej w całym kraju.

W polskiej demokracji skończył się bowiem ten czas, iż wystarczyło siedzieć w gmachu przy ul. Wiejskiej i określać ogólnie swoje barwy polityczne. Wyborcy do określonej partii muszą teraz zostać przekonani przez działaczy terenowych. Jest to kwestia fundamentalna. Z tego właśnie powodu test w postaci wyborów samorządowych z 1998 r. był zupełnie fundamentalny z punktu widzenia kształtowania się polskiego systemu politycznego. Wybory te można uznać za przełomowe. Cztery ugrupowania polityczne pokonały ten test potwierdzając, że są ugrupowaniami politycznymi.

Ugrupowania te, to: AWS, SLD, UW i PSL. Zdały one test w postaci wyborów samorządowych głównie dlatego, że dysponowały zdolnościami organizacyjnymi, pozwalającymi na zgłoszenie kilkadziesiątu tysięcy kandydatów w wyborach, w których do obsadzenia było 98 tys. miejsc.

Jest to istota wyborów samorządowych i ważny element kształtowania się systemu politycznego w Polsce. Do takiego stanu rzeczy doszliśmy po niemal dziesięciu latach kształtowania się demokracji w Polsce. Tak więc jest to test może najbardziej szokujący, ale taki jest nam potrzebny, zwłaszcza jeżeli chcemy budować normalne struktury partyjne i system partyjny.

Teraz chcę się odnieść do pytań - problemów - podniesionych przez Dominikę Wielowieyską.

Jeżeli chodzi o kwestie wyborów samorządowych, to będę bardzo nalegał na to, aby problemu tego nie podejmować w ordynacji wyborczej do Sejmu i ordynacji wyborczej do Senatu. Chcę bowiem przypomnieć, że w wyborach samorządowych uczestniczyło 38 tys. podmiotów - komitetów wyborczych. Nie znajdziemy takiej regulacji, która byłaby optymalna dla wszystkich przypadków. Należy również spodziewać się sprzeciwu rządu i Ministerstwa Finansów, gdyż wielkość kwoty na refundację kampanii wyborczej do parlamentu będzie drobiazgiem w porównaniu z kwotą wchodzącą w rachubę w przypadku refundacji kampanii wyborczej w wyborach samorządowych.

Być może więc trzeba będzie pójść w kierunku rozwiązania uznającego, że wybory do sejmików województw są wyborami partyjnymi.

Natomiast wybory do rad powiatów i rad gmin, to kwestia odrębna - dalsza. Tak więc w grę wchodzi zmiana jakościowa.

Jeżeli po wypełnieniu zadań, jakie ma obecnie nasza komisja, wolą marszałka Sejmu i Senatu będzie kontynuowanie prac naszej Komisji, będzie wówczas dobry moment do analizy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw pod kątem zmian przepisów regulujących kampanię wyborczą i jej finansowanie.

Zgadzam się również z tezą, że z problemem korupcji w systemie partyjnym możemy sobie poradzić, gdyż jest wola polityczna, aby to uczynić. Ugrupowania parlamentarne wyrażają taką wolę. Czujemy, że obecnie jest właściwy moment do rozwiązania tego problemu.

Natomiast kwestia wyborów samorządowych i zagadnienie funkcjonowania samorządu, to ogromny odrębny problem. Trzeba bowiem także zdawać sobie sprawę z uwarunkowań, o których mówił prof. Stanisław Gebethner. Chodzi o alienację lokalnych polityków od problemów lokalnych społeczności.

Dobłą ilustracją tego problemu jest sytuacja w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie jest 18 referendów o odwołanie rad gmin, w rok po wyborach samorządowych. Przyczyna tego zjawiska jest jedna - atmosfera "skoku na kasę" i traktowanie dostępu do urzędów jako zabezpieczenie sobie bardzo dobrego poziomu życia na tle miejscowych warunków. Jest to poważne wyzwanie społeczne, zwłaszcza w perspektywie problemu, czy dochowamy się w Polsce swojego Heidera i czy są zagrożenia dla polskiej demokracji. Tak więc chodzi o to, czy konstruujemy system polityczny, który jest systemem trwałym.

Z punktu widzenia "aparaczyka", czyli sekretarza generalnego partii muszę powiedzieć, że nie jest bez znaczenia problem personalizacji, czy też nie. W związku z tym zgadzam się z uwagami, że praktyka dobitnie potwierdza, iż jest duże zróżnicowanie w wydatkach na kampanię wyborczą kandydatów z tej samej listy.

Na potwierdzenie chcę przypomnieć, że jeden z kandydatów warszawskich w wyborach 1997 r. miał własne bilbordy w okolicach Warszawy. Zdobył mandat do Sejmu. Podobne przypadki były w innych województwach.

Trzeba jednak pamiętać, że w wyborach parlamentarnych frekwencja jest poniżej 50%. Tak samo jest w wyborach samorządowych. Największa mobilizacja elektoratu jest w wyborach prezydenckich. Jest to potwierdzenie znaczenia personalizacji. W związku z tym nie jestem zwolennikiem odchodzenia od personalizacji, która ma znaczenie mobilizacyjne. Tak więc należy przyjmować rozwiązanie przyczyniające się do wyższej frekwencji. Wysoka frekwencja wyborcza świadczy bowiem o umacnianiu demokracji. W tym kontekście należy przypomnieć, że frekwencja w wyborach samorządowych wynosiła tylko 48%.

Pozwolę sobie na jeden przykład. W Mrągowie jest 16 tys. uprawnionych do głosowania. Kandydatów do rady stopnia miejskiego i powiatowego było 400. Kandydował więc co 40 mieszkaniec Mrągowia. Wydawało się więc, że biorąc pod uwagę choćby rodziny i znajomych kandydatów, frekwencja powinna być znaczna. Faktycznie wyniosła ona 41%. Była to frekwencja niska, biorąc pod uwagę personalny charakter wyborów oraz fakt, że chodziło o wybór organu pozostającego w bliskim, bezpośrednim związku z wyborcami. O takim związku trudno bowiem mówić w przypadku wyborów parlamentarnych czy prezydenckich.

Tak więc tego typu zjawiska faktycznie powinny być brane pod uwagę w pracach nad zmianami w prawie wyborczym i finansowaniu partii politycznych.

Kończąc chcę powiedzieć, że jestem bardzo zadowolony z dobiegającej końca konferencji. Podzielał opinię dr Tomasza Żukowskiego, że dyskusja miała charakter bardzo konkretny. Efekty powinny zaś być już niedługo widoczne w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej.

Naszą ambicją jest to, aby sprawozdanie takie zostało przedłożone do drugiego czytania w drugiej połowie czerwca. Pracy będzie zatem bardzo dużo.

Dziękuję bardzo referentom i wszystkim pozostałym uczestnikom konferencji. Dziękuję również Biuru Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu oraz sekretariatowi Komisji Nadzwyczajnej za znakomite przygotowanie konferencji.

Lista uczestników konferencji

| | |
|------------------------------|---|
| Czech Mirosław | Posel, Przewodniczący Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| Dorn Ludwik | Posel, Przewodniczący Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| Drozdek Michał | Gabinet Marszałka Sejmu |
| Gebethner Stanisław | Uniwersytet Warszawski, ekspert Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| Głowacki Jacek | Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu |
| Handzel Ludwik | Doradca Wicemarszałka Senatu RP |
| Janiszewski Michał | Posel |
| Krzak Andrzej | Senator |
| Nowotarski Bartłomiej | Ekspert Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| Płaziński Maciej | Marszałek Sejmu RP |
| Podkański Lesław | Posel |
| Rejczak Jan | Posel |
| Rybicki Jacek | Posel, zastępca Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |

Sławińska-Tomtała Ewa

Szpringer Zofia

Walecki Marcin

Wielowieyska Dominika

Żałobka Sławomir

Żukowski Tomasz

Ministerstwo Finansów

Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Instytut Spraw Publicznych, ekspert Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

„Gazeta Wyborcza”

Ministerstwo Finansów

Uniwersytet Warszawski, ekspert Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej