

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Finansowanie partii politycznych w postkomunistycznej Europie

(Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry)

Czerwiec 1996

Włodzimierz Petroff

Ekspertyza

Nr 95

Uwagi wstępne

Dla zrozumienia i wsparcia budowy systemu liberalno-demokratycznego, procesów instytucjonalizacji w sensie prawnym jak również w sensie socjologicznym, które obserwujemy w Polsce, szczególnie cenne są doświadczenia państw postkomunistycznych, ponieważ stoją przed nimi te same problemy, które należy rozwiązać. Jedną z takich kwestii są zasady finansowania partii politycznych, ich aspekt prawny i socjologiczny.

Na temat finansowania partii politycznych w zachodnich demokracjach istnieje szereg szczegółowych opracowań, natomiast w przypadku postkomunistycznej Europy brakuje takich analiz.

Dlatego nasze opracowanie opiera się na analizie kilkudziesięciu dokumentów prawnych oraz na znajomości kontekstu transformacji w pięciu uwzględnionych państwach postkomunistycznych: Bułgarii, Czech, Rumunii, Słowacji, Węgier. Analizujemy m.in. takie kwestie jak ewolucja regulacji prawnych i jej przyczyny, specyficzne instytucje powołane do kontroli finansów partii; stopień precyzji i wewnętrznej spójności praw regulujących finansowanie partii; zasady przyznawania dotacji z budżetu państwa, ich wielkość oraz reguły ich podziału między partie; struktura dochodów partii politycznych i kilka innych kwestii. W przyjętym układzie opracowania - według poszczególnych państw - w różnym stopniu uwzględniono wyżej wspomniane kwestie. W niektórych państwach trudno zauważyć znaczącą ewolucję regulacji prawnych w ostatnich pięciu latach. W innych państwach takich jak np. Czechy wraz z wyraźną ewolucją zasad prawnych następuje poszerzenie katalogu spraw objętych regulacją prawną oraz zwiększanie ich precyzji.

Ze względu na szerokość katalogu kwestii objętych regulacją prawną, oraz na jej stopień szczegółowości możemy wyróżnić dwa modele finansowania partii politycznych: "liberalny" oraz "instytucjonalny". W pierwszym modelu żadne problemy związane z finansowaniem partii nie podlegają regulacją prawnym, natomiast w modelu drugim, katalog regulowanych przez prawo problemów jest bardzo szeroki, a poszczególne kwestie regulowane są bardzo szczegółowo. W Zachodniej Europie najbliższa modelowi "instytucjonalnemu" jest sytuacja istniejąca w RFN, natomiast Francja do 11 marca 1988 roku najbliższa była modelowi "liberalnemu".

We Francji do 1988 roku nie istniała ustawa o partiach politycznych, ani regulacje prawne dotyczące zasad ich finansowania. Partie otrzymały tam status konstytucyjny dopiero w 1958 roku. Francuska doktryna polityczno-prawna przez okres kilkudziesięciu lat głosiła, że partie nie powinny podlegać regulacjom prawnym. Krytyczny wobec tego stanowiska M. Duverger określił dominujące we francuskim życiu społeczno-politycznym zasady finansowania partii politycznych jako sytuację w której nikt nie może być wybrany jeśli jest niewinny, ponieważ nadużycia w tej dziedzinie rozpowszechniły się tak bardzo, że w praktyce stały się zasadą zapewniającą niekaralność. Dopiero kolejny skandal jak miał miejsce w 1987 roku w związku z finansowaniem partii politycznych, dał impuls do przyjęcia w 1988 roku dwóch ustaw które regulowały m.in. za-

sady finansowania partii, oraz ich finansowanie z budżetu państwa. W konsekwencji model "liberalny" został zastąpiony we Francji modelem "instytucjonalnym".

W Republice Federalnej Niemiec realizowano natomiast model "instytucjonalny". Już w tekście pierwotnym ustawy zasadniczej regulowano działalność partii politycznych i określano ich rolę w procesie funkcjonowania państwa i jego instytucji przedstawicielskich, zobowiązując również partie do składania publicznych sprawozdań z pochodzenia i użycia ich środków i majątku. Działalność partii politycznych które zdobyły powyżej 0,5% głosów w wyborach parlamentarnych była finansowana z budżetu państwa. Średni trend udziału procentowego dotacji publicznych w dochodach partii politycznych wynosił w 1974 roku ok. 50%, natomiast w 1989 roku ok. 75%. W RFN zakres instytucjonalizacji partii politycznych w porównaniu z innymi państwami liberalno-demokratycznymi jest bez wątpienia najpełniejszy.

W państwach postkomunistycznych do modelu "liberalnego" najbardziej zbliżają się Bułgaria i Rumunia, ale również pominięta w opracowaniu Polska. Natomiast bliższe modelowi "instytucjonalnemu" są Czechy i Węgry, a również w pewnym stopniu Słowacja, jak również istniejąca do 1992 roku Czeska i Słowacka Republika Federacyjna.

BULGARIA

Kwestie uzyskiwania przez partie środków finansowych regulowane są w Bułgarii przez: 1) ustawę o partiach politycznych, 2) ustawy o ordynacji wyborczej do parlamentu oraz 3) wydawane - w związku z wyborami do parlamentu - rozporządzeniami Rady Ministrów. Regulacje prawne wymienione w pierwszych dwóch punktach dotyczą dotacji przekazywanych z budżetu państwa na rzecz partii w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej do parlamentu.

Ustawa o partiach politycznych

Bułgarska ustawa o partiach politycznych z kwietnia 1990 roku - nie nowelizowana dotychczas w części dotyczącej finansowania partii - wymaga aby w statucie partii określono źródła finansowania. Za legalne źródła finansowania ustawa uznaje: 1) składki członkowskie 2) darowizny, spadki i zapisy 3) dochody z działalności gospodarczej 4) dotacje z budżetu państwa.

Według ustawy darowizny nie mogą pochodzić od innych państw, organizacji zagranicznych jak również ze źródeł anonimowych. Obywatele innych państw mogą przekazywać darowizny w wysokości do 500 USD, a jeżeli suma pochodzi od grupy osób fizycznych nie może przekraczać ona 2000 USD. W ciągu jednego roku osoba lub grupa osób może przekazać darowiznę tylko jednokrotnie. Według ustawy darowizny mogły być otrzymywane przez partie od zagranicznych osób prawnych, które nie prowadziły działalności gospodarczej. Darowizny zagraniczne mogły jednak być przyjmowane tylko przez rok licząc od dnia wejścia ustawy w życie, a więc tylko do kwietnia 1991 roku.

Zgodnie z ustawą partie nie mogą być finansowane przez instytucje, przedsię-

biorstwa i organizacje. Darowizny, które naruszają zakazy zawarte w ustawie podlegają konfiskacie na rzecz skarbu państwa.

Według ustawy państwo może subsydiować partie polityczne w związku z wyborami do organów przedstawicielskich lub w związku z ich działalnością pozawyborczą. Brak jednak w ustawie konkretyzacji tej możliwości, poza wskazaniem że dotacje zależą od ilości zdobytych mandatów. Jednak jak wynika w innych regulacji prawnych - które omówimy później - dotacja z budżetu państwa związana jest z kosztami wyborczymi, jej wielkość zależy od ilości zdobytych głosów.

Ustawa o partiach przewiduje możliwość prowadzenia przez partie działalności gospodarczej, której celem jest finansowanie jej zadań statutowych. Dochody z takiej działalności związane są z ulgami podatkowymi, które określa Rada Ministrów.

Państwo powinno - według ustawy - umożliwić udostępnienie pomieszczeń i innych materiałów niezbędnych w działalności partii politycznych. Ten punkt ustawy pozostał nie sprecyzowany. Możliwości prawne jakie z niego wynikały zostały wykorzystane dopiero w rozporządzeniu Rady Ministrów Nr 47, ze stycznia 1994 w którym określano - niższe od komercyjnych - ceny najmu lokali państwowych jakie powinny płacić partie polityczne.

Według ustawy o partiach politycznych kontrolą nad legalnością uzyskiwania i zarządzania majątkiem partii powinna być dokonywana przez parlamentarno-społeczny organ działający przy Zgromadzeniu Narodowym.

Wybrane w czerwcu 1990 roku Wielkie Zgromadzenie narodowe przyjęło uchwałę o wyborze Komisji Parlamentarnej d/s kontroli przychodów, wydatków i majątku partii (D.W. 70/1990). Po wyborach w październiku 1991 roku jak również w grudniu 1994 roku utworzono taką samą komisję parlamentarną. Jednak wyniki jej prac nigdy nie zostały udostępnione publicznie.

Zgodnie z ustawą o partiach politycznych, partie powinny przedstawić komisji parlamentarnej, do końca marca każdego roku, sprawozdanie dotyczące źródeł dochodów i ich wielkość jak również wydatki za cały poprzedni rok. Sprawozdania zgodnie z ustawą miały być publikowane w Darżawen Westnik (odpowiednik Dziennika Ustaw).

Żadne sprawozdania nie były jednak w D. W. nigdy opublikowane. W ustawie wymagano również aby takie sprawozdanie było sporządzone również dwa tygodnie przed wyborami, nie sprecyzowano jednak o jakie wybory chodzi. Ustawa nie przewiduje sankcji za nieprawdziwe lub niepełne dane zawarte w sprawozdaniu, jak również sankcje za nieopublikowanie sprawozdania.

Ordynacje do Zgromadzenia Narodowego

Ordynacja wyborcza do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (Konstytuanty) z kwietnia 1990 r. stwierdzała że kandydaci na posłów "przy szerokiej głośności" składają sprawozdania dotyczące finansowania przedwyborczej kampanii przed wyborcami i "odpowiednimi komisjami wyborczymi". Przepis ten był jednak na tyle nieprecyzyjny że "odpowiednie komisje wyborczej" nie zostały ustanowione w ogóle.

W ordynacji wyborczej do WZN zakazywano również otrzymywania w związku z wyborami darowizn od zagranicznych państw, osób fizycznych i osób prawnych. Jednak w czasie kampanii wyborczej do WZD można było zgodnie z ustawą o partiach politycznych otrzymywać z zagranicy darowizny nie przeznaczone na kampanię wyborczą. Ordynacja wyborcza zezwalała na finansowanie kampanii wyborczej ze środków pochodzących z kraju, przy czym indywidualna wpłata od osoby fizycznej nie mógł przekraczać 1000 lewa (ok. 120 USD), a osób prawnych 2000 lewa. Cała suma darowizn otrzymanych przez kandydata nie mogła przekraczać 20 000 lewa (2500 USD).

W rozporządzeniu Rady Ministrów z maja 1990 r. przewidziano 6 milionów lewów (750 tys. USD) na dotacje dla partii w związku z kampanią wyborczą do WZN. Suma ta miała być rozdysponowana między partiami i koalicjami uczestniczącymi w wyborach do WZD zgodnie z porozumieniami zawartymi między nimi. Nie podano jednak nigdy do publicznej wiadomości jakie porozumienia zawarło między sobą czterdzieści partii które uczestniczyły w wyborach i w jaki sposób podzielono między nimi przewidzianą dotację wyborczą.

Nowa ustawa o ordynacji wyborczej do Zgromadzenia Narodowego uchwalilo WZN w sierpniu 1991. Ustawa ta obowiązywała - nieznowelizowana w części dotyczącej finansowania partii politycznych - również w wyborach do ZN w grudniu 1994 roku. Według tej ustawy partie które otrzymały w wyborach do WZN (konstytuanty) powyżej 50 tysięcy głosów mogły otrzymać jako zaliczkę 50 procent środków jakie przewidziano w budżecie państwa na finansowanie kampanii wyborczej. W praktyce dotyczyło to tylko czterech ugrupowań:

Związku Sił Demokratycznych (ZSD), Bułgarskiego Ludowego Związku Chłopskiego (BLZCh), tureckiego Ruchu Praw i Wolności (RPW) oraz postkomunistycznej Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BSP). Inne partie mogły otrzymywać na kampanie wyborczą tylko krótkoterminowe pożyczki nieoprocentowane. Po wyborach - w zależności od ilości zdobytych głosów - partie oddają pobrane zaliczki i pożyczki lub też otrzymują dodatkowe dotacje.

Według ordynacji wyborczej ogólna suma przeznaczona na finansowanie kampanii wyborczej jednego kandydata nie mogła przekraczać 30 tys. lewa (ok. 1300 USD). Tak więc partia ubiegająca się o zdobycie wszystkich mandatów w ZN mogła wydać około 310 tys. USD.

Miesiąc przed wyborami parlamentarnymi - odbyły się one 13 X 1991 r. - Rada Ministrów wydała rozporządzenie w którym ustalono, że po wyborach parlamentarnych zostanie przekazanych z budżetu państwa dotacja wynosząca 7,2 mln lewów (ok. 310 tys. USD), która otrzymają partie które uzyskały mandaty w parlamencie. Za każdy zdobyty mandat partia otrzymywała 30- tys. lewów (ok. 1300 USD). W wyborach w 1991 r. mandaty zdobyły ZSD - 110 mandatów, BSP - 106 mandatów i RPW - 24 mandaty. Tylko te trzy partie otrzymały więc dotacje z budżetu.

W związku z wyborami do Zgromadzenia Narodowego, które odbyły się w grudniu 1994, Rada Ministrów wydała w listopadzie rozporządzenie zgodnie z którym partie które zdobędą mandaty uzyskają ze każdy zdobyty mandat 30 tys. lewa, a więc tyle

samo ile przewidywano w rozporządzeniu Rady Ministrów z października 1991 roku.

Również ogólna wielkość dotacji pozostawała bez zmian i wynosiła 7,2 miliona lewów. Biorąc pod uwagę kurs dolara do lewa suma ta stanowiła w 1994 roku tylko ok. 109 tys. USD. Oznaczało to istotne zmniejszenie dotacji z budżetu państwa, która i tak była wypłacona tylko w związku z wyborami do Zgromadzenia Narodowego.

W naszej opinii zasady prawne dotyczące finansowania partii politycznych w Bułgarii są nieprecyzyjne, niespójne i często dotyczą sytuacji które w rzeczywistości nie mogą zaistnieć (np. kwestia kandydatów niezależnych przy obowiązującym w ordynacji wyborczej 4 procentowym progu zaporowym). W przepisach tych bardzo często brakuje sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Natomiast fakt, że zasady prawne dotyczące sposoby przydzielania dotacji z budżetu państw oraz ich wielkość nie są uregulowane przez ustawy lecz określane są przez rozporządzenie Rady Ministrów prowadzi do uzależnienia ich od decyzji rządowych.

RUMUNIA

W Rumunii regulacje prawne dotyczące finansowania partii politycznych zawarte są w dekretych o partiach politycznych wydanych przez Front Ocalenia Narodowego w 31 grudnia 1989 roku oraz w ordynacjach wyborczych do Zgromadzenia Narodowego z 1990 roku i 1992 roku.

We wspomnianym dekretych odnośnie finansowania partii politycznych stwierdza się tylko, że jednym z warunków rejestracji partii politycznej jest zadeklarowanie przez nią środków finansowych jakimi dysponuje.

W ustawie o ordynacji wyborczej do Izby Reprezentantów i Izby Senatu Zgromadzenia Narodowego z 1992 roku zawiera część dotyczącą finansowania kampanii wyborczej z budżetu państwa i reguluje niektóre kwestie finansowania kampanii wyborczej z innych źródeł niż budżet państwa.

Według ustawy o ordynacji wyborczej partie biorące udział w kampanii wyborczej miały prawo otrzymać dotacje z budżetu państwa w postaci zaliczki. Partie które uzyskały w wyborach mniej niż pięć procent ważnie oddanych głosów w całym kraju, musiały oddać zaliczkę w ciągu dwóch miesięcy od dnia zakończenia wyborów. Należy wziąć tutaj pod uwagę fakt że wyborca rumuński miał prawo do dwóch głosów w wyborach do Zgromadzenia Narodowego - jeden głos w wyborach do Izby Reprezentantów i jeden w wyborach do Izby Senatu.

W Rumunii dotacje w związku z kosztami wyborów w 1992 roku otrzymało osiem partii. Zasady otrzymania dotacji na wybory - proporcjonalnie do ilości zdobytych głosów - określono w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Według ustawy o ordynacji wyborczej nie wolno było otrzymywać środków na kampanie wyborczą od zagranicznych osób fizycznych i prawnych. Sankcją za naruszenie tego przepisu była konfiskata takich środków na rzecz budżetu państwa. Nie wolno było również otrzymywać środków na kampanię wyborczą od organów państwowych, instytucji publicznych, przedsiębiorstw państwowych, "samorządowych przedsiębiorstw

publicznych", oraz przedsiębiorstw w których państwo miało większość udziałów.

Ustawa stwierdzała również, że partia może otrzymywać środki na kampanię wyborczą tylko za pośrednictwem upoważnionego przez nią przedstawiciela. Sprawie tej ustawa poświęcała wiele uwagi.

CZESKA I SŁOWACKA REPUBLIKA FEDERACYJNA **REPUBLIKA CZESKA** **REPUBLIKA SŁOWACKA**

Zasady prawne regulujące finansowanie partii politycznych w Czeskiej i Słowackiej Republice Federacyjnej (CSRF), Republice Czeskiej (CR) i Republice Słowackiej (SR). Zawarte są w ustawach o partiach politycznych, ordynacji wyborczej, kodeksie gospodarczym oraz innych ustawach i rozporządzeniach. W okresie istnienia CSRF istniały następujące organy ustawodawcze: 1) dwuizbowe Zgromadzenie Federalne składające się z Izby Ludowej i Izby Narodów 2) Czeska Rada Narodowa oraz 3) Słowacka Rada Narodowa. W związku z tym często istniały odrębne ustawy, tak jak np. w przypadku ordynacji wyborczych z 1990 i 1992 roku.

Ustawy o partiach politycznych

Według ustawy o partiach uchwalonej przez Federalne Zgromadzenie Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej w styczniu 1990 roku sprawy związane z działalnością gospodarczą partii regulowały przepisy o działalności gospodarczej organizacji społecznych zawarte w Kodeksie Gospodarczym, SbZ 80/1989 & 76-106. Innych kwestii związanych z finansowaniem partii politycznych ustawa ze stycznia 1990 nie regulowała.

We wskazanej części Kodeksu Gospodarczego znajduje się szereg sformułowań ogólnych takich jak to, że "własność organizacji społecznych jest formą własności społecznej, które służy zaspokajaniu potrzeb społecznych". Kodeks Gospodarczy w tej części dotyczył gospodarowania przez organizacje społeczne własnym majątkiem, jak również umożliwiał gospodarowanie majątkiem narodowym, który został przekazany przez państwo w celu trwałego lub tymczasowego użytkowania przez organizacje społeczne.

Ustawa o partiach politycznych uznawała jako już istniejące partie polityczne: Czechosłowacką Partię Komunistyczną i cztery partie satelickie, jak również czeskie Forum Obywatelskie oraz słowackie Społeczeństwo Przeciw Przemocy.

W istocie ustawy o partiach politycznych ze stycznia 1990 roku legalizowała majątek posiadany przez Czechosłowacką Partię Komunistyczną i cztery satelickie partie i umożliwiała im prowadzenie działalności gospodarczej. Dlatego wkrótce po wolnych, konkurencyjnych wyborach w czerwcu 1990 roku, Forum Obywatelskie i Społeczeństwo Przeciw Przemocy, które zdobyły większość mandatów doprowadziły do uchwalenia w listopadzie 1990 r. "Ustawy o zwróceniu majątku Czechosłowackiej Partii Komunistycznej ludowi Czeskiej i Słowackiej Republice Federacyjnej" oraz do uchwalenia we wrześniu 1991 roku nowej ustawy o partiach politycznych, które unieważniała ustawę o

partiach politycznych ze stycznia 1990 roku.

Ustawy o ordynacji wyborczej

Zasady prawne dotyczące finansowania partii w związku z wyborami parlamentarnymi 1 1990 r. były regulowane trzema ustawami o wyborach: 1) do Zgromadzenia Federalnego SbZ 47/1990 2) do Czeskiej Rady Narodowej SbZ 54/1990 3) do Słowackiej Rady Narodowej SbZ 80/1990.

Według ustawy federalnej partie powinny we własnym zakresie pokryć wydatki na kampanię wyborczą. Jeżeli partia pragnie uzyskać kredyt bankowy na kampanię wyborczą, to powinna przedstawić dane o swoim majątku, dochodach ze składek członkowskich oraz dochodach z innych źródeł. Bank może zażądać dodatkowego poręczenia zapewniającego zwrot kredytu.

Po potwierdzeniu ważności wyboru posłów do Zgromadzenia Federalnego, jego prezydium przekazuje Federalnemu Ministerstwu Finansów dane dotyczące liczby oddanych głosów na poszczególne partie. Partie które zdobyły więcej niż dwa procent wszystkich ważnie oddanych głosów w ramach Czeskiej Republiki lub Słowackiej Republiki w wyborach do Izby Ludowej lub do Izby Narodów Zgromadzenia Federalnego mają prawo otrzymać z budżetu federalnego 10 koron za każdy uzyskany głos.

Według ordynacji czeskiej po potwierdzeniu ważności wyboru posłów do Czeskiej Rady Narodowej (CRN) jej prezydium przekazywało Czeskiemu Ministerstwu Finansów dane dotyczące liczby oddanych głosów na poszczególne partie. Te partie które zdobyły więcej niż dwa procent wszystkich oddanych głosów w wyborach do CRN otrzymają z budżetu Republiki Czeskiej 10 koron za każdy uzyskany głos. Natomiast w ordynacji słowackiej, te partie które zdobyły więcej niż dwa procent wszystkich ważnie oddanych głosów w wyborach do Słowackiej Rady Narodowej mają prawo otrzymać z budżetu Republiki Słowackiej, 10 koron za każdy uzyskany głos.

Wyborcza w Czeskiej i Słowackiej Republice Federacyjnej miał prawo oddać trzy głosy: 1) do Izby Narodów Zgromadzenia Federalnego 2) do Izby Ludowej Zgromadzenia Federalnego oraz 3) do Czeskiej lub Słowackiej Rady Narodowej. Jest to istotne ze względu na liczbę głosów za którą partia otrzymywała dotacje z budżetu państwa.

W związku z wyborami do organów ustawodawczych w czerwcu 1992 roku dokonano nowelizacji trzech ustaw o ordynacji wyborczej - federalnej, czeskiej i słowackiej. W znowelizowanych ustawach warunki uzyskania dotacji na kampanię wyborczą pozostały niezmiennie, natomiast partie które spełniały te warunki otrzymywały za każdy uzyskany głos 15 koron, a więc o 50% więcej niż w 1990 roku.

Inna istotna nowelizacja została uchwalona w marcu 1992 roku w ordynacji wyborczej do Czeskiej Rady Narodowej. Zgodnie z tą nowelizacją jeżeli po wyborach CzNR partia uzyska prawo do otrzymania dotacji budżetowej na pokrycie części kosztów kampanii wyborczej, to uzyskiwała ona również prawo do uzyskania z budżetu Republiki Czeskiej dotacji na działalność, takiej samej wielkości jak otrzymana dotacja na kampanię wyborczą. Nowelizacja ta wprowadzała więc oprócz dotychczasowej

dotacji na kampanię wyborczą.

Nowelizacja ta wprowadzała więc oprócz dotychczasowej dotacji na kampanię wyborczą również dotację na działalność, którą otrzymywały partie spełniające wymogi ustawy.

Nowa regulacja prawna tych kwestii znalazła się w ustawie przyjętej przez parlament Republiki Czeskiej w czerwcu 1993 roku ustalono że w latach 1993, 1994, 1995 partie mające prawo otrzymać dotację z budżetu Republiki Czeskiej uzyskują dotacje w wysokości jednej czwartej sumy uzyskanej tytułem dotacji na pokrycie nakładów związanych z kampanią wyborczą w 1992 r.¹

Nowelizacja ta obowiązywała jednak tylko w 1993 roku, ponieważ w 1994 roku w znowelizowanej ustawie o partiach politycznych powyżej omówiony artykuł stracił moc.

Również Słowacka Rada Narodowa przyjęła ustawę (w marcu 1992) zgodnie z którą partią przysługiwały dotacje z budżetu Republiki Słowackiej. Regulacje prawne w niej zawarte były podobne do wyżej przedstawionych regulacji czeskich. Jednak w ustawie Słowackiej nie wymieniono lat w których ta dotacja miała przysługiwać, stwierdzając również że partia która nie uzyskała żadnego mandatu w dwóch kolejnych wyborach do Słowackiej Rady Narodowej traci prawo do dotacji budżetowej. W praktyce brano pod uwagę wybory do organów ustawodawczych w 1990 i 1992 roku.

W marcu 1993 roku znowelizowano wyżej wymienioną ustawę, ustalając że dotacja na działalność partii politycznych uprawnionych do jej otrzymania wynosić powinna jedną czwartą dotacji jaką partia uzyskała na pokrycie kosztów kampanii wyborczej w 1992 roku.

Poczynając od czerwca 1990 roku kiedy Federalne Ministerstwo CSRF wydało rozporządzenie o konieczności składania sprawozdań finansowych z działalności partii politycznych i posiadanego przez nich majątku, powstało szereg federalnych, czeskich i słowackich regulacji prawnych dotyczących tego zagadnienia, w tym również takie, które określały sposób prowadzenia księgowości przez partie oraz określały terminy składania sprawozdań finansowych oraz sposób sporządzania tych sprawozdań.

Nowa ustawa o partiach politycznych

Znaczącą regulacją dotyczącą finansowania partii politycznych była nowa ustawa o partiach politycznych przyjęta przez Zgromadzenie Federalne we wrześniu 1991 roku. Ostatnia nowelizacja tej ustawy dokonana przez parlament Republiki Czeskiej w 1994 roku obejmuje szeroki katalog problemów związanych z finansowaniem partii politycznych.

Według ustawy partia odpowiada za swoje zobowiązania finansowe całym swoim majątkiem. Członkowie partii nie odpowiadają za zobowiązania partii, ani nie mogą za nią ręczyć. Partii nie wolno pod własną nazwą prowadzić działalności gospodarczej i ustanawiać osobę prawną, która prowadzi taką działalność, partii nie wolno również brać udziału w charakterze współnika lub członka w takiego rodzaju osobach

¹ Partia mogła uzyskać dotacje jeśli spełniała warunki przewidziane prawem zwróciła się o nią na piśmie i przedstawiła zgodne z wymogami prawnymi roczne sprawozdanie finansowe.

prawnych.

Legalnym dochodem partii według ustawy są:

- a) dotacja z budżetu państwa na pokrycie kosztów związanych z kampanią wyborczą,
- b) dotacja z budżetu państwa na działalność,
- c) dotacja z budżetu samorządowych jednostek terytorialnych wyższego rzędu oraz gmin, jeżeli tak stanowi ustawa,
- d) składki członkowskie,
- e) darowizny,
- f) dochody z wynajmowania majątku ruchomego i nieruchomego,
- g) procenty z wkładów bankowych,
- h) dochody ze sprzedaży ruchomości i nieruchomości,
- i) dochody z loterii, imprez kulturalnych, sportowych rekreacyjnych itd.,
- j) pożyczki i kredyty.

Darowizny i świadczenia niepieniężne nie mogą być otrzymywane przez partię od państwa organów państwowych i przedsiębiorstw państwowych.

Partia powinna prowadzić księgowość dotyczącą dochodów zgodnie z ustawą regulującą tę kwestię. Osobną ewidencję księgową dotyczącą wykorzystania dotacji z budżetu państwa partia powinna prowadzić osobno. Partia nie może posiadać majątku poza terytorium Republiki Czeskiej.

Według ustawy partia powinna każdego roku do 1 kwietnia przedłożyć Zgromadzeniu Narodowemu i Najwyższemu Urzędowi Kontroli (NUK) roczne sprawozdanie, które obejmuje:

- a) roczne sprawozdania finansowe zgodnie z obowiązującą w tej kwestii ustawą,
- b) sprawozdanie inspektora księgowego o weryfikacji bilansu rocznego,
- c) wykaz dotyczący całkowitych dochodów sporządzonych z podziałem na rubryki (takie same jak te, które w ustawie charakteryzują poszczególne typy źródeł dochodów partii),
- d) sprawozdanie o wysokości darów oraz o darczyńcach. Jeżeli wartość daru lub suma wartości darów jednego darczyńcy przekracza w skali roku 100 tys. koron, to w przypadku osoby fizycznej należy podać imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i numer ewidencyjny (odpowiednik PESEU-u) darczyńcy, a w przypadku osoby prawnej - nazwę, adres siedziby i numer identyfikacyjny.

Według ustawy w przypadku stwierdzenia przez NUK, że sprawozdanie roczne partii nie zostało złożone w ustalonym terminie lub że było ono niepełne lub też zawierało nieprawdziwe dane, to NUK powinno niezwłocznie poinformować o tym Zgromadzenie Narodowe, a następnie podać do publicznej wiadomości fakt niedotrzymania przez partię terminu lub podać treść nieprawidłowego sprawozdania rocznego partii do publicznej wiadomości.

Partia, która w ustalonym terminie sprawozdania nie przedłożyła lub przedstawiła sprawozdanie niepełne lub zawierające nieprawdziwe dane powinna być równocześnie z upublicznieniem sprawozdania - wezwana do usunięcia tych uchybień. Partia powinna dokonywać tego w ciągu dziesięciu dni od dostarczenia wezwania lub ewentualnie w

terminie przedłużonym, jeśli wyrazi na to zgodę NUK. Dopiero jeżeli NUK uznała, że warunki wymagane przez prawo zostały spełnione, to wówczas niezwłocznie przekazuje sprawozdanie o usunięciu uchybień do Zgromadzenia narodowego, prezydenta i rządu.

Jeśli uchybienia nie zostaną usunięte w terminie przewidzianym przez prawo lub w terminie ustalonym przez NUK, to NUK powinien niezwłocznie powiadomić o tym Zgromadzenie Narodowe, prezydenta i rząd, a to oznajmienie stanowi podstawę do wszczęcia postępowania mającego na celu rozwiązanie partii politycznej lub zawieszenia jej działalności. Izba Posłów Z.N. lub jej organ upoważniony do tego, może uprawnić NUK do zbadania czy roczne sprawozdanie finansowe partii dotyczące otrzymanych dotacji państwowych spełnia warunki przewidziane w odnośnych przepisach ustawy.

Partie które spełniały przewidziane ustawą warunki miały prawo otrzymać z budżetu państwa stałą dotację na działalność jeśli zgodnie z prawem złożyły roczne sprawozdanie finansowe. Dotacje na działalność składała się ze stałej dotacji i dotacji na mandat.

Stalą dotację mogły otrzymać tylko partie które uzyskały co najmniej 3% głosów w wyborach do Izby Posłów. Za zdobycie 3% głosów przysługiwała dotacja roczna w wysokości 3 milionów koron. Za każde dalsze rozpoczęte 0,1% głosów przysługiwało 100 tysięcy koron rocznie. Jednak jeśli partia otrzymała powyżej 5% głosów, to dotacja nie wzrastała więcej i wynosiła 5 milionów koron rocznie. Jeżeli w wyborach brała udział koalicja partyjna to rozdział dotacji stałej następuje zgodnie z umową o jej podziale jaką zawarły między sobą partie i złożyły ją przed wyborami w Ministerstwie Finansów. Jeśli taka sytuacja nie zaistniała to stała dotacja była dzielona po równo między wszystkich uczestników koalicji wyborczej.

Dotacje na mandat przysługują przez całą kadencję i wynosiły rocznie pół miliona koron za każdy zdobyty mandat. Dotacje na mandat otrzymywała tylko ta partia, z której listy mandat ten został zdobyty w wyborach.

Wyplacanie dotacji na działalność zawieszano (wstrzymywano) jeżeli roczne sprawozdanie finansowe było niepełne lub niezgodne z prawdą, jak również w przypadku gdy do Sądu Najwyższego wpłynął wniosek o rozwiązaniu lub zawieszeniu działalności partii. Wypłatę dotacji wznowiono, przy czym również wyplacano zaległości za czas zawieszenia, jeżeli nabrała mocy prawnej decyzja odrzucająca wniosek o rozwiązanie lub też zawieszenie działalności partii, jak również wtedy jeżeli partia usunęła uchybienia występujące w rocznym sprawozdaniu finansowym.

W ustawie zawarte były również inne szczegółowe regulacje dotyczące wyplacania dotacji na działalność partii, m.in. ilość rat rocznych i terminów wypłat, zasad podziału dotacji między koalicje wyborcze, sposób wyplacania dotacji w roku w którym odbywały się wybory itd.

W tym ostatnim przypadku ustawa stanowiła, że w roku w którym odbywają się wybory do Zgromadzenia Narodowego, przelicza się roczną dotację na działalność za każdą kadencję osobno, a partii należy się miesięcznie 1/12 rocznej dotacji na działalność. Natomiast w miesiącu w którym odbywają się wybory partia otrzymuje dotację

wyliczoną na tą kadencję która jest dla partii korzystniejsza.

Od wejścia w życie tej ustawy aż do dnia zakończenia następnych wyborów do Izby Posłów partie, otrzymywały co roku dotacje na działalność, wypłacaną z budżetu państwa zgodnie z załącznikiem do tej ustawy.

W załączniku tym wymieniono osiemnaście partii uprawnionych do otrzymywania dotacji. W osobnych rubrykach podano również wielkość stałej dotacji oraz dotacji na mandat jaką co roku powinna otrzymywać każda z wymienionych w załączniku partii.

W 1994 roku łączna suma dotacji, jaką partie otrzymały z budżetu państwa wynosiła 143 milionów koron (ok. 5,1 milionów USD). Jedną trzecią tej sumy przeznaczono na stałą dotację, która otrzymywało osiemnaście partii spełniających warunki ustawy. Natomiast 65,7% tej sumy przeznaczono na wypłacenie dotacji za mandat. Otrzymywała ją 14 partii, które zdobyły mandaty w wyborach parlamentarnych w 1992 roku. Wysokość tej dotacji zależała od ilości zdobytych mandatów, dlatego *zależała*, od ilości zdobytych mandatów, dlatego największą jej część 36,8 mln koron (ok. 1,3 mln USD) otrzymywała Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS). ODS otrzymywała ok. 25% całej sumy dotacji budżetowych na mandat. Najmniejszą dotację na mandat otrzymywała Partia Demokratycznej Lewicy - 500 tys. koron (ok. 23 tys. USD).

WĘGRY

W październiku 1989 roku węgierskie Zgromadzenie Narodowe uchwaliło poprawki do Konstytucji, ustawę o partiach politycznych oraz ustawę o wolnych konkurencyjnych wyborach do parlamentu. Te regulacje prawne umożliwiały rejestrację już istniejących i powstawanie nowych partii politycznych, jak również wprowadzały zasadę zgodnie z którą partie finansowane są z budżetu państwa, ze składek członkowskich i prywatnych darowizn, oraz z dochodów z majątku i działalności gospodarczej. Partie nie mogły przyjmować darowizn od zagranicznych i krajowych jednostek organizacyjnych, oraz darowizn ze źródeł anonimowych. Darowizny od osób fizycznych nie były opodatkowane.

Z funduszy przeznaczonych w rocznym budżecie państwa na finansowanie partii 25 procent rozdysponowywano po równo między zarejestrowane partie, które zwróciły się taką dotacją. Natomiast pozostałe 75 procent funduszy były rozdysponowane proporcjonalnie do ilości głosów uzyskanych w pierwszej turze wyborów parlamentarnych, która odbyła się w marcu 1990 roku, po między partie, które otrzymały więcej niż jeden procent ważnie oddanych głosów. Taką samą zasadę zastosowano po wyborach w maju 1994 roku.

Zarejestrowane w 1989 roku partie otrzymały z budżetu państwa 100 milionów forintów (ok. 1,6 mln USD). W 1990 i 1991 roku z budżetu państwa, na każdy rok przeznaczono po 700 milionów forintów (ok. 10 mln USD w 1990 r., ok. 8,3 milionów USD w 1991 roku) które rozdzielono między partie zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami.

Według ustawy o partiach politycznych, partie nie mogły otrzymywać z budżetu państwa więcej niż 50 procent swoich dochodów. Tworząc tą ustawę przy tzw. trójkąt-

nym stole (uczestniczyło w nim dziewięć ugrupowań opozycyjnych oraz partia komunistyczna - WSPR), zakładano, że nowe partie będą cieszyć się szerokim poparciem społecznym w wyniku czego znaczne fundusze pochodzące ze składek członkowskich i darowizn zmniejszą potrzebę dotowania z budżetu państwa. Jednak spodziewane poparcie społeczne dla nowych partii nie zyskało wyrazu materialnego, dlatego w sierpniu 1990 roku nowy parlament - w którym partie wywodzące się z opozycji demokratycznej posiadały 90 procent mandatów - unieważniły limit według którego partia mogła otrzymać z budżetu państwa nie, więcej niż 50 procent swoich dochodów.

Ustawa o partiach politycznych z 1989 roku zobowiązywała partie do sporządzenia rocznych sprawozdań finansowych i publikowania ich w *Magyar Kozlony*.

Powstała nowa instytucja - Państwowa Agencja Kontroli, która zajmowała się monitorowaniem finansów partii które otrzymywały środki z budżetu państwa. PAK co roku publikowała raporty z przeprowadzonej kontroli, wskazując w nich na niedokładność lub nieadekwatność sprawozdań finansowych partii.

Państwowa Agencja Kontroli wskazywała również na niezbędne regulacje prawne które usprawniłyby treść składanych sprawozdań finansowych i usuwałyby nieprecyzyjne i sprzeczne ze sobą prawa. W maju 1991 roku parlament przyjął nową ustawę o rozliczeniach i rachunkowości, w której określano zasady prowadzenia rachunkowości i konieczność zatrudnienia na pełnych etatach, zawodowych księgowych w celu prowadzenia księgowości i sporządzania sprawozdań finansowych przez partie.

Państwowa Agencja Kontroli proponowała rewizje i modyfikacje prawa dotyczącego finansów partii, jak również wskazywała na niedostateczną precyzję lub nawet sprzeczność poszczególnych przepisów prawa. PAK domagała się również jasnej definicji prawnej działalności gospodarczej którą partia mogła prowadzić w celu zdobycia funduszy na własną działalność.

Na Węgrzech ważną rolę w finansowaniu partii politycznych odgrywają fundacje i prywatne firmy, które pośrednio związane są z partiami. Dla prywatnego darczyńcy, czy biznesmena wygodniej jest przekazać dar dla fundacji, również dlatego że taka darowizna była nieopodatkowana. Oczywiście fundacje nie finansują partii bezpośrednio lecz czynią to poprzez wspieranie takich działań które mają na celu osiągnięcie przez nią jak najlepszych wyników wyborczych.

Wiele prywatnych firm jest związanych na Węgrzech z partiami politycznymi. Dotyczy to głównie postkomunistycznej Węgierskiej Partii Socjalistycznej, z którą związane są m.in. przedsiębiorstwa które powstały w wyniku prywatyzacji majątku partii komunistycznej (WSPR).

Węgry są - spośród uwzględnionych w opracowaniu - jedynym państwem postkomunistycznym w którym partie publikują dane na temat różnych źródeł finansowania. Dzięki temu mamy dostęp do wyjątkowo interesujących informacji na temat źródeł finansowania, a więc struktury przychodów poszczególnych partii, jak również innych kwestii z tym związanych.

W oparciu o dane opublikowane w *Magyar Kozlony*, obliczyliśmy procenty odzwierciedlające strukturę finansowania sześciu partii parlamentarnych w 1990 roku.

Sześć partii parlamentarnych otrzymywało 76,4% całkowitej sumy przeznaczonej w budżecie państwa na finansowanie partii. Natomiast dotacje z budżetu państwa stanowiły średnio 57% dochodów wszystkich sześciu partii parlamentarnych. Udział dotacji państwowych w dochodach sześciu partii parlamentarnych był następujący: dla NPDP, ZMD i ChDPL wynosił ponad 80%, dla WFD i ZWZ wskaźnik ten wynosił odpowiednio 60% i 73%. Najniższy był udział dotacji państwowych w dochodach postkomunistycznej WPS i wynosił tylko 24%.

Istotne są też inne różnice w źródłach dochodów sześciu wymienionych partii:

- Działalność gospodarcza była znaczącym źródłem dochodu tylko dla postkomunistycznej WPS i stanowiła 64% jej całkowitych dochodów. W przypadku pozostałych sześciu partii dochodów z tego typu źródeł w ogóle nie uzyskiwano, bądź stanowiły one tylko kilka procent ich dochodów.

- Dochody z darowizn stanowiły prawie 30% ogólnych dochodów Węgierskiego Frontu Demokratycznego, przy czym ponad połowa wartości darowizn pochodziła od zagranicznych osób fizycznych. W przypadku ChDPL, ZWZ i ZWM wskaźnik ten wynosił około 10%, natomiast w przypadku postkomunistycznej WPS oraz NPDP wynosił on około 1%.

- Składki członkowskie stanowiły niewielki procent ogólnych dochodów partii - od 1% do 6%, tylko w przypadku postkomunistycznej WPS sięgały one 10%.

Uwagi końcowe

W analizowanych państwach wyraźną ewolucję w kierunku poszerzenia regulowanych kwestii ich uszczegółowienia i sprecyzowania widać w Czechach i na Słowacji, na Węgrzech już w początkowym okresie transformacji wprowadzono regulacje prawne, które okazały się przydatne do dziś.

W Czechach i na Węgrzech działają wyspecjalizowane instytucje, które zajmują się kontrolą finansów partii politycznych.

Również na Słowacji widoczna jest podobna ewolucja regulacji prawnych dotyczących finansowania partii politycznych. Brak natomiast takiej ewolucji w przypadku Bułgarii i Rumunii. Rumunia najpełniej realizuje wspomniany na wstępie model "liberalny". Jednak w Zachodniej Europie model ten był konsekwencją procesów społeczno-ekonomicznych trwających przez dziesięciolecia, dlatego mechaniczne przenoszenie go i stosowanie w warunkach istniejących w państwach postkomunistycznych nie wydaje się uzasadnione.

Regulacje prawne dotyczące finansowania partii. W Bułgarii - chociaż obejmują szerszy katalog spraw niż w Rumunii - są mało precyzyjne i niezbyt spójne. W obu tych państwach brakuje mechanizmów prawnych i instytucji które kontrolowałyby finansowanie partii politycznych, oraz zwrotu pobranych zaliczek i kredytów bankowych na prowadzenie kampanii wyborczej.

Dotacje z budżetu państwa w związku z kampanią wyborczą przewidziane są we wszystkich regulacjach prawnych pięciu analizowanych państw. Jednak tylko w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji partie otrzymują dotacje na działalność, z budżetu

państwa.

Wielkość środków jakie otrzymują partie z budżetu państwa jest bardzo zróżnicowana. W przypadku Czech i Węgier suma ta wynosi odpowiednio ok. 5 mln USA i ok. 8 mln USD rocznie, natomiast w Bułgarii tylko ok. 100 tys. USD przeznaczonych na kampanię wyborczą.

Dla Polski szczególnie cenne wydają się być doświadczenia Czech, Słowacji i Węgier w dziedzinie finansowania partii politycznych, ponieważ w państwach tych dokonuje się podobny proces transformacji ustroju społeczno-politycznego.

BIBLIOGRAFIA

I. Dzienniki Ustaw:

1. BUŁGARIA: Darzawen Westnik
2. CZECHY: Sbirka Zakonu
3. RUMUNIA: Monitorul Oficial
4. SŁOWACJA: Zbierka Zakonov
5. WĘGRY: Magyar Kozlony

II. Literatura:

1. A. AGH (ED.) - THE EMERGENCE OF EAST CENTRAL EUROPEAN PARLIAMENTS, Budapest 1994.
2. M. DUVERGER - LE SYSTEME POLITIQUE FRANCAIS, Paris 1985.
3. L. JANICKI - PARTIE POLITYCZNE W SYSTEMIE PRAWNYM RFN, Poznań 1975.
4. A. WARE - CITIZENS, PARTIES, AND THE STATE, Princeton 1987.