



Tom 33/2021, ss. 123-134
ISSN 2719-4175
e-ISSN 2719-5368
DOI: 10.19251/ne/2021.33(8)
www.ne.mazowiecka.edu.pl

Michał Radecki

michal.radecki@sgh.waw.pl

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2858-8777>

FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

PARTY FUNDING IN POLAND

Streszczenie

Artykuł podejmuje tematykę kolejnych regulacji dotyczących finansowania partii politycznych w Polsce i analizuje ich wpływ na partyjne budżety. Przedstawiono cztery etapy regulacji partyjnych finansów, zaczynając od liberalnej ustawy o partiach politycznych z 1990 r., która nie zapewniała finansowania z budżetu państwa, ale umożliwiała zdobywanie funduszu na wiele innych sposobów. Drugi etap zaczął się wraz z przyjęciem prawa wyborczego z 1993 r., a kończy wraz z uchwaleniem ustawy o partiach politycznych w 1997 r. W tym okresie wprowadzono finansowanie z budżetu państwa będące zwrotem wydatków na kampanię wyborczą. W trzecim okresie zaczynającym się wej-

Summary

The paper looks at subsequent party finance regulations in Poland and analyzes their impact on party budgets. An overview of four stages of party finance regulation is given, starting with a laissez-faire Party Law of 1990 with no state party funding at all but with ample opportunities for raising money in another ways. Second stage starts with the electoral law of 1993 and ends when Party Law of 1997 is adopted. In this period state party funding is introduced as a reimbursement of electoral expenses. In the third period starting the introduction of new Party Law adopted in 1997 state party funding is expanded. Current way of party funding, still in place but with some adjustments, was introduced

ściem w życie nowej ustawy o partiach politycznych uchwalonej w 1997 r finansowanie z budżetu państwa jest poszerzone. Aktualny sposób finansowania partii politycznych, choć z pewnymi korektami, został wprowadzony w 2001 r. zmianą ustawy o partiach politycznych z 1997 r. Finansowanie z budżetu państwa zostało utrzymane, ale poluzowane zostały wymagania umożliwiające jego otrzymanie. Kolejne zmiany dotyczące finansowania partii polityczne przyznawały coraz większe środki publiczne partiom. Obecnie swoje finansowanie opierają na w znacznej mierze na środkach budżetowych, a ich udział jest większy po okresie wyborów.

Słowa kluczowe: finansowanie partii politycznych; partie polityczne; budżet państwa

WSTĘP

Partie polityczne we współczesnych demokracjach są w coraz większym stopniu przedmiotem regulacji w przepisach prawa. Po II wojnie światowej wyraźnie dostrzegalna stała się tendencja do ich konstytucjonalizacji (van Biezen, 2012; van Biezen i Borz, 2012; Winczorek, 1971, s. 977, 985, 986) będącą wyrazem uznania ich roli jako podmiotów odpowiedzialnych za rządzenie państwem. Proces ten objął także nowe demokracje Europy Środkowej w wyniku przemian demokratycznych (Casal Bértoa i van Biezen, 2014; van Biezen, 2012). Oprócz konstytucji, partie polityczne są przedmiotem uregulowań w ustawach o partiach politycznych (ang. *party law*), a niekiedy kwestia ich finansowania jest wydzielana do specjalnego aktu prawnego (Casal Bértoa i van Biezen, 2014, s. 300-301). W postkomunistycznych państwach Europy Środkowej, wzorem Niemiec, regulacje dotyczące partii politycznych, zarówno w sferze ich wewnętrznej organizacji, jak i finansowania, mają postać jednego aktu prawnego (Casal Bértoa i inni, 2014, s. 123-124). Przedmiotem niniejszego opracowania jest sposób finansowania polskich partii politycznych i konsekwencje się z nim wiążące. W opracowaniu przedstawiono zmiany w prawie regulujące źródła finansowania partii politycznych – niezależnie od tego, w jakiego typu aktach prawnych zostały ujęte – oraz wpływ tych regulacji na strukturę budżetów partyjnych. Opracowanie w pierwszej części dokonuje

in 2001 by the amendment to the Party Law of 1997. State party funding was kept, however with loosened requirements for being entitled to access it. The paper concludes that consequent changes to party finance gave more public money to political parties and now they rely heavily on state funding and the share of it is greater after elections.

Keywords: party funding; political parties; state budget

JEL Classification: H6, H7, H8, K1

przeglądu badań dotyczących finansowania partii politycznych i przedstawia możliwe konsekwencje wiążące się z wprowadzeniem subwencji z budżetu państwa. Następnie analizuje zmiany w polskim ustawodawstwie dotyczącym finansowania partii i przedstawia dochody wybranych partii wraz z określeniem źródeł ich pochodzenia. W opracowaniu szczególną uwagę poświęcono aktualnemu stanowi prawnemu wiążącemu przychody partii politycznych z finansowaniem z budżetu państwa.

1. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH Z BUDŻETU PAŃSTWA

Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa w skonsolidowanych demokracjach europejskich było wprowadzane stopniowo i dotyczyło początkowo ich wybranych aktywności. Pierwszymi państwami, w których subwencjonowano partie polityczne, były Niemcy (1959), Austria (1963), Szwecja (1965) oraz Włochy (1974). Doszło do tego, gdyż dotychczasowe formy zasilania partyjnego budżetu – wpłaty od członków i prywatnych osób – stały się postrzegane jako niewystarczające do dalszego działania partii (Nassmacher, 1989, s. 238). Z upływem czasu zwiększyła się liczba państw, które zdecydowały się na subsydiowanie partii politycznych z budżetu. Z 15 państw, które weszły do Unii Europejskiej (UE) przed 1995 r., tylko sześć przed 1980 r. finansowało w taki lub inny sposób partie polityczne z budżetu państwa. Jednak do 2003 r. 13 z nich (oprócz Luksemburga i Wielkiej Brytanii) wprowadziło subwencje (Scarrow, 2006, s. 626). Przed 2003 r. także wszystkie państwa Europy Środkowej, które weszły do UE w 2004 r., z wyłączeniem Litwy, zapewniały finansowanie ze środków publicznych (Scarrow, 2006, s. 626). Litwa jako ostatnie państwo regionu w 2012 r. wprowadziła publiczne finansowanie partii politycznych (Casal Bértoa i Spirova, 2019).

Odsetek środków pochodzących z subwencji w budżetach partii politycznych w poszczególnych państwach był odmienny. Subsydia wypłacane z budżetu państwa w latach 1985-1989 stanowiły największy udział w budżetach partii politycznych w Finlandii (83,7 proc.), Niemczech (67,7 proc.), Norwegii (51,5 proc.) oraz Szwecji (50,9 proc.) (Pierre i inni, 2000, s. 14).

Wprowadzenie finansowania partii politycznych z budżetu państwa według części badaczy miało się wiązać z konsekwencjami daleko wykraczającymi poza zmianę sposobu pozyskiwania środków na działalność. Jednym z najczęściej poruszanych zagadnień w literaturze dotyczącej partii politycznych jest wpływ wprowadzenia finansowania z budżetu państwa na ich ak-

tywność, sposób ich wewnętrzznego zorganizowania, strukturę wewnętrzną, relacje władzy, a także na kształt systemu partyjnego. Najdalej idącą koncepcją związaną ze skutkami finansowania partii politycznych z budżetu jest koncepcja kartelizacji wysunięta przez Richarda Katza i Petera Maira (Katz i Mair, 1995). Badacze ci odwołali się do (pochodzącej z ekonomii) kategorii kartelu jako mechanizmu wyjaśniającego działanie współczesnych partii politycznych w skonsolidowanych demokracjach Zachodu. Poprzez ścisłą symbiozę partii politycznych tworzących kartel ze strukturami państwa, staje się ono dla nich instytucją wsparcia przyczyniając się do wykluczenia innych z rywalizacji o władzę. Najważniejszym elementem mającym na celu utrzymanie porozumienia o kartelu, było wprowadzenie korzystnego dla ich członków finansowania partii. W artykule, w którym cytowani badacze odpowiadali na wysuniętą krytykę wobec swojej propozycji, przyznali jednak, iż przecenili oni wpływ finansowania na ukształtowanie się kartelu (Katz i Mair, 2009, s. 754).

Istnieje szereg przesłanek teoretycznych, które kwestionują możliwość powstania, a następnie utrzymania się kartelu partii politycznych (Kitschelt, 2000, s. 168-174). Jego funkcjonowanie wymagałoby niezmiernie silnych sankcji za jego opuszczenie, co nie jest obecnie możliwe poprzez manipulowanie sposobem finansowania partii politycznych. W przypadku, gdy przydzielanie finansowania jest oparte proporcjonalnie do wyniku wyborczego, nadrzędnym interesem partii politycznych jest uzyskanie przewagi nad konkurentami. Stanowi to zatem silną zachętę do wyłamania się z kartelu (Kitschelt, 2000, s. 168). Nie oznacza to jednak, iż nie dochodziło do próby ograniczenia lub wręcz eliminowania konkurencji poprzez manipulowanie sposobem finansowania partii. Bodaj najlepszy przykład pochodzi z Rosji, w której w 2008 r. wszystkie cztery frakcje obecne w Dumie (w tym komuniści) wyszły z inicjatywą reformy, a następnie w ekspresowym tempie przegłosowały poprawki, dzięki którym stały się beneficjentami wprowadzonych zmian. Inne frakcje zostały pozbawione finansowania z budżetu (Hutcheson, 2013, s. 917). Przykład ten, co prawda, dotyczy państwa niedemokratycznego, ale pokazuje w jakim stopniu politycy są zainteresowani korzystnymi dla siebie zmianami w sposobie finansowania partii politycznych.

Pierwsze badania porównawcze nie doprowadziły do jednoznacznych wniosków dotyczących wpływu finansowania partii politycznych z budżetu państwa na kształtowanie systemu partyjnego. Niektórzy badacze argumentowali, że ogranicza ono rywalizację, wzmacniając istniejące partie i „zamarzając” system partyjny, inni uważali, że korzystnie wpływa na szanse wy-

borcze nowych partii (Scarrow, 2006, s. 628). Z jednej strony finansowanie z budżetu miało być istotne dla nowo powstających partii, gdyż przekroczenie progu umożliwiającego uzyskanie subsydiów powoduje otrzymanie środków finansowych, które partie mogą przeznaczyć na budowanie struktur partyjnych w regionach, gdzie one jeszcze nie powstały (Pierre i inni, 2000, s. 15). Z drugiej strony wysuwano przypuszczenia, że wzmocni ono silne partie kosztem słabszych oraz dłużej obecne na scenie politycznej w stosunku do nowo powstających (Nassmacher, 1989, s. 248).

Pierwsze systematyczne badanie na dużej liczbie obejmujące skonsolidowane demokracje europejskie do końca lat 80 XX w. nie wykazało, aby finansowanie było istotnym czynnikiem wpływającym na powstanie partii politycznych i kształt systemu partyjnego. Autorzy badania zaznaczają jednak, że wprowadzenie subsydiów w momencie, gdy zmienił się sposób prowadzenia kampanii wyborczych ułatwiał sukces nowo powstałym partiom. Przykładowo, skuteczna kampania wyborcza prowadzona w mediach elektronicznych przyczyniła się do wejścia do parlamentu, a w efekcie uzyskania wsparcia z budżetu państwa szeregowi partii w państwach skandynawskich (Pierre i inni, 2000, s. 22). Kolejne badanie warte przytoczenia obejmowało oprócz skonsolidowanych demokracji także nowe demokracje Europy Środkowej i Wschodniej (Scarrow, 2006). Wprowadzenie finansowania z budżetu państwa ani modyfikacja progu, od którego było możliwe otrzymanie subsydiów, nie prowadziło do zmian w strukturze rywalizacji politycznej. Nie dochodziło do systematycznej zmiany w odsetku głosów uzyskiwanych przez partie polityczne w wyborach ani w liczbie partii na scenie politycznej (Scarrow, 2006, s. 635). Możliwym wyjaśnieniem tej sytuacji może być to, że finansowanie z budżetu państwa nie zmieniło istotnie zasobów, jakie partie polityczne miały już do swojej dyspozycji (Scarrow, 2006, s. 635).

W nowszym badaniu, przy innych założeniach teoretycznych i większej liczbie analizowanych państw, subwencjonowanie partii politycznych budżetu okazało się szczególnie istotne w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej (Casal Bértoa i Spirova, 2019). Cytowane badanie wykazało, iż partiom otrzymującym subwencje łatwiej jest utrzymać się na scenie politycznej w porównaniu do ugrupowań bez takiego wsparcia. Wniosek ten dotyczy także ugrupowań, które nie weszły do parlamentu, ale uzyskały odsetek głosów uprawniający do zasilania partyjnego budżetu środkami publicznymi (Casal Bértoa i Spirova, 2019, s. 241-242). Do zbliżonych konkluzji doprowadziła analiza wpływu zwiększenia regulacji dotyczących finansowania partii politycz-

nych oraz monitorujących ich działanie na rywalizację polityczną (Rashkova, 2020). Ma ono mianowicie negatywny wpływ na liczbę partii, a pozytywnie wpływa na sytuację silnych ugrupowań (Rashkova, 2020, s. 485).

2. FINANSOWANIE W POLSCE

W Polsce finansowanie aktywności partii politycznych z budżetu państwa datuje się niemal od początku przemian demokratycznych. Formy, w jakich partie uzyskiwały wsparcie, nie były jednakowe w całym analizowanym okresie. Do sposobów uregulowanych w prawie, które można zaliczyć jako finansowanie z budżetu państwa, zaliczał się bowiem zwrot wydatków (części lub całości) prowadzenia kampanii wyborczej, pokrywanie kosztów aktywności partyjnej w okresie między wyborami oraz opłacanie aktywności polityków związanej z zasiadaniem w parlamencie. Nie są to jedyne sposoby, w jakie partie polityczne mogą być wspierane przez państwo. Do innych należą m.in. darmowy dostęp do radia i telewizji w czasie kampanii wyborczych, wspieranie instytucji związanych z partiami, takimi jak *think tanki*. Partie polityczne mogą także wykorzystywać polityczny patronat (Radecki, 2012, s. 96-99) lub uciekać się do pozaprawnych metod pozyskiwania funduszy na działalność.

Zmiany ustawodawstwa dotyczącego finansowania partii politycznych w Polsce od 1990 r. można ująć w kilku etapach (Radecki, 2012, s. 90). Pierwszy etap otwiera wejście w życie ustawy o partiach politycznych z 1990 r., a kończy nowelizacja ordynacji wyborczej z 1993 r. Drugi zawiera się w okresie 1993-1997. Trzeci obejmuje lata 1997-2001. Czwarty, obowiązujący do dziś, otwiera nowelizacja ustawy o partiach politycznych uchwalona w 2001 r.

Ustawa o partiach politycznych z 1990 r. była pierwszym aktem prawnym regulującym finansowanie partii politycznych (Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312, 1990). Ich dochody w świetle przepisów pochodziły ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątki, z działalności gospodarczej oraz z ofiarności publicznej. Zagadnienie finansowania z budżetu państwa na cele kampanii wyborczych została uregulowana w ordynacji wyborczej. Prawo wyborcze do Sejmu z 1991 r. (Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991 nr 59 poz. 252, 1991) stanowiło, że koszty związane z kampanią wyborczą kandydatów do Sejmu i Senatu są pokrywane ze środków zgłaszających je komitetów wyborczych. Oznaczało to, że komitety wyborcze miały pozyskiwać środki finansowe z działalności go-

spodarczej oraz „datków” zewnętrznych”. Partie polityczne nie otrzymywały zatem żadnego wsparcia finansowego od państwa.

W drugim okresie, na mocy nowej ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. (Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205, 1993), wprowadzono pośrednie finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Opierało się ono na tzw. dotacji podmiotowej, będącej formą zwrotu kosztów związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej. Dotacja podmiotowa była przyznawana proporcjonalnie do liczby parlamentarzystów (posłów lub senatorów) wybranych z list danego komitetu wyborczego. Obliczało się ją poprzez podzielenie całkowitej kwoty dotacji (stanowiącej 20 proc. sumy wydatków przeznaczonych w budżecie państwa na przeprowadzenie wyborów) przez liczbę 560 i pomnożenie przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Taka konstrukcja przepisów obejmowała zatem tylko podmioty, które wprowadziły swoich przedstawicieli do parlamentu. Ponadto oparcie zwrotu kosztów kampanii wyborczej proporcjonalnie do uzyskanych mandatów (a nie otrzymanych głosów), wzmacniało duże ugrupowania, tym bardziej że sprzyjał im nowo wprowadzony system wyborczy.

W wyborach 1993 r. za każdy uzyskany mandat partie otrzymywały 14 500 zł (Szczerbiak, 2006, s. 300). Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) startujący jako koalicja partii oraz Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) otrzymały, odpowiednio, 3 mln zł i 2,4 mln zł, co w pewni pokryło koszty kredytu zaciągniętego na prowadzenie kampanii wyborczej. Uzyskane finansowanie z budżetu umożliwiło opłacanie kosztów kampanii także Bezpartyjnemu Blokowi Wspierania Reform. Konfederacja Polski Niepodległej, z kolei, nie była w stanie w całości ich spłacić, natomiast Unia Pracy (UP) uzyskała finansowanie z innych źródeł niż kredyty i pożyczki, przez co jej dotacja wynosząca 623 000 zł była zyskiem dla tego ugrupowania (Szczerbiak, 2006, s. 300). Jak szacuje Marcin Walecki, polskie partie polityczne w latach 1993-1997 uzyskały od trzech do czterech razy większy przychód niż wykazały, dzięki m.in. wykorzystywaniu struktur państwa do czerpania korzyści (Walecki, 2007, s. 140).

W trzecim okresie finansowanie z budżetu państwa zostało rozwinięte. W ustawie o partiach politycznych z 1997 r. utrzymano dotację podmiotową i nie zmieniono warunku jej otrzymania – było nim uzyskanie przynajmniej jednego mandatu do Sejmu lub Senatu. Nowym elementem było wprowadzenie bezpośredniego finansowania partii politycznych za sprawą tzw. dotacji celowej. Była ona kierowana do partii politycznych (ale już nie w wobec ko-

alicji wyborczych), które uzyskały co najmniej 3 proc. głosów w wyborach do Sejmu (Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. Nr 98, poz. 604).

Całkowita kwota, jaką przewidziano w budżecie państwa na dotacje podmiotową i celową wyniosła ponad 14 mln zł. Jako koalicje wyborcze, Akcja Wyborcza „Solidarność” (AWS) oraz SLD, otrzymały jedynie zwrot kosztów prowadzenia kampanii wyborczej wynoszący około 25 000 zł za każdy uzyskany mandat. Budżet AWS został zasilony kwotą niemal 6,3 mln zł, natomiast SLD uzyskał 4,8 mln zł. Startujące do Sejmu jako partie polityczne Unia Wolności (UW), PSL oraz Ruch Odbudowy Polski uzyskały, odpowiednio, 1,3 mln zł, 640 000 zł i 370 000 zł. Kwoty te stanowią sumę dotacji podmiotowej oraz celowej (Szczerbiak, 2006, s. 301).

Sposób finansowania partii politycznych obowiązujący do dziś, choć z pewnymi korektami, został wprowadzony nowelizacją ustawy o partiach politycznych z kwietnia 2001 r. zawartą w nowo uchwalonej ordynacji wyborczej (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499, 2001). Rok ten otwiera czwarty okres w finansowaniu partii politycznych. Partiom zakazano prowadzenia działalności gospodarczej, pozyskiwania środków ze zbiorów publicznych, przekazywania na ich rzecz środków finansowych przez osoby prawne oraz umożliwiono użyczenie lokali do nich należących jedynie na biura parlamentarzystów lub radnych. Jeżeli chodzi o finansowanie z budżetu państwa, to utrzymano je, ale przy zmienionych warunkach jego uzyskania. Dotacje celowe zostały zamienione na subwencje, a warunkiem ich otrzymania stało się uzyskanie przez partie polityczne przynajmniej 3 proc. głosów w skali kraju w wyborach do Sejmu. W przypadku koalicji próg ten został ustalony na poziomie 6 proc. Nowelizacja utrzymała dotację podmiotową, będącą formą zwrotu kosztów kampanii wyborczej, za każdy uzyskany mandat do Sejmu i Senatu. Katalog budżetowych środków finansowych zamyka dotacja podmiotowa dla partii politycznych, które zdobyły przynajmniej jeden mandat w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Zmiana sposobu finansowania partii politycznych z 2001 r. doprowadziła do dwóch efektów (Radecki, 2012, s. 93). Po pierwsze, doszło do znacznego dokapitalizowania partii, które otrzymały finansowanie z budżetu państwa. Przykładowo w 1999 r. dochód UW wyniósł 3 091 906, 67 zł, UP – 146 885, 27 zł, SLD – 2 688 353, 67 zł (Walecki, 2000, s. 89). W 2002 r. wartości te wyniosły odpowiednio: UW – 3 206 889,46 zł, UP – 3 235 764 zł, SLD – 50 581 867

zł. Budżet UW wzrósł o 1 proc., pomimo iż partia ta została politycznie zdegradowana, nie mając swoich przedstawicieli w parlamencie. UP powiększyła swój stan majątkowy o 22 proc, a SLD aż o 1880 proc. Drugim efektem był znaczny udział środków pochodzących z budżetu państwa w finansach partii politycznych. Tab. 1 przedstawia udział środków pochodzących z budżetu państwa w finansach partii politycznych, które samodzielnie startowały w wyborach do Sejmu w 2001 i 2005 r. i uzyskały w nim reprezentację.

Tabela 1. Procentowy udział środków pochodzących z budżetu państwa w dochodach wybranych partii politycznych w latach 2006-2009

Partia polityczna	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.
LPR	84,10	75,23	97,94	0
PiS	94,51	44,98	97,55	95,26
PO	94,79	57,22	95,18	87,48
PSL	84,94	25,24	95,10	64,88
Samoobrona	98,23	98,06	99,69	0
SLD	75,90	47,48	78,14	63,29

Źródło: Radecki, 2002, s. 94.

W 2006 r. dochody wszystkich partii w przeważającej mierze pochodziły z budżetu państwa. Najmniejszy udział (75 proc.) tych środków występował w przypadku SLD, największy zaś – aż 98 proc. – w Samoobronie. Rok później budżety wszystkich partii zmniejszyły się, gdyż wszystkie ugrupowania uzyskały wówczas mniejsze subwencje. W następnym roku budżet każdej partii politycznej, z wyjątkiem SLD, składał się w ponad 95 proc. z finansowania publicznego. Przyczyniło się do tego podwyższenie o 6,5 proc. kwoty zwrotu kosztów prowadzenia kampanii wyborczej. W 2009 r. po raz pierwszy Samoobrona oraz Liga Polskich Rodzin (LPR) nie otrzymały finansowania z budżetu państwa. W efekcie ich dochody drastycznie skurczyły się odpowiednio z: 6,4 i 2,4 mln zł w 2008 r. do 124 142, 50 i 10 421,57 zł w 2009 r. Konkludując tę część rozważań, należy zaznaczyć, że budżet państwa stał się ważnym źródłem dochodów partii politycznych posiadający reprezentację w parlamencie już od pierwszych lat od wejścia w życie reformy ich finansowania (Radecki, 2012, s. 95). W przypadku partii, które nie otrzymują środków z budżetu państwa, ich finanse muszą opierać na innych źródłach. Jeżeli chodzi o samofinansowanie partii politycznych, to w latach 2008-2011 uśredniony udział składek członkowskich w budżetach wynosił 50 proc. (Gąsior, 2013, s. 14), co stanowiło ważne źródło ich dochodów.

W latach 2011-2016 sama subwencja, będąca stałym przychodem partii politycznej w trakcie kadencji parlamentu, w przypadku stabilnych partii mających swoich przedstawicieli w parlamencie (SLD przed 2015 rokiem, Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, PSL), stanowiła niewiele poniżej połowy ich przychodu. Szczegółowe informacje zawiera tab. 2.

Tabela 2. Procentowy udział subwencji w przychodach wybranych partii politycznych w latach 2011-2016

Partia polityczna	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	Średnia
SLD	15,8	78,6	61,2	29,1	36,4	0	44
PO	67,7	34,5	77,7	40,5	37,5	36,0	49
PiS	69,7	34,4	85,4	48,7	26,4	31,9	49
PSL	40,4	44,5	74,5	28,2	28,7	53,4	45

Źródło: Gendźwiłł i inni, 2007, s. 43.

Dotacje, ze względu, iż wypłaca się je jednorazowo po wyborach, nie są stałym źródłem finansowania, stanowią jednak istotne wpływy w roku, gdy są wypłacane. Gdy odniesie się kwoty dotacji do całości przychodów partii politycznych, można zauważyć, że stanowią od 33 do 60 proc. przychodów w latach 2011-2016 (tab. 3). Największy udział dotacji w budżetach partyjnych odnajdujemy w przypadku największych partii – w PO i PiS jest to odpowiednio: 55 i 60 proc. ich dochodu w 2012 r. Udział jest wyraźnie mniejszy w przypadku partii uzyskujących mniejsze poparcie w wyborach: w SLD stanowią 33 proc., a w PSL 35 proc. budżetu (Gendźwiłł i inni, 2007, s. 45).

Tabela 3. Procentowy udział dotacji podmiotowej w przychodach wybranych partii politycznych w latach 2011-2016

Partia polityczna	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
SLD	-	33	-	-	-	-
PO	-	55	-	-	6	60
PiS	-	60	-	-	5	53
PSL	-	35	-	-	3	28

Uwaga: pominięto udziały poniżej 1 proc.

Źródło: Gendźwiłł i inni, 2007, s. 45.

WNIOSKI

Finansowanie partii politycznych w Europie z budżetu państwa jest powszechną praktyką, obecną zarówno w skonsolidowanych demokracjach, jak

i w państwach, w których doszło do przemian demokratycznych w wyniku trzeciej fali demokratyzacji. Pierwszą formą wsparcia partii politycznych budżetu państwa w Polsce było prawo wyborcze z 1993 r., na mocy którego partie uzyskiwały zwrot kosztów prowadzenia kampanii wyborczej. Ustawa o partiach politycznych z 1997 r. rozszerzyła finansowanie publiczne, a jej nowelizacja z 2001 r. m.in. poszerzyła warunki jej uzyskania, obejmując partie, które nie dostały się do parlamentu. Doszło wówczas także do ograniczenia prywatnych sposobów finansowania partii politycznych, przesuując w dużej mierze ciężar ich finansowania na środki pochodzące z budżetu państwa. W wyniku zmian w prawie doszło do pogłębienia uzależnienia się partii od środków pochodzących z subwencji. W przypadku Polski można zatem mówić o spełnieniu jednej z przesłanek kartelizacji, a mianowicie, wykorzystaniu finansowania kierowanego przez państwo do partii politycznych jako mechanizmu umożliwiającego im organizacyjne przetrwanie.

Literatura

- Casal Bértoa, F., Piccio, D. R., Rashkova, E. R. (2014). *Party Laws in Comparative Perspective*, w: *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*. I. van Biezen, H.-M. ten Napel (red.). Leiden University Press, Leiden.
- Casal Bértoa, F., Spirova, M. (2019). Parties between thresholds: State subsidies and party behaviour in post-communist democracies. *Party Politics*, 25(2). doi: 10.1177/1354068817710221.
- Casal Bértoa, F., van Biezen, I. (2014). Party regulation and party politics in post-communist Europe. *East European Politics*, 30(3). doi: 10.1080/21599165.2014.938738.
- Gąsior, T. (2013). Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce. *Przegląd Sejmowy* (5).
- Gendźwiłł, A., Bukowska, G., Haman, J., Sawicki, A., Zbieranek, J. (2007). *Finanse polskich partii*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Hutcheson, D. S. (2013). Party Cartels Beyond Western Europe: Evidence from Russia. *Party Politics*, 19(6). doi: 10.1177/1354068811436033
- Katz, R. S., Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1). doi: 10.1177/1354068895001001001.
- Katz, R. S., Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4). doi: 10.1017/S1537592709991782.
- Kitschelt, H. (2000). Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. *European Journal of Political Research*, 37(2). doi: 10.1111/1475-6765.00508.

- Nassmacher, K.-H. (1989). *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*. H. E. Alexander (red.), (pp. 236-267). Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierre, J., Svåsand, L., & Widfeldt, A. (2000). State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. *West European Politics*, 23(3). doi: 10.1080/01402380008425381.
- Radecki, M. (2012). Czy w Polsce istnieje kartel partii politycznych. *Świat Idei i Polityki*, 11.
- Rashkova, E. R. (2020). Setting-up the Stage?: Party Competition and Electoral Law in Central and East-Europe. *Problems of Post-Communism*, 67(6). doi: 10.1080/10758216.2019.1693276.
- Scarrow, S. E. (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics*, 29(4). doi: 10.1080/01402380600842148.
- Szczerbiak, A. (2006). State Party Funding and Patronage in Post-1989 Poland. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(3). doi: 10.1080/13523270600855688.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 604)
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 59 poz. 252).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205).
- van Biezen, I. (2012). Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. *British Journal of Political Science*. doi: 10.1017/S0007123411000263.
- van Biezen, I., Borz, G. (2012). Models of party democracy: patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review*, 4(3). doi: 10.1017/S1755773911000294.
- Walecki, M. (2000). *Dochody polskich partii politycznych – regulacje prawne i praktyka*, w: *Finansowanie polityki: wybory, pieniądze, partie polityczne*. M. Walecki (red.). Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Walecki, M. (2007). *Political Finance in Poland*, w: *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*. D. Smilov, J. Toplak (red.). Ashgate, Aldershot.
- Winczorek, P. (1971). Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych. *Państwo i Prawo*, (1).