

VALSTYBINIS POLITINIŲ PARTIJŲ FINANSAVIMAS LIETUVOJE

Elena Masnevaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros doktorantė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 78
El. paštas: elena.masnevaite@tf.vu.lt

Pastaraisiais metais Lietuvoje vis labiau diskutuojama dėl politinėms partijoms skiriamų valstybės biudžeto lėšų, jų didinimo, kontroliavimo ar... areštavimo. Politinės partijos yra tas subjektas, kuris atlieka mediaciją tarp valstybės ir visuomenės. Valstybė yra tuo suinteresuota, todėl skiria joms tam tikrą finansinę paramą, tarsi laikydamasi romėniškos maksimos do ut des. Korupcinių grėsmių požiūriu valstybės biudžeto lėšos yra patikimiausias politinių partijų finansavimo šaltinis, tačiau čia taip pat slypi pavojus, jog politinės partijos praras savo prigimtį ir taps kvazivalstybinėmis organizacijomis, atitrūkusiomis nuo visuomenės grupių ir jų „natūralaus“ suinteresuotumo finansišškai paremti joms priimtinas politines programas ir jų įgyvendintojus.

Turint tai omenyje, šiame straipsnyje analizuojami Lietuvos politinių partijų finansavimo iš valstybės biudžeto būdai ir formos. Remiantis kitų Europos valstybių patirtimi, atskleidžiami diskutuoti pasirinkto valstybinio politinių partijų finansavimo modelio aspektai, neproporcingos viešosios paramos problematika. Be to, pateikiamos rekomendacijos tobulinti reglamentavimą, kurio inicijuotos pataisos „įstrigo“ parlamentinėje procedūroje arba po priėmimo netapo reikiamai veiksmingomis.

In Lithuania the funds from the state budget assigned to political parties, its growth, control and... arrest have become a topic of increasing debate over the last years. Political parties are the subject who performs mediation between the state and the society. The state is interested in the abovementioned function and therefore it assigns particular financial support to political parties as if conferred with the Roman maxim do ut des. At the standpoint of threats of corruption the state budget allocations are the most reliable source of funding for political parties, however, there is a risk that political parties will be deprived of their nature and turn into quasi governmental organisations that have lost touch with groups of the society and their „genuine“ interest to support beneficial political programmes and their executers financially. While taking this into account the article deals with the ways and forms of financing the political parties from the state budget. Arguable issues of the model chosen by the state to fund political parties and the problematics of non proportionate public support are revealed in the article with reference to the experience of European states. Moreover, recommendations how to improve legal regulation whose initiated amendments „stuck“ in the parliamentary procedure or did not become due effective after their adoption are provided.

Įvadas

Daugumoje Europos demokratinių valstybių politinės partijos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto. Tuo siekiama pagyventi ir plėtoti politinių partijų konkuren-

ciją, užtikrinti jų lygių galimybių principo įgyvendinimą ir institucionalizavimą, t. y. vartimą stabilia ir nuspėjama daugiapartinė sistema, lemiančia veiksmingą politinę sistemą.

Valstybinio (viešojo) politinių partijų finansavimo pagrindu galima laikyti jų konstitucinį įtvirtinimą (Vakarų Europoje pradedant maždaug 1950 m., o Vidurio ir Rytų Europoje – po 1990 m.)¹. Iš pirmo žvilgsnio gali susidaryti įspūdis, kad valstybė turi apsispręsti, ką konkrečiai dotuos: politinio subjekto formą, t. y. individualų politinės partijos atstovą, frakciją ar visą politinę partiją, ar jo veiklos turinį – visą partinę veiklą ar apibrėžtą tos veiklos barą, pavyzdžiui, rinkimų agitaciją [38, p. 233]. Tačiau toks įspūdis yra klaidingas, nes valstybinis politinių partijų finansavimas netelpa į paprastą schemą, pirmiau išvardyti finansavimo kriterijai – subjektas (forma) ir jo veikla (turinys) – susiję. Tai iš principo apsunkina galimybę išgryninti valstybinio politinių partijų finansavimo sistemą. Todėl pirmiausia verta remtis valstybinio politinių partijų finansavimo samprata, kuri grindžiama finansavimo skirstymu į tiesioginį ir netiesioginį (tikslinį). Toks lygiagretus finansavimas egzistuoja Lietuvoje. Daugiau dėmesio tikslinga skirti pirmajai paralelei – pirmiausia valstybės biudžeto dotacijoms. Jų kur kas didesnė skaitlinė išraiška atitinkamai suponuoja ryškesnę politinių partijų priklausomybę nuo valstybės. Tai formaliai disonuoja su Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo [8] (toliau – ir PPI) 11 straipsniu, kuriame įtvirtinama, kad: a) visos politinės partijos Lietuvos Respublikos teritorijoje veikia savarankiškai ir b) valstybės institucijoms (jų pareigūnams) draudžiama kištis į politinių partijų vidaus

¹ Retrospektyviu požiūriu Vakarų Europoje valstybinis dotavimas buvo įgyvendinamas trimis stadijomis: eksperimentavimo (1954–1974 m.), išplėtimo (1967–1982 m.) ir prisitaikymo (nuo 1982 m. iki šiol) [35, p. 82–83].

reikalus (jie iš esmės apima ir finansinius reikalus).

1. Tiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas

Lietuvoje tiesioginės valstybinės finansinės paramos politinėms partijoms faktine pradžia² galima teigti esant Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – ir VRK) 2000 m. liepos 27 d. priimtą sprendimą Nr. 201 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms, politinėms organizacijoms už rinkėjų balsus, paduotus rinkimuose, įvykusiuose iki 2000 m. liepos 1 d.“ [20]. Šis aktas po dešimties metų užpildė blanketinę ir iš dalies fiktyvią [31, p. 44] 1990 m. rugsėjo 25 d. priimto PPI 12 straipsnio nuostatą, kad politinės partijos, atstovaujamos Lietuvos Respublikos Aukščiausiojoje Taryboje (vėliau – Lietuvos Respublikos Seime), turi teisę gauti valstybės biudžeto dotacijų.

Dabartinis Lietuvos politinių partijų tiesioginis valstybinis finansavimas pasireiškia dvejopa forma: a) valstybės biudžeto dotacija³ (Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo [6] (toliau – PPPKFFKĮ) 13 str.) ir b) dalies

² V. Jurkevičius teigia, kad valstybinis politinių partijų finansavimo šaltinis egzistuoja nuo 1999 metų. *De jure* taip ir yra, nes Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymo 9 straipsnio 2 punkte kaip vienas iš politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo šaltinių numatytas valstybės biudžeto dotacijos, tačiau *de facto* ši nuostata buvo įgyvendinta tik po pusantrų metų [7; 26, p. 96].

³ Valstybės biudžeto dotacija – tai bendro pobūdžio tiesioginė valstybės finansinė parama politinėms partijoms, skiriama kasdienėms jų reikmėms užtikrinti: politinės partijos aparatui išlaikyti, suvažiavimams ir konferencijoms organizuoti, patalpų nuomai, įrangai įsigyti ir eksploatuoti ir pan.

išlaidų politinei kampanijai kompensavimu (PPPKFFKĮ 15 str.).

Vertinant finansavimą valstybės biudžeto dotacijomis, pirmiausia kyla conceptualus klausimas, ar absoliučiai visos teisinėje demokratinėje valstybėje įsteigtos ir veikiančios politinės partijos turi būti taip finansuojamos?⁴ A. Avtonomovas pažymi, kad politinė partija, siekianti gauti valstybės finansinę paramą, privalo turėti tam tikrą politinį autoritetą tarp rinkėjų, todėl sąlyga, jog, pavyzdžiui, valstybės biudžeto dotacija yra skiriama tik toms politinėms partijoms, kurios per atitinkamus rinkimus surinko tam tikrą minimalų skaičių galiojančių rinkėjų balsų, yra pateisinama [43, p. 14]. Jam pritaria ir M. Chmajus: jo nuomone, nesant jokių sąlygų ar pernelyg menkų sąlygų gauti valstybės biudžeto dotaciją nustatymas suponuotų, jog valstybė turėtų remti ir efemeriškas politines partijas, susikūrusias *ad hoc* prieš pat rinkimus [37, p. 21]. E. Šileikis modeliuoja kiek kitokią situaciją: pasak jo, įstatymiškai numatyta išimtinai vienos, daugiausia balsų Seimo rinkimuose surinkusios politinės partijos teisė gauti dotacijas iš valstybės biudžeto iš esmės sudarytų antikonstitucines prielaidas susiformuoti vienpartinei sistemai, todėl šiuo požiūriu galima suprasti ir pateisinti, kodėl valstybės lėšomis finansuojamos ne daugiausiai balsų, bet ne mažiau kaip 3 proc. visų rinkėjų balsų gavusios partijos [29, p. 291]. O štai A. Ławniczakas laikosi pozicijos, kad poli-

tinų partijų, pralaimėjusių rinkimus ir dėl to atitinkamai negavusių valstybės finansinės paramos, diskriminacija yra neteisinga, nes tas faktas, kad jos arba negauna pinigų, arba gauna jų mažiau negu rinkimų laimėtojai, labai sumažina jų šansus laimėti *de futuro*, o tai nėra suderinama su politinių partijų lygybės principu [40, p. 221].

PPĮ 2 straipsnyje įtvirtinta, jog politinės partijos tikslas yra *inter alia* padėti išreikšti Lietuvos Respublikos piliečių politinę valią. Vertinant abstrahuotai, manytina, jog iš valstybės biudžeto turėtų būti finansuojamos tik tos politinės partijos, kurios potencialiai yra pajėgios pasiekti šį tikslą (tam reikia laimėti rinkimus), o to barometras yra piliečių (kitų asmenų, turinčių aktyviąją rinkimų teisę) palaikymas, o ar jis yra, paprastai identifikuojama rinkimų metu. Dėl šio aspekto teisinis reguliavimas, numatantis valstybės biudžeto dotacijos skyrimą ne tik toms politinėms partijoms, kurios laimėjo rinkimus, bet ir toms, kurios buvo netoli pergalės, laikytinas optimaliai išlaikančiu pirmiau minėtų argumentų pusiausvyrą. Ši proporcija, kaip atskleidžiama toliau, Lietuvoje taip pat yra išlaikyta.

Lyginamuoju aspektu galima teigti, kad subjektas, turintis teisę į valstybės biudžeto dotaciją, paprastai nustatomas vadovaujantis vienu iš šių kriterijų: 1) pagal gautų mandatų parlamente (rečiau – ir savivaldos institucijoje (-ose)) skaičių, 2) pagal gautų galiojančių rinkėjų balsų skaičių, nepaisant to, ar politinė partija iškovojo vietų parlamente (prezidento rinkimuose, rečiau – savivaldos institucijoje (-ose)), ir 3) taikant mišrųjį metodą, kai atsižvelgiama į abu prieš tai minėtus kriterijus, kuris yra kritikuotinas dėl smulkesnių politinių partijų diskriminavimo.

⁴ Pasaulinėje praktikoje galima išskirti tokius tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo atvejus: 1) remiamos visos valstybėje veikiančios politinės partijos; 2) remiamos tik tos politinės partijos, kurioms yra atstovaujama valstybės įstatymų leidžiamosiose institucijose; 3) remiamos ne tik parlamente atstovaujamos politinės partijos, bet ir tos, kurios atitinka tam tikras sąlygas [28, p. 28].

Lietuvoje taikomas antrasis kriterijus. PPPKFFKĮ 13 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta: valstybės biudžeto dotacija paskirstoma toms politinėms partijoms, kurios yra gavusios ne mažiau kaip 3 proc. visų rinkėjų balsų, paduotų už politinių partijų kandidatus tuose Seimo rinkimuose, savivaldybių tarybų rinkimuose, pagal kurių rezultatus paskirstoma valstybės biudžeto dotacija, ir kurioms įstatymų nustatyta tvarka *nėra sustabdyta* teisė gauti valstybės biudžeto dotaciją.

Kaip matyti, yra nustatyta papildoma finansavimo sąlyga – negali būti sustabdyta politinės partijos teisė gauti valstybės biudžeto dotaciją. Tai saugiklis, turintis užtikrinti, kad politinė partija skaidriai ir laiku deklaruos visais finansavimo kanalais gautas pajamas. Vis dėlto pažymėtina, kad PPPKFFKĮ nepateikia orientacinio teisės gauti valstybės biudžeto dotaciją sustabdymo pagrindų (ar atitinkamos situacijos vertinimo kriterijų) sąrašo, o tai galima laikyti teisinio reguliavimo neišbaigtumu ir kartu – trūkumu, nes yra sudaromos prielaidos priimti nepakankamai pagrįstą sprendimą, nulemtą politinių simpatijų ar antipatijų⁵.

Tiesa, sprendžiant iš PPPKFFKĮ 15 straipsnio, reglamentuojančio dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimą, 3 dalyje vartojamos formulotės „šurkštūs įstatymo pažeidimai“, galima teigti, jog

⁵ Šis teiginys grindžiamas tuo, kad tarp VRK narių yra partijų, gavusių Seimo narių mandatų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, pasiūlyti asmenys (Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo [14] 7 str. 2 d. 4 p.), kurie gali būti suinteresuoti, kad jų atstovaujamos politinės partijos konkurentai negautų valstybės biudžeto dotacijos, idant ta dalis būtų paskirstyta kitoms politinėms partijoms (tarp jų – ir jų atstovaujamai).

tai ir yra tie *pagrindai*, kuriais remiantis galima sustabdyti politinių partijų teisę į valstybės biudžeto dotaciją. Šiame straipsnyje šurkščiais PPPKFFKĮ pažeidimais laikoma: netinkama veikla, apibrėžta PPPKFFKĮ 22 straipsnio 5 dalyje, t. y. tokie politinės partijos veiksmai, kai ji ir / arba politinės kampanijos dalyviai priima sprendimus naudoti politinei kampanijai aukas, gautas iš asmenų, kurie neturi teisės finansuoti politinių kampanijų, ar iš neleistinių politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo šaltinių, arba kai politinė partija, jos valdymo organai ar jų nariai, politinės kampanijos dalyviai sudaro politinės kampanijos finansavimo sandorius, pažeisdami PPPKFFKĮ reikalavimus, taip pat kita veikla, dėl kurios negalima nustatyti, ar politinės partijos finansinės veiklos deklaracija atitinka tikrovę, ir privalomų pateikti dokumentų nepateikimas ar saugotinių dokumentų praradimas, taip pat ir kita veikla, kurią VRK pripažįsta šurkščiais pažeidžiančiais šio įstatymo reikalavimus.

Šiek tiek aiškumo šiuo klausimu suteikė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT), kuris savo jurisprudencijoje (garsiojoje Darbo partijos administracinėje byloje [17; 18; 19]) suformulavo taisyklę, jog, apibrėžiant „šurkščių PPPKFFKĮ pažeidimų“ sąvoką, yra būtina atsizvelgti ne tik į PPPKFFKĮ 15 straipsnio 3 dalį, bet ir į PPPKFFKĮ 1 straipsnio 1 dalyje apibrėžtą šio įstatymo tikslą⁶, dėl ko šurkščiais PPPKFFKĮ pažeidimais lai-

⁶ PPPKFFKĮ tikslas – užtikrinti politinių kampanijų demokratiškumą, politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisėtumą bei viešumą, nustatyti, kaip finansuojamos politinės partijos ir politinės kampanijos, ir sukurti veiksmingą bei skaidrią politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę.

kytini tokie šio įstatymo pažeidimai, kurie gerokai apsunkina ar daro negalimą jo tikslų pasiekimą. Tokio turinio sąvokai „šiurkštus PPPKFFKĮ pažeidimas“ suteikimas yra dviprasmiškas, dėl to diskutuotinas.

Pirma, LVAT, vertindamas PPPKFFKĮ pažeidimą kaip šiurkštų, pirmiausia nukreipia į šio įstatymo tikslą, įvardydamas jį kaip vieną iš pagrindinių kriterijų atitinkamam sprendimui priimti. Sistemiškai vertinant susidaro įspūdis, kad PPPKFFKĮ pažeidimas kvalifikuotinas kaip šiurkštus tik tuo atveju, jeigu yra PPPKFFKĮ 15 straipsnio 3 dalyje nurodyto pagrindo ir 1 straipsnio 1 dalies pažeidimo sutaptis. Siauruoju požiūriu tokia pozicija laikytina pagrįsta, nes PPPKFFKĮ 15 straipsnio 3 dalyje ir 22 straipsnio 5 dalyje išvardyti atvejai neišlaiko teisėtumo testo, t. y. vieno iš šio įstatymo tikslo sudedamųjų elementų, reikalavimo, tačiau vertinant plačiau diskutuotina, ar visais atvejais tokios situacijos suponuos, kad PPPKFFKĮ tikslas nebus pasiektas ar labai apsunkintas. Pavyzdžiui, jeigu politinė partija vieną kartą nuspręs politinei kampanijai naudoti 50 Lt auką, gautą iš asmens, neturinčio teisės finansuoti politinių kampanijų, vargu ar toks jos poelgis sugriaus visą Lietuvos politinių partijų finansavimo sistemą. Be abejo, kol tokia praktika neįgavo sisteminio pobūdžio.

Antra, iš minėtos taisyklės formuluotės taip pat susidaro įspūdis, jog tam, kad PPPKFFKĮ pažeidimas būtų pripažintas šiurkščiu, visais atvejais yra būtini tam tikri padariniai. Pavyzdžiui, minėtoje byloje LVAT nurodė, jog PPPKFFKĮ 22 straipsnio 9 dalyje ir 19 straipsnio 2 dalyje nustatytų finansinės veiklos dokumentų pateikimo terminų pažeidimo konstatavimas *per se* nėra

pakankamas pagrindas pripažinti, kad politinė partija šiurkščiai pažeidė PPPKFFKĮ, nes visada būtina vertinti, kokius realius padarinius toks pavėlavimas sukėlė, t. y. kaip buvo paveikta politinių partijų ir politinių kampanijų efektyvios finansavimo kontrolės ir kitų įstatyminių tikslų įgyvendinimo galimybė. Su tokiu teismo teiginiu negalima besąlygiškai sutikti, nes, sprendžiant iš PPPKFFKĮ 15 straipsnio 3 dalyje ir 22 straipsnio 5 dalyje pateikiamų situacijų, ne visada reikia, kad kiltų atitinkami padariniai, idant atvejis būtų kvalifikuotas kaip šiurkštus PPPKFFKĮ pažeidimas. Pavyzdžiui, ar tikrai toks atvejis, kai politinė partija nepateikia reikalingų finansinės veiklos dokumentų, tarkime, praėjus penkeriems metams nuo nustatyto termino pabaigos, jau savaime nelaikytinas šiurkščiu PPPKFFKĮ pažeidimu?

Trečia, tokia LVAT praktika tarsi užkoduoja, kad kiekvienas konkretus atvejis turėtų būti nagrinėjamas teisme. Savaiame tai nėra blogai, nes Lietuva – teisinė valstybė, kurioje teisė kreiptis teisminės gynybos yra reali ir efektyvi. Tačiau tokia tendencija silpnina VRK, t. y. institucijos, atliekančios vieną iš pagrindinių vaidmenų politinių partijų finansavimo kontrolės srityje, autoritetą visuomenės akyse, o tai nėra naudinga politinės (ir partinės) sistemos stabilumui; demokratinėje valstybėje tai yra pripažįstama vertybe ir to yra siekiama *inter alia* atitinkamai reguliuojant politinių partijų finansavimo klausimus.

Iš pirmųjų dviejų pavyzdžių akivaizdu, kad LVAT, Darbo partijos byloje formuluodamas šiurkštaus PPPKFFKĮ pažeidimo sąvoką, nepagrįstai susiaurino taip vertintinų situacijų spektrą. Antra vertus, teismų

praktika formuojama fragmentiškai⁷, be to, teisinė mintis pastaruoju metu yra itin dinamiška, todėl prognozuotina, jog, daugėjant panašių bylų, šurkštaus PPPKFFKĮ pažeidimo sąvokos turinys bus papildytas ir atitinkamai pakoreguotas.

Tais atvejais, kai nustatoma, jog politinė partija padarė šurkštų PPPKFFKĮ pažeidimą, VRK sprendimu jai neskiriamas valstybės biudžeto dotacijos pusmetinis dydis, o jo dalis paskirstoma kitoms politinėms partijoms (PPPKFFKĮ 30 str. 1 d.⁸). Toks precedentas Lietuvoje susiklostė 2006 m. lapkritį, kai dėl įvairių PPPKFFKĮ pažeidimų buvo nuspręsta neskirti valstybės biudžeto dotacijos Darbo partijai [22; 23].

Atskirai reikia aptarti politinių partijų diskrecijos pasinaudoti paskirta valstybės biudžeto dotacija ribas. Pažymėtina, kad Lietuvoje nėra reglamentuota, per kiek laiko politinės partijos turi „įsisavinti“ valstybės biudžeto dotacijas. Kai kurie užsienio autoriai pabrėžia, kad būtų protinga nustatyti atitinkamą terminą, pavyzdžiui, kalendorinių ar finansinių metų (jeigu jie nesutampa, Lietuvoje – sutampa), per kurį šios lėšos turėtų būti „įsisavinamos“, nes valstybinis finansavimas dotacijomis yra skirtas normaliam kasdieniam politinės partijos funkcionavimui palaikyti, o ne epizodiniams projektams, pavyzdžiui, politinėms rinkimų / referendumų kampanijoms

⁷ Fragmentiškumas yra būdingas teismų praktikos (precedento) formavimosi procesui. Pavyzdžiui, žr.: [15].

⁸ Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vilniaus apygardos administracinis teismas (toliau – ir VAAT) 2007 m. vasario 22 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I-3413-3/2007 yra išaiškinęs, kad minėta nuostata negali būti aiškinama kaip įpareigojanti VRK priimti du administracinius aktus. Ir nors minėtas sprendimas LVAT buvo panaikintas, į pateiktą išaiškinimą procedūriniu požiūriu verta atsižvelgti.

įgyvendinti [45, p. 28]. Manytina, kad toks ribojimas nėra tikslingas, nes gali susidaryti situacija, kai politinė partija, artėjant termino, per kurį turėjo būti realizuota jai paskirta valstybės biudžeto dotacija, bus priversta jos likutį investuoti į menkaverčius projektus. Be to, sunku įvertinti, kokia sankcija būtų proporcinga tokio reikalavimo pažeidimui – labai diskutuotina, ar toks politinės partijos elgesys galėtų būti vertinamas kaip pagrindas sustabdyti teisę gauti valstybės biudžeto dotaciją.

Šiame kontekste kyla natūralus klausimas, ar Lietuvos politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo trūkumu laikytinas tas faktas, jog nėra *expressis verbis* reglamentuota, kokiais tikslais turėtų būti naudojama valstybės biudžeto dotacija, o tai iš esmės reiškia, kad politinės partijos vadovai gali jas naudoti įvairioms pramogoms, pavyzdžiui, rekreaciniams sąskrydžiams ir pan. organizuoti. PPI 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad politinės partijos įstatuose numatytiems tikslams įgyvendinti gali turėti trumpalaikio ir ilgalaikio turto, o PPPKFFKĮ 14 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog politinės partijos turi teisę verstis leidybos, spaudos ir atributikos platinto, nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, politinių bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo ir kita veikla, iš kurios gautos lėšos gali būti naudojamos tik politinės partijos įstatuose nurodytiems partijos veiklos tikslams. Taigi sistemai vertinant teisinio reguliavimo visumą bei politinių partijų paskirtą valstybėje, darytina išvada, jog ir valstybės biudžeto dotacija turėtų būti naudojama jų įstatuose (įstatuose) numatytiems tikslams įgyvendinti.

PPPKFFKĪ (2 str. 7 d.) įpareigoja politines partijas metinėje finansinės veiklos deklaracijoje nurodyti, kaip buvo panaudota valstybės biudžeto dotacija, tačiau ši nuostata yra pernelyg lakoniška. VRK 2005 m. vasario 2 d. sprendimu Nr. 11 [21] patvirtintos Metinės politinės partijos finansinės veiklos deklaracijos užpildymo tvarkos 5 punkte įtvirtinta, jog šios deklaracijos sudedamoji dalis 5-asis priedas „Valstybės biudžeto dotacijos panaudojimas“ yra laisvos formos ataskaita. Kaip rodo praktika, toks teisinis reguliavimas sudaro prielaidas pernelyg diskretiškai pateikti informaciją apie valstybės biudžeto dotacijos panaudojimą. Pavyzdžiui, Darbo partijos 2006 metų metinėje politinės partijos finansinės veiklos deklaracijoje [49] nurodoma, jog valstybės biudžeto dotacija buvo panaudota taip: 1) išmokėtas darbo užmokestis – 214 725 Lt; 2) socialinis draudimas – 39 566 Lt; 3) garantinio fondo įmokos – 300 Lt; 4) centrinės būstinės ir padalinių ūkinės paskirties išlaidos – 860 009 Lt. Savo ruožtu Liberalų ir centro sąjunga 2007 metų metinėje politinės partijos finansinės veiklos ataskaitoje [46] nurodė, kad iš 1 942 500 Lt buvo panaudota 600 000 Lt banko paskolai gražinti, o 1 212 546 Lt – *kitoms reikmėms*. Šie žodžiai akivaizdžiai parodo, kad nėra aišku, kur tiksliai buvo panaudota didžioji dalis valstybės biudžeto dotacijos. Tai nusipelno kritikos, nes pagal politinių partijų finansavimo viešumo principą reikia viešai prieinamų duomenų apie faktinį valstybės biudžeto dotacijos panaudojimą. Todėl siūlytina, kad valstybės biudžeto dotacijos panaudojimo deklaravimo forma būtų reglamentuota griežčiau ir detaliau, o už to nesilaikymą turėtų būti numatyta tam tikra atsakomybė,

nors teisės gauti valstybės biudžeto dotaciją sustabdymas tokiu atveju, matyt, taip pat būtų per griežta sankcija.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėl valstybės biudžeto dotacijos tikslinės paskirties nustatymo būtinybės vyrauja skeptiškos nuomonės. Antai Čekijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog politinių partijų iš valstybės gaunamos dotacijos nėra tikslingai apibrėžtos, dėl to jas skiriant neatsiranda jokie finansinio valstybės ir konkrečios politinės partijos biudžetų santykio [39, p. 204]. Minėtame kontekste taip pat konstatuota, kad, vykdant valstybinę politinių partijų finansinę kontrolę, turi būti atsižvelgiama į politinių partijų autonomijos principą, o tai reiškia, kad Aukščiausiajai kontrolės tarnybai (Lietuvoje – Valstybės kontrolei) neturi būti suteikiama įgaliojimų kontroliuoti kasmetinių politinių partijų ataskaitų teisingumą.

Šioje vietoje pažymėtina, kad Lietuvoje buvo pasigirdę siūlymų panašaus pobūdžio įgaliojimus suteikti Valstybės kontrolei. Lietuvos Respublikos Konstitucijos [1] 134 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Analogiška nuostata įtvirtinta ir Čekijos Respublikos Konstitucijos [2] 97 straipsnio 1 dalyje, kurią aiškindamas valstybinio politinių partijų finansavimo kontekste, Čekijos Respublikos Konstitucinis Teismas padarė išvadą, jog, vertinant konstituciniu ir subtantivių požiūriu, tokio pobūdžio valstybinę politinių partijų finansavimo kontrolę kelia grėsmę, kad bus pažeistas politinių partijų ir valstybės atskirties principas, nes nuo tada, kai *valstybės dotacija yra paskiriama poli-*

tinėms partijoms, valstybės turto valdymas nebegalimas pagal Čekijos Konstitucijos 97 straipsnį – nuo tada šių lėšų panaudojimas yra vidinis subjekto, kuriam jos buvo paskirtos, reikalas, todėl Aukščiausioji kontrolės tarnyba gali kištis tik iki sprendimo dėl valstybės dotacijos paskyrimo priėmimo [16]. Taigi valstybė negali imperatyviai nustatyti, kas yra ekonomiška ir tikslinga, o kas ne. Ir nors Lietuvoje ši mintis kol kas nebuvo įgyvendinta, matyt, verta išklausti į Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo išsakytą poziciją šiuo klausimu, ypač atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo [13] 4 straipsnyje numatytus Valstybės kontrolės uždavinius⁹. Be to, pažymėtina, kad, esant dabartiniam politinių partijų finansavimo teisiniam reguliavimui Lietuvoje, nėra aišku, kaip reiktų elgtis tuo atveju, jeigu politinė partija panaudotų valstybės biudžeto dotaciją ne pagal tiksline jos paskirtį. Tokią situaciją, be abejojimo, būtų galima kvalifikuoti kaip šiurkštų PPPKF-FKĮ pažeidimą su visais iš to išplaukiančiais padariniais, tačiau, antra vertus, kiltų klausimas, ar tai yra pagrįsta, nes valstybė pagal PPI 11 straipsnį turi palikti pakankamą diskrecijos teisę tokius klausimus spręsti pačioms politinėms partijoms.

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto mokslininkų 2005–2006 metais atliktas Lietuvos politinių partijų struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimas [47] atskleidė kiek kitokio

⁹ 1) prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas;

2) skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei viešajam valdymui, atsižvelgiant į rezultatus ir visuomenės poreikius.

pobūdžio problemą, susijusią su paskirtos valstybės biudžeto dotacijos valdymu – dar nėra susiformavusi aiški politinių partijų finansų paskirstymo jų skyriams praktika, o tai, kalbant be užuolankų, reiškia, jog valstybės (ir kitų subjektų) finansinė parama politinių partijų skyrių beveik nepasiekia. Todėl kaip vienas iš šio tyrimo rezultatų buvo suformuluota rekomendacija, jog valstybės biudžeto dotacija politinių partijų skyriams turėtų būti paskirstoma paisant šių kriterijų: 1) skyriaus atstovų skaičiaus vietos valdžios institucijose, 2) skyriaus narių iniciatyvumo ir aktyvumo organizuojant įvairius renginius, politines kampanijas laipsnis ir 3) skyriaus narių skaičius. V. Jurkevičius siūlo minėtiems kriterijams suteikti norminį pobūdį [26, p. 99]. Toks siūlymas kritikuotinas kaip nesuderinamas su politinių partijų autonomijos principu, įtvirtintu PPI 11 straipsnyje, juolab tuo atveju, jeigu yra laikomasi pozicijos, kad valstybė neturi teisės nustatyti, kaip konkrečiai turi būti panaudojama valstybės biudžeto dotacija.

Lyginamuoju aspektu galima kalbėti apie du pagrindinius būdus, kaip yra nustatomas valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms dydis. Vienu atveju atitinkamai politinių partijų finansavimo įstatyme nustatoma konkreti suma, kuri kasmet dalijama politinėms partijoms pagal tam tikrus kriterijus, kitu atveju tokia suma neišrašoma į įstatymą, bet, tvirtinant kiekvienų metų valstybės biudžetą, atskiroje eilutėje šalia politinėms partijoms skirtų dotacijų jau įstatymų leidejo nuožiūra nurodoma tam tikra suma¹⁰ [28, p. 28; 38, p. 239]. Lietuvoje

¹⁰ Pažymėtina, kad antrasis būdas yra kritikuotinas, nes tokiu atveju politinėms partijoms skirtina suma tiesiogiai priklauso nuo parlamento narių, kurie, kaip politinių partijų nariai, yra suinteresuoti, valios.

yra taikomas antrasis būdas, t. y. kiekvienu metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme atskira eilute yra nurodoma dotacijos politinėms partijoms suma. Pažymėtina, kad ši suma beveik nuolat didėja: 2000 m. buvo skirta 0,98 mln. Lt, 2001 m. – 0,524 mln. Lt, 2002 m. – 0,483 mln. Lt, 2003 m. – 0,483 mln. Lt, 2004 m. – 1 mln. Lt (po patikslinimo – 6 mln. Lt), 2005 m. – 3 mln. Lt (4,6 mln. Lt), 2006 m. – 10 mln. Lt (10,043 mln. Lt), 2007 m. – 15 mln. Lt, 2008 m. – 20 mln. Lt [3].

Tokias tendencijas turėtų nuslopinti didžiausios valstybės biudžeto dotacijos sumos nustatymas teisės aktuose, reglamentuojančiuose politinių partijų finansavimą. PPPKFFKĮ, skirtingai negu Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas (13 str. 2 d.), nenustato tokio maksimumo. Iki PPPKFFKĮ įsigaliojimo 2004 metų rudenį buvo nustatyta tokia maksimali suma – ne daugiau kaip 0,1 proc. valstybės biudžeto išlaidų. Vokietijos Federacinis Konstitucinis Teismas 1992 metais yra pažymėjęs, kad politinės partijos turi priklausyti nuo rinkėjų, o ne nuo valstybės, todėl valstybinis finansavimas neturėtų viršyti daugiau kaip pusės visų politinės partijos pajamų¹¹ [42, p. 126; 44, p. 49–51], o tai iš esmės reiškia,

¹¹ Toks politinių partijų finansavimo valstybės biudžeto dotacijomis modelis buvo įtvirtintas ir Vengrijos 1989 metų įstatyme dėl politinių partijų, tačiau po metų tokios praktikos, motyvuojant tuo, jog tai gali paskatinti politinės partijos žlugimą, buvo atsisakyta [38, p. 238]. Darytina prielaida, kad toks sprendimas buvo priimtas dėl to, jog politinės partijos, kurių biudžetų valstybės biudžeto dotacijos sudarė daugiau negu 50 proc., turėjo grąžinti perviršį – atsižvelgiant į tai, jog toks faktas paprastai nustatomas pasibaigus finansiniams metams, toks teisinis reguliavimas gali sukelti politinės partijos „bankrotą“. Taigi daryti aiškia išvadą ir teigti, jog toks modelis yra ydingas, nederėtų.

jog valstybė politines partijas gali finansuoti tik tiek, kiek tai yra būtina joms ir apskritai visai politinei sistemai normaliai funkcionuoti. Panašu į tai, kad Lietuvoje laikomasi kiek kitokios pozicijos. Pavyzdžiui, 2006 metų ir / arba 2007 metų valstybės biudžeto dotacijos lėšos sudarė daugiau negu 50 proc. pajamų šių Lietuvos politinių partijų biudžetuose: Darbo partijos (58 proc. ir 65 proc.), Tėvynės Sąjungos (65 proc. ir 69 proc.), Liberalų ir centro sąjungos (52 proc. ir 42 proc.), partijos „Tvarka ir teisingumas“ (79 proc. ir 42 proc.), Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungos (65 proc. ir 24 proc.), Naujosios sąjungos (66 proc. ir 76 proc.), Lietuvos lenkų rinkimų akcijos (95 proc. ir 93 proc.). Į šią grupę vos nepatenka Lietuvos socialdemokratų partija, kurios biudžete valstybės biudžeto dotacija 2006 metais sudarė 48 proc. ir 40 proc. visų pajamų [46; 49].

Tokiame kontekste optimaliu modeliu, matyt, reikėtų įvardyti Čekijos pasirinktą schemą, kai valstybės biudžeto dotacijos dydis yra skiriamas tik toms politinėms partijoms, kurios gavo ne mažiau kaip 3 proc. visų rinkėjų balsų, ir dotacijos dydis proporcingai sulig kiekvienu 0,1 proc. gautų rinkėjų balsų didėja, tačiau tik iki 5 proc., kuriuos peržengus, valstybės biudžeto dotacijos dydis išlieka toks pats [34]. Toks modelis tinka siekiant išlaikyti įvairaus pajėgumo politinių partijų galimybių santykį.

Kalbant apie antrąją tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo formą, t. y. dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimą¹², pažymėtina, kad, skyrimum

¹² Pažymėtina, kad straipsnyje aptariama formali dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimo schema, nes faktiškai šis institutas Lietuvoje nėra įgyven-

nuo politinių partijų finansavimo valstybės biudžeto dotacijomis, šis finansavimas neužtikrina pakankamo materialinio pagrindo, kad būtų išlaikytas politinių partijų kasdienių funkcijų įgyvendinimo stabilumas, nes tais atvejais, kai tiesioginis valstybinis finansavimas apsiriboja visišku ar – dažniausiai – daliniu išlaidų politinei kampanijai kompensavimu, pasiekama tik tiek, jog politinių partijų išdas po kiekvienų rinkimų (referendumo) visiškai neištuštėja [32].

Lietuvoje politinės partijos, siekiančios gauti dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimą, turi atitikti tokias sąlygas: 1) pateikti pradines ir galutines politinės kampanijos finansavimo ataskaitas; 2) atitinkamose rinkimų apygardose surinkti ne mažiau kaip po 3 proc. rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų; 3) nepadarę šiurkščių PPPKFFKĮ pažeidimų; 4) neturėti su politine kampanija susijusių skolos išipareigojimų (PPPKFFKĮ 15 str. 2 d.). Nustatytas sąlygas atitinkančioms politinėms partijoms gali būti kompensuojama iki 25 proc. patirtų politinės kampanijos išlaidų.

Kaip matyti, Lietuvoje dalis išlaidų politinei kampanijai iš principo yra kompensuojama toms pačioms politinėms partijoms, kurios gauna ir valstybės biudžeto dotaciją. Toks modelis kritikuotinas, nes jame galima išvelgti politinių partijų lygybės principo pažeidimą, be to, jau savaime valstybės biudžeto dotaciją gaunančios politinės partijos yra konkurencingesnės negu jos negaunančiosios. Maža to, negalima paneigti

dintas. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme [3] numatyta 20 mln. asignavimų politinėms partijoms suma, kaip matyti iš VRK sprendimų [24; 25], joms buvo paskirstyta tik valstybės biudžeto dotacijos.

ir fakto, kad paprastai politinės kampanijos sėkmė yra tiesiogiai proporcinga jos išlaidų dydžiui.

Kitose valstybėse, pavyzdžiui, Ispanijoje ir Vengrijoje, dalies ar visų politinės kampanijos išlaidų kompensavimas priklauso tik toms politinėms partijoms, kurios iškėlė atitinkamą skaičių kandidatų rinkimuose arba dalyvavo atitinkamame skaičiuje rinkimų apygardų [38, p. 244; 43, p. 9–10]. Be abejo, toks teisinis reguliavimas gali skatinti piktnaudžiavimą teise dalyvauti rinkimuose. Antra vertus, tai kokybiškai pagerintų politinių partijų lygiateisiškumo principo įgyvendinimą.

Lietuvos įstatymų leidėjo teisėkūra minėtame kontekste yra diskutuotina ir todėl, kad, nustatant sąlygas gauti dalies išlaidų politinei kampanijai kompensaciją (ar valstybės biudžeto dotacijai), nedaroma jokio skirtumo tarp politinių partijų ir jų koalicijų – joms yra taikomos tos pačios sąlygos. Ypač tai pasakytina apie nustatytą minimalų 3 proc. visų galiojančių rinkėjų balsų „barjerą“. Kitose valstybėse, pavyzdžiui, Lenkijoje, ši sąlyga yra diferencijuojama atsižvelgiant į subjektą, t. y. politinėms partijoms nustatytas vienas „barjeras“, o jų koalicijoms kitas – dvigubai didesnis: atitinkamai 3 proc. ir 6 proc. [41, p. 621]. Lietuvoje pasirinktas teisinis reguliavimas atrodo nelogiškas ir įvertinus atitinkamas Lietuvos rinkimų įstatymų nuostatas, kuriose šis „barjeras“ yra diferencijuotas: Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo [11] 89 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog toks „barjeras“ yra 5 proc. ir 7 proc., Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo [10] 83 straipsnio 2 dalyje – 4 proc. ir 6 proc. Šiuo atveju kyla reali lygybės

tarp politinių partijų ir jų koalicijų principo pažeidimo grėsmė. Čia verta paminėti, jog, atsižvelgiant į „barjerą“, kurį būtina įveikti siekiant gauti valstybės biudžeto dotaciją ar dalies išlaidų politinei kampanijai kompensuoti, galima išskirti tris grupes politinių partijų: 1) politinės partijos, kurios pateko į Seimą (savivaldybės tarybas) ir gauna tiesioginį valstybinį finansavimą, 2) politinės partijos, kurios nepateko į Seimą (savivaldybės tarybas), tačiau yra valstybės tiesiogiai finansuojamos, ir 3) politinės partijos, kurios nei pateko į Seimą, nei yra tiesiogiai finansuojamos iš valstybės biudžeto. Minėta, kad, laikantis pozicijos, jog politinių partijų konkurencija yra viena iš demokratinės valstybės vertybių, toks teisinis reguliavimas vertintinas pozityviai.

2. Netiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas

Be valstybės biudžeto dotacijos ir dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimo, Lietuvoje yra ir kitokių politinių partijų valstybinio finansavimo formų, tačiau jos turi netiesioginį pobūdį, kuris iš esmės reiškia, jog tokios valstybės paramos politinėms partijoms – nebūtinai finansinės – pirminis tikslas ne visada sutampa su tiesioginiam valstybiniam politinių partijų finansavimui keliamais tikslais: vienais atvejais taip siekiama užtikrinti politinių partijų lygiateisiškumą ir konkurencingumą, kitais – paskatinti privačius asmenis aktyviau (daugiau) aukoti politinėms partijoms ar jų politinėms kampanijoms, dar kitais – tiesiog užtikrinti veiksmingą parlamento darbą. Lietuvoje ši valstybinio politinių partijų finansavimo forma turi vieną esminį bruožą – tokio pobūdžio parama politinėms partijoms

nėra laikoma politinių partijų finansavimu klasikiniu požiūriu ir paprastai nepatenka į PPPKFFKĮ reguliavimo sritį, o kartu – ir į specifinę politinių partijų finansavimo kontrolės sritį. Viena vertus, tai yra paranku politinėms partijoms, tačiau, antra vertus, teigti, jog tokio pobūdžio susiklostę valstybės ir politinių partijų santykiai apskritai nėra reguliuojami teisės aktais, o kartu nėra ir kitokios valstybinės kontrolės objektas, nėra pagrindo.

Lietuvoje galima išskirti tokias pagrindines netiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo formas: teisės nemokamai naudotis valstybinėmis ar savivaldybių visuomenės informavimo priemonėmis ir nemokamo ploto išorinei politinei reklamai suteikimas¹³, parama parlamentiniam poli-

¹³ Pavyzdžiui, Seimo rinkimų įstatymo 51 straipsnio 1 dalyje įtvirtinama, jog kiekvienam kandidatų sąrašui skiriama ne mažiau kaip po vieną valandą visuomeninio (nacionalinio) radijo ir tiek pat televizijos laiko debatams su kito ar kitų kandidatų sąrašų atstovais, o kiekvienam kandidatui, išskeltam arba išsikėlusiam vienmandatėje rinkimų apygardoje, skiriama ne mažiau kaip po 5 min. visuomeninio (nacionalinio) radijo laiko, kuris taip pat yra skiriamas debatams, tik juose turi teisę dalyvauti kiti pačios vienmandatės rinkimų apygardos kandidatai. Arba kitas pavyzdys: Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 48 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog kiekvienai kandidatų sąrašus keliančiai politinei partijai skiriama ne mažiau kaip po 20 minučių nacionalinio radijo ir po 20 minučių nacionalinės televizijos laiko ir pridėdama laiko proporcingai išskeltų kandidatų sąrašų skaičiui. Panašaus pobūdžio tikslinio valstybinio finansavimo šaltiniu galima laikyti ir nemokamo ploto išorinei politinei reklamai suteikimą. Tiek Seimo rinkimų įstatyme (51 str. 7 d.), tiek Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme (48 str. 10 d.) įtvirtinta, jog išorinei politinei reklamai skelbti, laikantis kandidatų ir kandidatų sąrašų lygiateisiškumo principo, skiriama ne mažiau kaip po vieną specialią vietą kiekvieno rinkimų apylinkės teritorijoje, kurią savo lėšomis įrengia savivaldybė. Šių netiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo formų tikslas – užtikrinti politinių partijų ir politinių kampanijų dalyvių lygiateisiškumo principo dalyvaujant rinkimuose įgyvendinimo minimumą. M. Walecki pažymi, kad tokio pobūdžio valstybinė parama politi-

inių partijų darbui ir įvairios mokestinės lengvatos.

Parama parlamentiniam politinių partijų darbui yra reglamentuota Lietuvos Respublikos Seimo statuto [12] III skirsnyje „Seimo nario veiklos aprūpinimas ir garantijos“. Jos adresatai yra tiek Seimo nariai individualiai, tiek Seimo frakcijos. Pirmuoju atveju yra garantuojama: savivaldybės patalpos susitikimams su rinkėjais, tarnybiniai automobiliai, lėšos reprezentacinėms išlaidoms (Seimo Pirmininkui – 6 vidutiniai mėnesiniai darbo užmokesčiai¹⁴ (toliau – ir VMDU), o Seimo Pirmininko pavaduotojams – 1 VMDU per mėnesį), lėšos kanceliarijos, pašto, telefono, transporto ir kitoms su parlamentine veikla susijusioms išlaidoms (3 VMDU per mėnesį), lėšos Seimo nario biuro išlaidoms apmokėti (0,4 VMDU per mėnesį), gyvenamosios patalpos, lėšos Seimo nario padėjėjų-sekretorių darbo užmokesčio fondui (5 VMDU per mėnesį) ir pan. Frakcijos veiklai metams yra skiriama 1 VMDU dydžio suma ir papildoma suma, atsižvelgiant į frakcijos dydį taip, kad kiekvienam frakcijos nariui tektų po 0,4 VMDU dydžio suma. Įdomu, kad Lietuvoje pagal britiškąją tradiciją yra mokamas papildomas atlyginimas opozicijos lyderiui (Seimo statuto 15 str. 3 d.).

Pirmiau minėtos lėšos yra faktinė pagalba politinėms partijoms tuo atžvilgiu, kad jos dažnai yra naudojamos centrinėse ir teritorinėse jų būstinėse bei politinės kampanijos reikmėms. Kaip pažymi M. Walecki, politinės partijos be priėjimo prie

nėms partijoms yra itin svarbi smulkesnėms politinėms partijoms, nes be jo, tikėtina, jos neturėtų galimybės perduoti savo žinutės rinkėjams [35, p. 85].

¹⁴ 1 VMDU dabar yra 2237 Lt (2008 m. II ketvirtis).

šių parlamentinių išteklių būtų nepajėgios tinkamai funkcionuoti, ypač tose valstybėse, kuriose valstybės biudžeto dotacijos nepasižymi dideliu skaitlingumu [35, p. 86]. Vaizdžiai kalbant, tai pakankamai geras būdas sutaupyti tų politinės partijos narių, kurie išrinkti į parlamentą, sąskaita. Manytina, kad tokia praktika nėra smerktina kaip savaime ydinga, nes akivaizdu, jog parlamentarų ar parlamento frakcijų veikla negali būti atsiejama nuo politinės partijos veiklos, egzistuoja organiškasis jų ryšys.

Netiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas, turintis mokestinių lengvatų išraišką, laikytinas mišria politinių partijų finansavimo forma, nes jo esmė – *inter alia* valstybės priemonėmis skatinti politinių partijų finansavimą iš privačių šaltinių. Lietuvoje yra keletas tokio netiesioginio valstybinio finansavimo pavydžių.

Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo [4] 17 straipsnio 1 dalies 36 punkte įtvirtinta, jog gyventojų pajamų mokesčiu nėra apmokestinamos politinės kampanijos metu ir šiai politinei kampanijai panaudotos aukos ir dovanos. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo [9] 24 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad PVM neapmokestinamos *inter alia* politinių partijų savo nariams teikiamos paslaugos, jeigu jos atitinka politinės partijos įstatuose (statute) nustatytus jos tikslus, taip pat politinių partijų nariams tiekiamos prekės (kai šių prekių tiekimas yra susijęs su minėtų paslaugų teikimu), kai už šias prekes ir paslaugas, be nario mokamo nario mokesčio, negaunamas joks papildomas atlygis.

Tie atvejai, kai mokesčių mokėtojui leidžiama dalį jo pajamų mokesčio skirti

politinėms partijoms finansuoti, taip pat priskirtini šiam netiesioginio valstybinio finansavimo tipui. Pavyzdžiui, Italijoje buvo įtvirtintas vadinamosios savanoriškosios kontribucijos institutas, kuris leido mokesčių mokėtojui dalį jo pajamų mokesčio (0,4 proc.) skirti politinėms partijoms [34]. Lietuvoje taip pat buvo svarstoma, ar nevertėtų įteisinti analogišką politinių partijų finansavimą papildant PPPKFFKĮ, Gyventojų pajamų mokesčio ir Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos [5] įstatymus. Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 34 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuolatinio Lietuvos Respublikos gyventojų teisė paskirti iki 2 proc. pajamų mokesčio subjektams, kurie pagal Labdaros ir paramos įstatymą turi teisę gauti tokio pobūdžio finansinę pagalbą (politinės partijos nepatenka tarp minėtų subjektų¹⁵).

Tokia iniciatyva, pagal V. Jurkevičių, yra sveikintina, nes politinės partijos, palyginti su kitais nevalstybiniais dariniais, turi didžiausių galimybių atstovauti piliečių interesams, be to, tokio finansavimo būdo įteisinimas prisidėtų prie skaidrios politinių partijų rėmimo sistemos sukūrimo [26, p. 91–92]. Su tuo galima nesutikti, argumentuojant, kad tokia galimybė nėra proporcinga įvairių požiūriu. Pirma, politinės partijos nepagrįstai pozityviai diskriminuojamos kitų subjektų, pretenduojančių į paramą, atžvilgiu. Jau dabar politinės partijos, skirtingai nuo kitų subjektų, dėl specifinio savo statuso valstybėje yra (itin

¹⁵ Pažymėtina, kad Labdaros ir paramos įstatymo 10 straipsnio 2 dalies 1 punkte draudžiama pagal šį įstatymą gautą paramą naudoti politinėms partijoms ar politinėms kampanijoms finansuoti bei politinių kampanijų dalyvių politinių kampanijų laikotarpiu atsiradusiems ar su politinėmis kampanijomis susijusiems skolos įsipareigojimams padengti.

dosniai!) įvairiomis formomis finansuojamos iš valstybės biudžeto. Antra, politinės partijos Lietuvoje gali būti finansuojamos ir kitokiomis – ne tik valstybinėmis – formomis¹⁶, kurių visiškai pakanka (atsižvelgiant į tai, kad pastaruoju metu pasigirsta vis daugiau raginimų uždrausti fiziniams ir / arba juridiniams asmenims aukoti politinėms partijoms, galbūt netgi yra per daug), kad jos galėtų įgyvendinti joms demokratinėje valstybėje keliamus uždavinius. Trečia, dalis asmenų, kurie nėra Gyventojų pajamų mokesčio adresatai, prarastų galimybę taip paremti politinę partiją. Ketvirta, politinės partijos, kaip matyti iš PPI 2 straipsnio, vargu ar įgyvendina visuomenei naudingus tikslus pagal Labdaros ir paramos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį¹⁷, o tai yra laikoma būtina paramos gavimo sąlyga. Dėl viso to manytina, jog iniciatyva „pamaloninti“ politines partijas iki 2 proc. gyventojų pajamų mokesčio galėtų būti įgyvendinta tik tuo atveju, jeigu būtų įtvirtintas draudimas fiziniams asmenims aukoti politinėms partijoms (tai iš principo yra laikytina ydinga praktika).

3. Valstybinio politinių partijų finansavimo grėsmės

Valstybinis finansavimas suprantamas kaip efektyviausias politinių partijų išsilaisvini-

¹⁶ Taip pat žr. plačiau: [26, p. 76–110; 27, p. 91–104].

¹⁷ Visuomenei naudingais tikslais Labdaros ir paramos įstatyme yra laikoma veikla tarptautinio bendradarbiavimo, žmogaus teisių apsaugos, mažumų integracijos, kultūros, religinių ir etinių vertybių puoselėjimo, švietimo, mokslo ir profesinio tobulinimo, neformalaus ir pilietinio ugdymo, sporto, socialinės apsaugos ir darbo, sveikatos priežiūros, nacionalinio saugumo ir gynybos, teisėtvarkos, nusikalstamumo prevencijos, gyvenamosios aplinkos pritaikymo ir būsto plėtros, autorių teisių ir gretutinių teisių apsaugos, aplinkos apsaugos ir kitose visuomenei naudingomis ir nesavanaudiškoms pripažįstamos srityse.

mo iš priklausomybės nuo išorinių aukotojų įtakos būdas. Vis dėlto tokiu atveju kyla pavojus, kad politinė partija vieną priklausomybę pakeis kita: politinė partija gali tapti priklausoma nuo viešojo finansavimo – jos suinteresuotumas valstybine parama gali nustelbti interesą gauti visuomenės grupių finansinę paramą. P. Lösche ironiškai pažymėjo, jog tais atvejais, kai politinės partijos nariai (būdami parlamento nariais ir pan.) patys sprendžia apie valstybinės paramos politinėms partijoms dydį, susidaro panaši situacija į tą, kai alkoholikas patenka į alkoholio parduotuvės savitarnos skyrių [32, p. 225].

Politinės partijos pagal savo prigimtį ir pobūdį yra visuomeniniai susivienijimai, todėl valstybė negali jų pernelyg „suvalstybinti“, kaip pažymi E. Šileikis bei V. Jirásková, besaikiai skirdama valstybės biudžeto dotacijas, nes jos turi gyvuoti pirmiausia savo narių ar gerbėjų (simpatikų), bet ne valstybės sąskaita [30, p. 128; 39, p. 204]. Tokią mintį tęsia A. Ławniczak: didėjant valstybės biudžeto dotacijoms, politinės partijos vis daugiau netenka savo autonomijos bei veiklos laisvės, tokiu būdu *de facto* tapdamos valstybinio aparato dalimi [41, p. 620]. Pasak Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo, valstybinė dotacija turi tik palengvinti politinių partijų dalyvaujant rinkimuose atliekamą uždavinį [16]. Be to, yra ryški tendencija, jog juo labiau politinė partija yra susijusi su valstybės finansais, tuo akivaizdžiau jos vadovybė praranda interesą dėl artimo santykio su savo nariais; tai suponuoja, viena vertus, organizuotos narystės pagrindo nuopuolį, antra vertus, partinės biurokratijos sustiprėjimą [34; 39, p. 205]. Tokiu atveju

politinės partijos paprasčiausiai praranda susidomėjimą tokiu jų finansavimo šaltiniu kaip narių mokesčiai.

Minėtus požūrius galima vertinti kaip objektyviai pagrįstus vien tuo aspektu, kad, kaip minėta, Lietuvos valstybės metiniame biudžete dotacijos politinėms partijoms dydis per aštuonerius metus nuo mažiau negu 1 mln. Lt šoktelėjo iki 20 mln. Lt. Tiesa, yra ir kiek kitoks požūris: E. Barany teigia, kad valstybinis politinių partijų finansavimas turi būti sąlygiškai lengvas tuo atžvilgiu, jog politinės partijos visuomeniniame gyvenime turi kitą tikslą negu pinigų rinkimas [36, p. 224]. Vis dėlto tokia pozicija negali būti absoliutinama, nes lėšų iš visuomenės grupių gavimas atitinka socialinių junginių, o tokie yra politinės partijos, prigimtį ir pobūdį.

Išvados

1. Valstybinis politinių partijų finansavimas privalo būti derinamas su kitomis politinių partijų finansavimo formomis, nulemtomis politinių partijų visuomeninės prigimties.
2. Valstybės biudžeto dotacijos, skiriamos politinėms partijoms, dydžio augimas kiekvienais metais diskutuotinas tuo požūriu, kad dotacijos dalis dažnai sudaro daugiau negu pusę ją gaunančių politinių partijų finansinių išteklių. Siūlytina, arba imperatyviai nustatyti visoms politinėms partijoms skiriamos valstybės biudžeto dotacijos dydžio „lubas“ (pavyzdžiui, 0,1 proc.) valstybės biudžeto išlaidų atžvilgiu, arba nustatyti atitinkamą „slenkstį“, kurį peržengus, politinei partijai skiriamos valstybės biudžeto dotacijos dydis nebekistų (Čekijos modelis).

3. Įstatymų leidėjo nepateiktas politinių partijų teisės gauti valstybės biudžeto dotaciją sustabdymo pagrindų orientacinis sąrašas rodo nepakankamai tobulą reglamentavimą. Jo nekompensuoja ir diskutuotina administracinių teismų praktika.
4. Įstatymų leidėjas neturėtų reglamentuoti, per kiek laiko ir kokiais tikslais turi būti panaudojama valstybės biudžeto dotacija. Kritikuotini siūlymai, jog valstybės biudžeto dotacijos panaudojimą turėtų kontroliuoti Valstybės kontrolė.
5. Siūlymas papildyti Labdaros ir paramos įstatymą, leidžiant gyventojams paskirti politinėms partijoms iki 2 proc. gyventojų pajamų mokesčio, kelia abejonių, nes neišlaiko teisingo santykio kitų subjektų, kuriems teikiama parama pagal minėtą įstatymą, atžvilgiu. Toks siūlymas būtų priimtinas tik tuo atveju, jeigu būtų nuspręsta uždrausti fiziniams asmenims kitais būdais aukoti politinėms partijoms.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Constitution of the Czech Republic // Prieiga per internetą 2008 m. rugpjūčio 8 d.: <<http://www.legislationline.org/upload/legislations/98/5a/b525fba0a0ffc188d5453679804.htm>>.
3. 2000–2008 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai // Valstybės žinios. 1999, Nr. 113-3295; 2000, Nr. 111-3567; 2001, Nr. 110-3990; 2002, Nr. 124-5619; 2003, 121-5466; 2004, Nr. 134-4841, Nr. 171-6303; 2005, Nr. 84-3112, Nr. 150-5462; 2006, Nr. 78-3061, Nr. 138-5267; 2007, Nr. 132-5356.
4. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 73-3085.
5. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 21-506.
6. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 135-4894.
7. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 11-240.
8. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 29-692.
9. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1271.
10. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.
11. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 22-635.
12. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.
13. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243.
14. Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2774.

Konstitucinių teismų aktai

15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 36-1292.
16. Decision No. Pl. ŠS 26/94 of Constitutional Court of Czech Republic of 18 October 1995 // Prieiga per internetą 2008 m. liepos 20 d.: <http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-26-94.php>.

Teismų praktika

17. LVAT 2007 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1052/2007.
18. VAAT 2007 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-3413-3/2007.
19. VAAT 2008 m. kovo 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-593-121/2008.

VRK sprendimai

20. VRK 2000 m. liepos 27 d. sprendimas Nr. 201 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms, politinėms organizacijoms už rinkėjų balsus, paduotus rinkimuose, įvykusiuose iki 2000 m. liepos 1 d.“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 32-481.
21. VRK 2005 m. vasario 2 d. sprendimas Nr. 11 „Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos 2004 m.

gruodžio 15 d. sprendimo Nr. 443 „Dėl Metinės politinės partijos finansinės veiklos deklaracijos formos ir pildymo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 18-602.

22. VRK 2006 m. lapkričio 14 d. sprendimas Nr. 56 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos Darbo partijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-880.
23. VRK 2006 m. lapkričio 15 d. sprendimas Nr. 59 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos dalies paskirstymo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-881.
24. VRK 2008 m. balandžio 14 d. sprendimas Nr. 17 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms dydžio nustatymo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 29-447.
25. VRK 2008 m. liepos 22 d. sprendimas Nr. 42 „Dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms dydžio nustatymo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 55-799.

Specialioji literatūra

26. Jurkevičius V. Politinių partijų finansavimas Lietuvoje: tinkamiausio modelio paieškos // Politologija. 2008, Nr. 2.
27. Masnevaitė E. Politinių partijų finansavimo modeliai Lietuvos kontekste // Teisė. 2008, Nr. 67.
28. Pelenius D. Politinių partijų finansavimas: užsienio šalių patirtis ir Lietuvos perspektyvos // Justitia. 1998, Nr. 6.
29. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
30. Šileikis E. Politinių partijų konstitucinė padėtis // Teisė. 1996, Nr. 30.
31. Šileikis E. Politinių partijų teisinio statuso raidos antroji pakopa // Jurisprudencija. 2005, Nr. 64 (56).
32. Jaques R. Report on the Financing of Political Parties // Prieiga per internetą 2007 m. rugpjūčio 13 d.: <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)001rev2-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)001rev2-e.asp)>.
33. Lösche P. Problems of Party Campaign Financing in Germany and the United States – Some Comparative Reflections // Campaign and Party Finance in North America and Western Europe. Boulder: Westview Press, 1993.
34. Stepanová V. Financing of political parties // Prieiga per internetą 2008 m. liepos 22 d.: <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc01/EDOC9077.htm>>.
35. Walecki M. Money and Politics in Central and Eastern Europe // Funding of Political Parties and Election Campaigns. Stockholm: IDEA, 2003.
36. Barany E. Logika finansowania partii politycznych: doświadczenie słowackie // Prawne aspekty

funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Festiwal dialogu czterech kultur Łódź 2003. Łódź: Łódzkie towarzystwo naukowe, 2003.

37. Chmaj M. Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce // Przegląd Sejmowy, 2002, Nr. 2(49)/2002.
38. Chronowsky N. Finansowanie partii politycznych w Republice Węgierskiej // Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Festiwal dialogu czterech kultur Łódź 2003. Łódź: Łódzkie towarzystwo naukowe, 2003.
39. Jirásková V. Prawna regulacja finansowania partii politycznych w Republice Czeskiej // Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Festiwal dialogu czterech kultur Łódź 2003. Łódź: Łódzkie towarzystwo naukowe, 2003.
40. Ławniczak A. Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce // Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Festiwal dialogu czterech kultur Łódź 2003. Łódź: Łódzkie towarzystwo naukowe, 2003.
41. Ławniczak A. Swoboda działalności partii politycznych // Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP / Ed. B. Banaszk, A. Preisner. Warszawa: C. H. Beck, 2002.
42. Zimbabwe: finansowanie partii politycznych (przekład i opracowanie Leszek Garlicki) // Przegląd Sejmowy. 1997, Nr. 6(23).
43. Автономов А. Государственное финансирование политических партий: Россия в контексте мирового опыта // Правовой статус политических партий в европейских странах. Минск: ТЕСЕИ, 2003.
44. Бекназар-Юзбашев Т. Основы правового статуса политических партии в Германии // Правовой статус политических партий в европейских странах. Минск: ТЕСЕИ, 2003.
45. Грынив И. Государственное финансирование политических партий в Украине как один из элементов построения полноценной политической системы // Правовой статус политических партий в европейских странах. Минск: ТЕСЕИ, 2003.

Kita medžiaga

46. 2007 m. politinių partijų metinė finansinė veikla // Prieiga per internetą 2008 m. liepos 20 d.: <<http://www.vrk.lt/lt/veikla/veiklos-kryptys/politiniu>

partiju-finansavimo-kontrolė/2007-finansine-veikla.html>.

47. Lietuvos politinių partijų struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimo ataskaitos santrauka // Prieiga per internetą 2008 m. rugsėjo 2 d.: <www.socforumas.lt/files/news/santrauka.doc>.
48. Vidutinis darbo užmokestis antrąjį 2008 m. ketvirtį sudarė 2237 litus // Prieiga per internetą 2008 m. rugsėjo 2 d.: <<http://www.stat.gov.lt/lt/>

news/view/?id=2747&PHPSESSID=91334a026a81bdb6394e76ba4d581f87>.

49. VRK 2006 m. pateiktos politinių partijų metinės finansinės veiklos deklaracijos // Prieiga per internetą 2007 m. rugsėjo 2 d.: <<http://www.vrk.lt/lt/veikla/veiklos-kryptys/politiniu-partiju-ir-politiniu-kampaniju-finansavimo-kontrolė/politiniu-partiju-metines-finansines-veiklos-ataskaitos.html>>.

PUBLIC FUNDING OF POLITICAL PARTIES IN LITHUANIA

Elena Masnevaitė

S u m m a r y

In Lithuania public funding of political parties is recently under sufficient consideration, especially critical one. This trend was evoked mostly by the scandal with regard to financing the Labour party and litigation following it, *inter alia* the dispute with the Central Electoral Commission considering the failure to assign the subsidy to aforementioned party. The situation under discussion encouraged to engage into research what model of financing of political parties is applied in Lithuania and to assess its efficiency.

Taking into account issues relevant in Lithuania, the article concentrates on direct public funding of political parties especially in the context of public subsidies assigned to political parties. Abovementioned form of funding of political parties is being examined in various aspects, the main are as follows: first, criterions which optimize assignation of public subsidies to particular political parties are in search, second, possible content of notion „gross violation of the Law on Financing of Political Parties and Political Organisations“ is examined and case law on the issue is assessed, third, limits on the discretion of political parties who wish to benefit from the subsidy assigned from the state budget are drawn while considering the time limit needed to „soak it up“ and established purpose of the subsidies, fourth, the sufficiency of the amount assigned to political parties from the state

budget is discussed as well as its proportionality in regard of autonomy of political parties. Simultaneously, few proposals how to improve current legal regulation are provided, for example, proposals considering the strengthening of the declaration form of the employment of public subsidies and the establishment of maximum amount of the sum of subsidies assigned to political parties in the legal acts.

The article considers forms of indirect state funding of political parties such as tax allowance and support for the parliamentary activities performed by political parties too. This way of financing of political parties is compulsive as it is not of public nature in all cases (for example, the proposal to entitle the income taxpayers to assign up to 2 proc. of the payable income tax to the support of political parties) or in certain cases it does not fall under the scope of legal regulation set by the Law on Financing of Political Parties and Political Organisations (the funds assigned to the parliamentary activities performed by political parties are object of regulation by the Statute of the Seimas).

The last section of the article is dedicated to „rehabilitation“ of funding of political parties in the sense that political parties which are social corporations by their character and nature cannot be financed by the state in various forms to excess and thus usurped.

Iteikta 2008 m. spalio 13 d.

Priimta publikuoti 2009 m. sausio 16 d.