

# REFERENDUM

## 6 września 2015



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

*Niech to będzie Twoja decyzja*

#referendum6września

### Autor opracowania

Jarosław Zbieranek

## FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH – CZY I JAKIE ZMIANY?

### Streszczenie

Drugie pytanie wrześniowego referendum dotyczące utrzymania lub zmiany obecnego systemu finansowania partii politycznych jest niezwykle ważne dla przyszłości funkcjonowania systemu politycznego w Polsce. Całkowite wycofanie się z finansowania budżetowego może skutkować wzrostem poważnych zagrożeń korupcyjnych i nadmiernym wpływem grup interesu na politykę państwa. Warto jednak zastanowić się nad tym jak ulepszyć istniejący system, jak zmniejszyć zależność partii od publicznych pieniędzy, skłonić je do poszukiwania wsparcia wśród sympatyków, znaleźć sposób na dofinansowanie nowopowstających ugrupowań.

W debacie publicznej co jakiś czas pojawiają się propozycje odejścia od systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Zwolennicy takiego rozwiązania utrzymują, że działalność partii politycznych powinna być w całości finansowana ze środków prywatnych: składek i darowizn od członków i sympatyków partii. Przeciwnicy tego poglądu utrzymują, że partie polityczne powinny na swoją działalność dostawać dotacje z budżetu, a środki prywatne, jakie otrzymują od firm i osób prywatnych, powinny podlegać precyzyjnym regułom i ograniczeniom.

W załączonym tekście **ekspert Fundacji Batorego, Jarosław Zbieranek** wyjaśnia genezę obecnego sposobu finansowania partii politycznych, porównuje go z innymi systemami funkcjonującymi w Europie, analizuje konsekwencje odejścia od finansowania partii z budżetu i przedstawia propozycje możliwych korekt obecnego systemu.

### NA CZYM POLEGA OBECNY SYSTEM

Obowiązujący obecnie w Polsce system finansowania partii wprowadzony został w 2001 roku. Od tamtego czasu partie mogą być finansowane ze składek członkowskich, darowizn od osób fizycznych, spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz ze środków publicznych: tzw. subwencji przekazywanych na cele statutowe oraz dotacji stanowiących zwrot kosztów kampanii wyborczych do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego.

# REFERENDUM

## 6 września 2015



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

*Niech to będzie Twoja decyzja*

#referendum6września

Subwencje mogą otrzymać wyłącznie te partie, które uzyskały w wyborach do Sejmu, w skali kraju, minimum 3% ważnie oddanych głosów (w przypadku koalicji – 6%). Wysokość subwencji zależy od uzyskanego wyniku - jest ona obliczana na podstawie precyzyjnego wzoru (algorytmu) zawartego w Ustawie o partiach politycznych.

Partie otrzymują subwencje w rocznych ratach przez całą kadencję Sejmu, gromadząc je na osobnych subkontach. Z 5 -15% otrzymanych środków powinny utworzyć tzw. Fundusz Ekspercki, przeznaczony na prace analityczno-programowe.

### JAKIE SĄ JEGO EFEKTY

**Obecny system finansowania partii politycznych - zgodny z rekomendacjami Rady Europy i OBWE - skutecznie ogranicza sytuacje korupcjogenne** w tak newralgicznej sferze, jaką jest finansowanie polityki. Od czasu jego wprowadzenia nie było w Polsce afer związanych z nielegalnym pozyskiwaniem środków przez partie. Tymczasem, w wielu państwach, w których dopuszcza się finansowanie partii z darowizn od osób prawnych jest to stała bolączka życia publicznego. W Polsce krytyka pod adresem obecnego systemu koncentruje się głównie na wydatkowaniu partyjnych funduszy, nie na ich pozyskiwaniu, czy naciskach darczyńców na odwdzięczenie się przez partie za finansowe wsparcie.

**Finansowanie z budżetu doprowadziło również, w porównaniu do lat 90., do uporządkowania systemu partyjnego** – groźba utraty subwencji wprowadza pewną dyscyplinę. Również, jak pokazują badania CBOS z 2012 roku, niechętni subwencionowaniu partii Polacy zauważają, że pośrednio wpływa ono na jakość funkcjonowania partii, w szczególności na rozwój demokracji wewnątrzpartyjnej. Mechanizmy te aż 2/3 (67%) ankietowanych uważa za konieczne dla prawidłowego funkcjonowania partii. Z tego co czwarty badany (25%) uzasadniając swój pogląd podawał, że uzyskiwanie przez partie środków z budżetu państwa powinno stanowić dla nich zobowiązanie do przyjęcia demokratycznych standardów.

Po zmianach wprowadzonych w 2010 roku, kiedy o połowę ograniczono wysokość subwencji koszt funkcjonowania całego systemu dla budżetu państwa znacząco się zmniejszył. Obecnie łączna kwota subwencji wypłacanych dla wszystkich uprawnionych ugrupowań politycznych wynosi niecałe 54 i pół miliona zł rocznie. Suma ta stanowi ok. ¼ budżetu Instytutu Pamięi Narodowej, czy koszt zbudowania jednej obwodnicy miasta powiatowego, lub ok. 1,5 km autostrady.

# REFERENDUM

## 6 września 2015



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

*Niech to będzie Twoja decyzja*

#referendum6września

### JAKA JEST ALTERNATYWA

Głęboka, niezmienna od lat niechęć Polaków do partii politycznych wydaje się być główną przyczyną zgłaszanych co jakiś czas postulatów **odejścia od finansowania partii z budżetu**. Choć debata na ten temat trwa od wielu lat, zwolennicy tej koncepcji nie potrafili zaproponować mechanizmu, który mógłby skutecznie zastąpić obecny model. Formułowane propozycje nie przewidywały - przynajmniej wprost - powrotu do stanu z lat 90. i umożliwienia finansowania partii przez osoby prawne (firmy i instytucje). W pojawiających się projektach podkreślano, że partie powinny być finansowane przede wszystkim przez obywateli: ze składek członkowskich, dobrowolnych datków od sympatyków partii, czy z 1% odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tymczasem, co potwierdzają badania opinii publicznej, Polacy nie są zainteresowani ponoszeniem dobrowolnych obciążeń na rzecz partii dokładnie z tych samych powodów, dla których nie chcą utrzymywania partii z budżetu. W tej sytuacji oczekiwanie mobilizacji obywateli do udzielania partiom stałego wsparcia finansowego wydaje się być całkowitym mirażem. **Odejście od subwencji z budżetu państwa przy braku wsparcia finansowego od obywateli nieuchronnie doprowadzi do powstania luki w budżetach politycznych ugrupowań.** W obliczu stałych kosztów ich działalności luka ta będzie musiała być jakoś zapełniona. I właśnie tu można upatrywać **największego zagrożenia dla jawności finansowania polityki.** Z jednej strony można spodziewać się presji na pozyskiwanie większych środków od członków partii. Oczekiwać się będzie od osób zajmujących z rekomendacji partii stanowiska w administracji publicznej lub w spółkach z udziałem skarbu państwa płacenia wyższych składek, swoistych „haraczy”. Partie będą zainteresowane posiadaniem jak największej liczby osób płacących ten „haracz”, co pociągnie za sobą zwiększenie upartyjnięcia administracji publicznej. Z drugiej strony mogą pojawić się próby pozyskania środków ze źródeł nielegalnych, np. z biznesu przez podstawione osoby (tzw. „słupy”), tak jak to się działo w latach 90. tych. Pojawienie się zjawisk korupcyjnych w tej sferze, czy choćby podejrzenie możliwości ich zaistnienia, z pewnością przełoży się na dalszy spadek zaufania do partii politycznych w Polsce.

### JAK MOŻNA ZREFORMOWAĆ OBECNY SYSTEM

System finansowania partii z budżetu państwa nie jest bez wad i wymaga odnowienia. Eksperci i organizacje pozarządowe działające na rzecz zwiększania przejrzystości i odpowiedzialności w życiu publicznym od wielu lat zgłaszają postulaty jego naprawy.

# REFERENDUM

## 6 września 2015



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

*Niech to będzie Twoja decyzja*

#referendum6września

### 1. DYSCYPLINA WYDATKÓW

Konieczne jest wprowadzenie dyscypliny wydatków – jasne wskazanie na jakie cele i w jakiej proporcji partie mogą lub powinny wydawać środki z budżetu państwa. Środki z subwencji powinny być przeznaczane w dużej mierze na budowanie zaplecza merytorycznego: prace programowe, eksperckie i analityczne. Wymóg wyodrębnienia z subwencji Funduszu Eksperckiego jest rozwiązaniem fasadowym i nieskutecznym – dlatego wymaga gruntownej reformy. Rozważyć można również wprowadzenie zamiast tego mechanizmu instytucji fundacji politycznych na wzór fundacji partyjnych funkcjonujących w Niemczech.

### 2. OGRANICZENIE WYDATKÓW NA PROMOCJĘ

Zasadne wydaje się wprowadzenie limitu wydatków na cele związane z promocją, reklamą i wyborami. Wprowadzenie racjonalnych limitów i dyscypliny wydatków z subwencji może zdołingować partie do poszukiwania brakujących funduszy wśród swoich członków i sympatyków, a tym samym wpłynąć na zwiększenie bezpośrednich kontaktów z wyborcami.

### 3. JAWNA, PRZEJRZYSTA DOKUMENTACJA FINANSOWA

Poważnych zmian wymaga sposób kontrolowania partyjnych wydatków pochodzących ze środków z budżetu państwa. Konieczne jest zwiększenie jawności i dostępu opinii publicznej do informacji o tych wydatkach.

Należy uszczegółowić formularz sprawozdania finansowego przygotowywanego przez partie oraz nałożyć na nie obowiązek dostarczania Państwowej Komisji Wyborczej pełnej dokumentacji finansowo-księgowej potwierdzającej poniesione wydatki. Słuszny jest również postulat organizacji społecznych, by partie polityczne na bieżąco publikowały wykazy swoich darczyńców. W celu zapewnienia skuteczniejszych instrumentów kontroli wydatków partyjnych należy wzmocnić ustawową instytucję zastrzeżeń do informacji finansowych (obecnie jest ona fasadowa – podmioty uprawnione, m.in. organizacje społeczne, mają zbyt mało czasu na zgłoszenie zastrzeżeń).

### 4. OBNIŻENIE PROGU WYBORCZEGO

Kwestią do rozważenia jest pójście śladem takich krajów jak Niemcy, Francja czy Estonia i obniżenie progu głosów oddanych na partie w wyborach parlamentarnych, który uprawnia ją do otrzymywania dotacji z budżetu państwa, z 3 % do np. 1 %.

# REFERENDUM

## 6 września 2015



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

*Niech to będzie Twoja decyzja*

#referendum6września

### 5. WIĘKSZE WSPARCIE PARTII PRZEZ OBYWATELI

Wyzwaniem jest opracowanie takich mechanizmów finansowania, które umożliwiłyby większe zaangażowanie obywateli w poparcie dla partii. Jedną z możliwości jest mechanizm stosowany w Niemczech, w ramach którego wysokość transzy środków przekazywanych partiom z budżetu uzależniona jest od wysokości uzyskanego wsparcia od członków i sympatyków (partia otrzymuje 0.38 EUR z budżetu za każde 1 EUR uzyskane od darczyńców). Inym rozwiązaniem jest system voucherów, który eksponuje finansową „siłę” głosu oddawanego w wyborach.