



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, marzec 2016

Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli Propozycje finansowania partii politycznych

Jarosław Zbieranek

Problematyka finansowania partii politycznych wzbudza duże emocje. Na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie wnoszono projekty ustaw mających na celu poważne zmiany – przede wszystkim zlikwidowanie możliwości uzyskiwania przez partie subwencji z budżetu państwa. Debata na ten temat miała łącznie kilkanaście „odsłon”¹.

Już krótko po wyborach, które odbyły się w październiku 2015 roku, liderzy opozycyjnych ugrupowań – Nowoczesnej i Kukiz’15 – zapowiedzieli przygotowanie propozycji zmian w systemie finansowania partii politycznych. W styczniu i lutym 2016 roku zostały złożone do łaski marszałkowskiej dwa projekty (autorstwa KP Nowoczesna oraz KP Kukiz’15) przewidujące szereg nowych rozwiązań. Oba zostały jednak odrzucone przez Sejm już w pierwszym czytaniu. Tematyka ta niewątpliwie jednak powróci do debaty publicznej, dlatego warto poddać propozycje analizie i ocenie. Należy podkreślić, że w tym samym czasie zostały opublikowane dwa bardzo ważne dokumenty – raporty organizacji międzynarodowych: OBWE oraz OECD poruszające problematykę finansowania partii politycznych. Ich ustalenia i rekomendacje mogą okazać się bardzo przydatne w toku dalszych prac nad koniecznymi zmianami w systemie finansowania partii politycznych w Polsce.

¹ Szerzej na ten temat m.in. w raporcie przygotowanym na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego: J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*, Warszawa, sierpień 2015.

Projekt autorstwa KP Nowoczesna

Projekt został zgłoszony przez posłów Klubu Parlamentarnego Nowoczesna 13 stycznia 2016 roku (Druk Sejmowy nr 222). Przewidywał on wieloaspektowe zmiany w systemie finansowania partii politycznych, częściowo dotyczył również regulacji kampanii wyborczych.

Zmiana mechanizmu subwencji z budżetu państwa

Należy podkreślić, że zgodnie ze zgłoszonym projektem **zmianie miał ulec sposób wyliczania subwencji z budżetu państwa**. Przewidywana w projekcie korekta algorytmu spowodowałaby **zmniejszenie kwot, jakie uzyskują partie**, o około połowę. Tak obniżone subwencje miałyby być przekazywane partiom politycznym w corocznych transzach, ale ich wypłata odbywałaby się warunkowo. Wypłacanie subwencji byłoby bowiem związane z pozyskiwaniem przez partię środków od osób fizycznych (a więc darowizn, składek). W projekcie **zakładano, że subwencja będzie przekazywana w obliczonej wysokości tylko wtedy, gdy w roku poprzedzającym wypłatę partia uzyska wpłaty od osób fizycznych w wysokości co najmniej równej kwocie subwencji**. Natomiast w przypadku, gdy w roku poprzedzającym wypłatę partia polityczna zebrałaby od osób fizycznych fundusze niższe niż określona subwencja, byłaby ona wypłacana tylko do wysokości kwoty zebranej przez partię polityczną w roku poprzedzającym.

W 2001 roku ustalono, że jednym z ważnych źródeł finansowania polskich partii politycznych będą środki publiczne przekazywane na ich działalność w postaci tzw. subwencji na cele statutowe. Jednocześnie znacznie ograniczono inne źródła, m.in. całkowicie zakazując finansowania przez osoby prawne (w tym przez firmy, biznes). Partie mogą być odtąd opłacane ze składek członkowskich, darowizn (w określonej wysokości i tylko od osób fizycznych), spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz ze środków publicznych: stałych subwencji, a także dotacji związanych z kosztami niektórych kampanii wyborczych (do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego). Warto zaznaczyć, że zakazane są wszelkie zbiórki publiczne. Partie polityczne mogą natomiast zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe.

Subwencje mogą otrzymywać partie, które w skali kraju uzyskały w wyborach do Sejmu minimum 3% ważnie oddanych głosów (w przypadku koalicji 6%). Wysokość subwencji dla poszczególnych partii politycznych, które przekroczyły wspomniany próg, zależy od uzyskanego wyniku – jest ona obliczana na podstawie algorytmu zawartego w ustawie o partiach politycznych. Wysokość ustala się na zasadzie tzw. stopniowej regresji – z uwzględnieniem liczby ważnych głosów oddanych w całym kraju na okręgowe listy kandydatów na posłów komitetu wyborczego danej partii politycznej (lub koalicji). Ustawa przewiduje kilka przedziałów procentowych liczby uzyskanych głosów, wskazując, że za każdy głos w tym przedziale partie uzyskują określone środki (np. do 5% głosów – 5,77 PLN, od 5% do 10% głosów – 4,61 PLN). Im większy przedział procentowy, tym środki te są mniejsze, co ma zapobiegać nadmiernemu różnicowaniu ugrupowań. Subwencje przekazywane są partiom w rocznych ratach przez całą kadencję Sejmu. Partie gromadzą je na osobnych subkontach. Ponadto zobowiązane są tworzyć Fundusz Ekspercki, na który powinny przekazywać od 5% do 15% otrzymywanych subwencji, a także Fundusz Wyborczy z przeznaczeniem na wszelkie wydatki związane w wyborami.

W projekcie przewidywano stopniowe wchodzenie w życie nowego systemu obliczania i wypłacania subwencji. I tak – w roku 2018 wyliczona według nowego algorytmu subwencja miała być przekazywana bezwarunkowo w pełnej wysokości – bez wpływu pozostawałaby kwota uzyskana od osób fizycznych w roku 2017. W kolejnym roku – pewna byłaby wypłata tylko 50% obliczonej kwoty, w 2019 – 40%, a następnie 20%. Docelowo projektodawcy zakładali, że system będzie działał w pełni na nowych zasadach od roku 2021 (w odniesieniu do darowizn z 2020 roku).

Projekt zakładał, że do otrzymywania subwencji będą uprawnione partie polityczne, które w wyborach do Sejmu uzyskają **więcej niż 1% głosów ważnych (koalicje – 3%)**. Obecnie, jak już wspomniano, progiem dla partii politycznych jest 3% głosów, natomiast dla koalicji – 6%. Projektodawca wskazywał, że nowe „rozwiązanie sprzyja reprezentacji na scenie politycznej oraz przedstawieniu szerszego spektrum poglądów panujących w społeczeństwie”.

Dyscyplina wydatkowania środków z subwencji z budżetu państwa. Fundusz Ekspercki

Projektodawca zaproponował wprowadzenie szeregu ograniczeń w sferze wydatkowania środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa. Nie mogłyby one być przeznaczane na Fundusz Wyborczy partii oraz na finansowanie usług wykonywanych w ramach „działalności określonej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 73 – reklama, badanie rynku i opinii publicznej”. Jak podkreślano w uzasadnieniu projektu: „Środki publiczne pochodzą z podatków wszystkich obywateli”, „projekt ustawy zakłada wprowadzenie **zakazu wykorzystania środków publicznych na jakiegokolwiek formy reklamy, marketingu, organizację konwencji itp.**”. Wydatki takie miałyby być bowiem w całości pokrywane ze środków pochodzących z innych źródeł (w szczególności – od osób fizycznych).

Projekt przewidywał również pewne **zmiany w mechanizmie Funduszu Eksperckiego**. Jak zauważano w uzasadnieniu, Fundusz „jest dobrym rozwiązaniem, należy zwiększyć jego procentowy udział w całościowym budżecie partii politycznych. Proponujemy, aby Fundusz Ekspercki pochłaniał min. 10% subwencji, ale bez określania górnej granicy procentowej”. Kolejna zmiana ma polegać na corocznym wskazywaniu przez partie „procenta, jaki chcą przeznaczyć na prace merytoryczne. Wartość ta będzie podawana publicznie”.

Środki od osób fizycznych – nowe limity i zasady przekazywania

Projekt zakładał zwiększenie limitu sumy, jaką osoba fizyczna może przekazać w ciągu roku na rzecz partii politycznej. Obecnie limit ten jest określony jako piętnastokrotność najniższego wynagrodzenia (łącznie ok. 26 000 PLN), natomiast zgodnie z projektem obywatel mógłby przekazać danej partii do 50 000 PLN. Jednocześnie zwiększeniu miał ulec limit wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznych. W jednym roku suma uzyskana od osoby fizycznej nie mogłaby przekroczyć 50 000 PLN (z obecnych ok. 26 000 PLN), a w przypadku, kiedy w jednym roku kalendarzowym byłyby przeprowadzane więcej niż jedno wybory (lub referendum ogólnokrajowe), limit miałby wynosić 80 000 PLN.

Projektodawca przewidywał również **nowe mechanizmy przekazywania darowizn od osób fizycznych** – z wykorzystaniem narzędzi internetowych (formularza udostępnianego na stronie internetowej). Proponowane przepisy mające regulować tę kwestię zostały w projekcie przedstawione dość mgliście – jak się wydaje, miały stanowić dopiero punkt wyjściowy do dalszych prac, w których uwzględniono by m.in. kwestie bezpieczeństwa i transparentności dokonywanych operacji. W uzasadnieniu wskazano: „projekt ustawy zawiera regulacje dotyczące nowoczesnych sposobów pozyskiwania funduszy, w szczególności zbiorów internetowych. Określa wprost relacje pomiędzy partiami politycznymi a operatorami płatności internetowych i organizacjami kartowymi. Umożliwia również

prowadzenie akcji crowdfundingowych, w których darczyńcy danej partii mogą zostać wynagrodzeni symbolicznymi prezentami w zamian za wsparcie działalności partii (przy czym wartość nagrody dla darczyńcy nie powinna przekraczać 10% wartości darowizny). Zapisy te ułatwią współpracę partii politycznych z operatorami płatności internetowych”.

Po wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się 25 października 2015 roku, dokonano nowego wyliczenia subwencji, które będą otrzymywać partie polityczne. Ustawowy próg przekroczyło łącznie 10 partii, z czego cztery w ramach koalicji Zjednoczona Lewica, a pozostałe – jako samodzielne komitety wyborcze¹. Na wszystkie uprawnione partie polityczne w latach 2016–2019 zaplanowano przeznaczyć rocznie ponad 58 mln PLN (dokładny podział – patrz: tabela).

Informacja o przewidywanej wysokości rocznej subwencji przysługującej partiom politycznym w latach 2016-2019 związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w dniu 25 października 2015 roku

Partia polityczna	Przewidywana wysokość rocznej subwencji (PLN)
Prawo i Sprawiedliwość	18 543 370,32
Platforma Obywatelska RP	15 465 516,69
Nowoczesna Ryszarda Petru	6 207 895,14
Polskie Stronnictwo Ludowe	4 476 863,19
Sojusz Lewicy Demokratycznej*	4 318 845,77
Twój Ruch*	1 233 955,94
Unia Pracy*	493 582,38
Zieloni*	123 395,60
Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja	4 171 704,23
Partia Razem	3 175 513,73
Łącznie	58 210 642,99

* Wysokość subwencji została ustalona przez podział łącznej kwoty przysługującej koalicji Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni w proporcjach ustalonych w umowie koalicyjnej (Sojusz Lewicy Demokratycznej: 70%, Twój Ruch: 20%, Polska Partia Socjalistyczna: 0%, Unia Pracy: 8%, Zieloni: 2%).

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza

Wśród uprawnionych partii, cztery to ugrupowania mające przedstawicieli w Sejmie lub Senacie (trafi do nich ok. 77% całości środków), natomiast sześć to ugrupowania pozaparlamentarne (łącznie uzyskują ok. 23% środków przeznaczonych na subwencje z budżetu państwa).

¹ Warto zauważyć, że w niektórych przypadkach partie polityczne zawierały porozumienia o wystawianiu kandydatów z list Komitetu Wyborczego jednej z nich. Nie było to jednak przedmiotem umowy koalicyjnej i formalnie subwencja przypada przez cały okres kadencji bezpośrednio tylko jednemu ugrupowaniu. Miało to miejsce m.in. w przypadku list komitetu wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, na których znaleźli się również przedstawiciele ugrupowań Polska Razem i Solidarna Polska.

Jawność i kontrola finansowania partii politycznych

W projekcie znalazło się wiele nowych mechanizmów związanych z jawnością finansów partii politycznych. Przewiduje się m.in. nałożenie obowiązku prowadzenia na stronach partii w Biuletynie Informacji Publicznej kompletnego rejestru wpłat i wydatków. **Rejestr ten miałby docelowo zawierać wszystkie informacje finansowe partii od momentu wejścia w życie ustawy, a także wiadomości o darczyńcach danej partii oraz jej Funduszu Wyborczego.** Wszystkie wpłaty na konto partii wraz z nazwiskami darczyńców i miejscem ich zamieszkania miałyby być publikowane w kwartalnych sprawozdaniach finansowych. Co więcej – wskazano, że wszystkie wpłaty powyżej 10 000 PLN powinny być niezwłocznie zgłaszane do Państwowej Komisji Wyborczej i w ciągu siedmiu dni ujawniane na stronie internetowej zawierającej informację o rozliczeniu danej partii. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu: „Takie działanie ma na celu zapobieganie powstawaniu nadużyć finansowych w postaci niekontrolowanych wpływów kapitału ze strony osób fizycznych, np. w czasie trwania procesu legislacyjnego w danej sprawie, stanowiącej przedmiot zainteresowania darczyńców”.

Należy zwrócić uwagę w szczególności na propozycje związane z procedurą kontroli wydatkowania środków pochodzących z subwencji. W projekcie przewidywano, że partie będą musiały składać (podobnie jak dotychczas) corocznie Państwowej Komisji Wyborczej „informację” o wydatkach z subwencji, ale doprecyzowano, że powinna ona zawierać „szczegółowe dane o wydatkach poniesionych z subwencji, na poszczególne cele w stopniu szczegółowości umożliwiającym identyfikację przeznaczenia każdego wydatku”. Obecnie formularze „informacji” charakteryzuje bardzo duża ogólnikowość, co powoduje, że nie spełniają swoich funkcji².

Co więcej, jeśli chodzi o mechanizm kontroli „informacji”, to zamierzano rozszerzyć kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej i zakres badanego przez nią materiału. Wskazano bowiem, że **w razie istnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności sprawozdań, PKW może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad „informacji”, udzielenie wyjaśnień lub przedstawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki** w określonym terminie. Obecnie Komisja musi opierać się przede wszystkim na opiniach biegłych rewidentów, przy czym nie ma bezpośredniego dostępu do dokumentacji finansowej partii.

Finansowanie kampanii wyborczych

Na marginesie rozważań nad systemem finansowania partii politycznych warto wspomnieć również o przewidzianych w omawianym projekcie Klubu Parlamentarnego Nowoczesna zmianach w finansowaniu kampanii wyborczych.

Przede wszystkim planowano **znacząco ograniczyć obecną wysokość dotacji**, jakie komitety wyborcze (również partii politycznych) uzyskiwałyby w związku z wydatkami na kampanie wyborcze. Jak napisano w uzasadnieniu projektu: „Jednorazowe dotacje zwrotne za kampanię wyborczą wynosiłyby połowę pełnej prawidłowo wykazanej i rozliczonej sumy kosztów poniesionych w związku z agitacją. Dotacja zwrotna nie może przekroczyć połowy wysokości kwoty ustawowo zapisanego limitu przysługującego każdemu z komitetów startujących w wyborach powszechnych”.

Natomiast **zwiększeniu miałyby ulec limity wpłat od osób fizycznych na rzecz komitetu wyborczego. Ich suma nie mogłaby przekraczać 50 000 PLN (obecnie ok. 27 000 PLN).** Jednak kandydat na posła, senatora, prezydenta Rzeczypospolitej czy posła do Parlamentu Europejskiego będący oby-

² Szerzej: J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, Warszawa 2008.

watelem polskim mógłby przekazać komitetowi wyborczemu wyższą sumę, przy czym nieprzekraczającą **125 000 PLN**.

Uwagi

Warto podkreślić, że uzasadnienie projektu zawiera ciekawą, w większej części trafną diagnozę ułomności systemu finansowania partii politycznych w Polsce. Jednak zaproponowane konkretne konstrukcje prawne nie wydają się w pełni adekwatne i skuteczne. Zasadnicza zmiana – obniżenie kwot subwencji o połowę – może spowodować poważne problemy w funkcjonowaniu partii politycznych. Poza tym kwota ta miałaby być wypłacana warunkowo – w zależności od wysokości środków zebranych z darowizn – co mogłoby sprawić, że subwencje byłyby o wiele niższe. Znaczące podwyższenie rocznego limitu wpłat od obywateli (przy braku uzasadnienia potrzeby takiej zmiany) może budzić obawy o nadmierne faworyzowanie ugrupowań mających zamożnych sympatyków (dotyczy to też wpłat na Fundusz Wyborczy).

Uwagę zwraca natomiast szereg nowych rozwiązań w sferze przejrzystości i kontroli wydatków partii politycznych. Należy ocenić je co do zasady pozytywnie, choć na nich nie kończy się lista niezbędnych modyfikacji.

Warto również przemyśleć zmiany w mechanizmie Funduszu Eksperckiego. Zwiększenie procentowej części subwencji, jaką partie powinny przeznaczać na ten cel, przy jednoczesnym sporym zmniejszeniu samej subwencji, wydaje się dość iluzoryczną zmianą na lepsze. Niestety, nie przewidziano równocześnie wprowadzenia (nieistniejących obecnie) sankcji za nieprzekazanie przez partię jakichkolwiek środków na Fundusz, co jest postulatem formułowanym od lat przez ekspertów.

Projekt autorstwa KP Kukiz'15

Projekt został zgłoszony przez posłów Klubu Parlamentarnego Kukiz'15 dnia 15 lutego 2016 roku (Druk Sejmowy nr 249, 23 lutego 2016 roku wprowadzono autopoprawkę – Druk nr 249-A). Projekt nie był rozbudowany, koncentrował się zasadniczo na dwóch kwestiach, jednak przewidywał bardzo głębokie zmiany w systemie finansowania partii politycznych.

Wśród punktów kulminacyjnych debaty nad zmianą systemu finansowania partii politycznych należy wymienić referendum ogólnokrajowe, w ramach którego obywatelom zadano m.in. pytanie: „Czy jest Pan/Pani za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”. Referendum cieszyło się jednak niewielkim zainteresowaniem Polaków. Pewne problemy rodziła m.in. kwestia sformułowania pytania referendalnego, które uznano za niejasne, a odpowiedzi w tym kontekście – za wysoce niejednoznaczne. Ostatecznie 6 września 2015 roku w referendum wzięło udział jedynie 2 384 780 uprawnionych (co stanowiło 7,8%). Na pytanie dotyczące finansowania partii 83,6% oddających głos ważny odpowiedziało „nie”, natomiast „tak” – 17,7%. Oczywiście z uwagi na zainteresowanie niewielkiej grupy uprawnionych, wielokrotnie niższej niż wymagany w Konstytucji RP próg, referendum nie zostało uznane za wiążące¹.

¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 4 listopada 2015 roku w sprawie ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego 6 września 2015 roku (sygn. akt III SW 89/15).

Likwidacja subwencji z budżetu państwa

Przed wszystkim projekt przewidywał **likwidację subwencji z budżetu państwa**. Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje: „Obecny system ma [...] charakter dyskryminacyjny: komitety wyborcze, spontaniczne inicjatywy wyborcze, ruchy miejskie i samorządowe oraz partie polityczne o charakterze lokalnym lub powstałe w trakcie trwania kadencji Sejmu (a więc te, które nie startowały w wyborach parlamentarnych), są wykluczone z systemu subwencji. Dyskryminacja obecnego systemu jest więc szczególnie dolegliwa i jednostronnie wymierzona w inicjatywy obywatelskie. Innymi słowy, obecny system premiuje zawodowe partie polityczne «działaczy» i wyrzuca poza nawias inicjatywy mające swoje źródło w społeczeństwie obywatelskim (tzw. *grassroots*)”.

Odpis podatku dochodowego od osób fizycznych

Projektodawcy proponowali jednocześnie wprowadzenie mechanizmu opartego **na przekazywaniu partiom politycznym przez obywateli określonej kwoty (odpisu) naliczonego corocznie podatku**. Mogliby (nie byłby to bowiem mechanizm obligatoryjny) skorzystać z niego tylko obywatele płacący podatek dochodowy od osób fizycznych. Projektodawca wskazuje, że odpis powinien być jednakowy dla wszystkich uprawnionych i wynosić 5 PLN. Środki te byłyby oddawane wskazanej przez podatnika partii politycznej. Szczegółowe zasady przekazywania pieniędzy na rzecz partii ma określać ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. W uzasadnieniu wskazuje się, że odpis podatkowy miałby funkcjonować „na podobnych zasadach jak odpis 1% podatku na organizacje pożytku publicznego”. Projekt precyzuje, że podatnik korzystający z mechanizmu odpisu wskazywałby jedną partię polityczną w składanym corocznie do Urzędu Skarbowego zeznaniu podatkowym (lub jego korekcie). Należy podkreślić, że system odpisów miałby zastąpić, podobnie jak obecnie subwencje, wyłącznie do finansowania partii politycznych.

Fundusz Ekspercki

W projekcie zapisano również, że zmianie uległby sposób określania części procentowej środków, jakie partie powinny przekazywać na Fundusz Ekspercki. Obecnie są one zobligowane do przeznaczania na ten cel od 5 do 15% kwoty otrzymywanej subwencji. Projektodawcy proponowali, aby mechanizm został zmodyfikowany. Założono, że partie byłyby zobowiązane do przekazywania na Fundusz Ekspercki **minimum 15% ze środków uzyskanych z odpisów**. Nie została natomiast ustalona górna granica – pozostawiono tę kwestię do uznania partii. Jak wskazał projektodawca: „Zniesienie górnej granicy wpłat na działalność ekspercką partii oraz podniesienie dolnego pułapu w ocenie wnioskodawcy powinno przyczynić się do podniesienia jakości pracy polskich partii politycznych”.

Uwagi

Wymiernym skutkiem uchwalenia proponowanych zmian byłoby całkowite zlikwidowanie obecnego modelu subwencji dla partii politycznych. Proponowany w zamian mechanizm odpisu podatkowego mógłby jednak okazać się rozwiązaniem o problematycznej skuteczności. Jak pokazują badania opinii społecznej³, Polacy bardzo źle oceniają partie polityczne i nie są zainteresowani możliwością ich finansowego wsparcia, nawet jeśli będzie polegać ono na przekazaniu części naliczonego podatku. Warto podkreślić, że przeświadczenie takie ma również sam pomysłodawca, który w uzasadnieniu projektu wskazuje: „Wnioskodawca zakłada, iż po wprowadzeniu zmian, zwłaszcza w pierwszych lata(ch) obowiązywania nowych zasad, budżet państwa na nich zaoszczędzi, gdyż zniechęceni do obecnej klasy politycznej obywatele chętniej nie będą przeznaczać żadnych środków na rzecz partii”. Poważne wątpliwości (m.in. dotyczące kwestii ochrony danych osobowych) może budzić zakładana procedura każdorazowego wskazywania partii przez obywateli (a więc de facto udzielania informacji o własnych

3 M.in. *Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2008.

preferencjach politycznych) Urzędowi Skarbowym. Warto podkreślić również, że z systemu zostałyby wyłączeni grupa obywateli, którzy nie są płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych i nie składają deklaracji podatkowych.

Niewielkie wpływy pochodzące z systemu odpisów podatkowych mogłyby sprawić, że zmiany w zasadach finansowania Funduszu Eksperymentalnego okazałyby się mało skuteczne. Z tego względu osiągnięcie przez projektodawców celu, jakim miało być podniesienie jakości prac partii politycznych, należy ocenić jako wysoce problematyczne.

Projekt zakładał wejście w życie ustawy 1 stycznia 2017 roku (natomiast przepisy dotyczące wskazywania partii, którym mają być przekazywane odpisy, obowiązywałyby od 1 września 2016 roku). Ostatnim rokiem wypłacania subwencji na obecnych zasadach miał być rok 2016.

Raport Misji Oceny Wyborów OBWE

Gdy rozważa się problematykę finansowania partii politycznych w Polsce, warto zwrócić uwagę na najnowsze ustalenia i rekomendacje Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Instytucja ta obserwuje wybory w Polsce, analizuje regulacje prawne, formułuje oceny, a także rekomendacje koniecznych zmian. W najnowszym raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE sformułowała szereg ważnych obserwacji odnoszących się również do polskiego systemu partyjnego, a w szczególności do kwestii finansowania partii. Raport OBWE ukazał się 26 stycznia 2016 roku⁴.

W dokumencie podniesiono problematykę tzw. „prekampanii wyborczej”, a więc sytuacji, gdy jeszcze przed zarządzaniem wyborów i przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej prowadzone są (najczęściej finansowane przez partie polityczne) intensywne działania mające znamiona agitacji na rzecz (przyszłych) komitetów i kandydatów. Przeznaczone na ten cel koszty nie są ujmowane jako wydatki komitetów wyborczych, nie obejmują ich więc procedury kontrolne (organów wyborczych) i limity wydatków⁵. Jak stwierdzono, w 2015 roku działania te mogły mieć szczególne natężenie, co wiązało się z aż dwiema kampaniami wyborczymi.

OBWE zauważa również, że obecnie polskie partie polityczne przedstawiają corocznie Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie dotyczące źródeł finansowania, a także informację o wydatkach, ale tylko ze środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa. W opinii OBWE **informacja taka powinna odnosić się także do środków pochodzących z innych źródeł niż publiczne**, np. z wpłat od sympatyków. Co więcej, OBWE w swoim raporcie formułuje rekomendację, aby do rozbudowanego wykazu wydatków partie polityczne były zobligowane załączać odpowiednią dokumentację (obecnie nie mają takiego obowiązku).

Misja Oceny Wyborów wskazała ponadto na kwestie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, a w szczególności nierówności między sytuacją komitetów wyborców a komitetów partii politycznych (lub koalicji partii). Komitety partii są opłacane poprzez jej Fundusz Wyborczy, dlatego sprawozdania dotyczące finansowania kampanii okazują się skrótowe i obejmują zasadniczo tylko jedną, np. wielo-

⁴ Republic of Poland, *Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016.

⁵ Problematyka ta była podejmowana m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, który sygnalizował ją m.in. w 2014 roku w piśmie do przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach Sejmu RP (sygn. I.602.7.2014.JZ).

milionową wpłatę – właśnie z Funduszu. Bardziej szczegółowe informacje finansowe przekazywane są dopiero wiele miesięcy później, w toku corocznych sprawozdań partii politycznych. Tymczasem komitety wyborcze wyborców muszą przedstawiać szczegółowe zestawienia uzyskanych wpłat w niedługim okresie po wyborach. Z tego względu OBWE rekomenduje znacznie częstsze publikowanie informacji o operacjach związanych z Funduszem Wyborczym partii politycznych.

W raporcie zawarto również rekomendacje finansowego (i osobowego) **wzmocnienia Krajowego Biura Wyborczego**, tak aby jego działania kontrolne w odniesieniu do finansowania polityki objęły możliwie pełen zakres, a w szczególności polegały na gruntowniejszym badaniu sprawozdań/informacji i załączonej dokumentacji.

OBWE podkreśliła wymogi płynące m.in. z rekomendacji Rady Europy, by sankcje za wykryte nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych były możliwie adekwatne oraz proporcjonalne do ich skali i charakteru. Dlatego też w raporcie uznano, że trzeba rozważyć złagodzenie obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdań/informacji finansowych mimo pewnych stwierdzonych uchybień/braków.

Raport OECD

Dnia 4 lutego 2016 roku został opublikowany raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) poświęcony problematyce finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*⁶. Przedstawiono w nim ustalenia wynikające z analizy stanu prawnego i praktyki w 34 państwach członkowskich (w tym w Polsce).

W toku badań zauważono występującą w wielu krajach groźbę nacisku, jaki na sferę polityki mogą wywierać niewielkie, ale posiadające duże środki finansowe grupy wpływu i sponsorzy. Podmioty te często sprawnie omijają istniejące limity w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych, wykorzystując luki oraz inne niedoskonałości prawa. Stan taki może negatywnie oddziaływać na kondycję państwa i ocenę jego mechanizmów przez obywateli. W opinii autorów raportu wysokie standardy finansowania polityki, wsparte ścisłymi regulacjami prawnymi oraz rygorystycznie stosowanymi sankcjami za nieprawidłowości, mogą sprawić, że obywatele odzyskają zaufanie do demokracji.

Z uwzględnieniem różnic występujących w poszczególnych państwach, przygotowano zwięzłe rekomendacje.

Wskazano, że państwa członkowskie OECD powinny skupić się w pierwszej kolejności na zapewnieniu skutecznego egzekwowania obowiązujących przepisów dotyczących finansowania polityki (partii politycznych i kampanii wyborczych), a dopiero gdy okaże się to niezbędne – tworzyć nowe. Należy przy tym pamiętać, że regulacje muszą być kompleksowe i mają obejmować zarówno okres przedwyborczy, samą kampanię wyborczą, jak i czas po wyborach. Organy odpowiedzialne za kontrolę finansowania polityki oraz właściwą implementację przepisów powinny posiadać niebudzący wątpliwości mandat do podejmowanych działań, odpowiednie kompetencje i moc nakładania ewentualnych sankcji. Sankcje za nieprawidłowości powinny być proporcjonalne, ale jednocześnie mają skutecznie zniechęcać do

⁶ *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD, Paris 2015.

działań sprzecznych z prawem. Wskazano również, że pożądane jest dążenie do równowagi między finansowaniem polityki ze środków publicznych i prywatnych.

Podsumowanie

Oba prezentowane powyżej projekty zmian w ustawie o partiach politycznych zostały 25 lutego 2016 roku odrzucone przez Sejm RP już w pierwszym czytaniu. Pierwsza „odsłona” debaty nad zmianami systemu finansowania partii politycznych w Sejmie VIII kadencji została więc zakończona. Należy jednak spodziewać się kolejnych inicjatyw – problematyka z pewnością powróci w dalszych pracach parlamentarnych.

Wydaje się, że największe zastrzeżenia posłów wzbudziły elementy projektów dotyczące środków, jakie partie miałyby otrzymywać z budżetu państwa. Należy podkreślić, że obie propozycje nie zakładały wyłącznie zlikwidowania subwencji z budżetu państwa, jak to miało miejsce w licznych projektach z lat ubiegłych. Jednak proponowane rozwiązania – dobrowolny odpis podatku (KP Kukiz’15) lub uzależnienie kwoty otrzymywanej subwencji od środków zebranych od osób fizycznych (KP Nowoczesna) – w zaprezentowanej formule charakteryzowały się niewielką skutecznością. Z badań opinii społecznej wynika bowiem jasno, że Polacy – mimo niechęci do obecnego systemu – bardzo chłodno przyjmują propozycję przekazywania partiom politycznym jakichkolwiek darowizn (nawet w postaci odpisu podatku).

Ważne wskazówki w tym zakresie powinny również płynąć z zagranicy. Pouczającym przykładem mogą być Włochy, gdzie na fali niechęci do partii politycznych podjęto reformy mające na celu redukcję ich finansowania z budżetu, a wprowadzono właśnie mechanizm odpisu podatkowego. Okazało się, że Włosi nie są zainteresowani takim rozwiązaniem. Tylko niecałe 3% procent uprawnionych dokonało w 2015 roku odpisu. Partie polityczne, którym jednocześnie radykalnie zmniejszono finansowanie z budżetu, znalazły się w poważnych tarapatkach.

Bardzo istotnym zagadnieniem, które jednak nie zostało szerzej omówione w ostatniej debacie sejmowej, jest zwiększenie jawności i kontroli finansów partyjnych. Szereg ciekawych rozwiązań w tym obszarze zawierał projekt KP Nowoczesna. Cenne obserwacje i rekomendacje sformułowało również w swoim raporcie OBWE. Wydaje się, że właśnie ta sfera może stać się podstawą prac koncepcyjnych, a w dalszej perspektywie – legislacyjnych. Wśród kwestii wymagających poważnego rozważenia należy wymienić:

- rozszerzenie sprawozdawczości partii politycznych również na wydatki pochodzące ze źródeł innych niż subwencja na cele statutowe,
- uszczegółowienie formularzy składanych przez partie informacji/sprawozdań o wydatkach,
- rozszerzenie zakresu dokumentacji, jaką partie polityczne powinny przekazywać organom kontrolnym, i zwiększenie kontrolnych kompetencji organów wyborczych,
- przegląd mechanizmu sankcji za stwierdzone nieprawidłowości – tak by były one możliwie adekwatne.

Ewentualnie warto wziąć pod uwagę możliwość nałożenia obowiązku prowadzenia przez partie polityczne kompleksowego, jawnego rejestru wpłat i wydatków lub okresowego, częstszego niż obecnie przedstawiania informacji o wpływach oraz wydatkach (szczególnie w kontekście kampanii wyborczych i funkcjonowania Funduszu Wyborczego).

Dodatkowo pewnych korekt wymagają regulacje związane z finansowaniem kampanii wyborczych. Najważniejsza wydaje się kwestia tzw. „prekampanii wyborczej” (szczególnie jeśli chodzi o opłacanie przez partie działań „informacyjnych” podejmowanych przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii).

Kwestie zwiększenia jawności finansowania partii politycznych i powyższe postulaty wynikają z opinii ekspertów, a także rekomendacji organizacji międzynarodowych (OBWE, OECD, GRECO – Rady Europy) i mają charakter apolityczny. Wydaje się, że przy uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń z prac parlamentarnych (w tym najświeższych), projekt właśnie takich zmian powinien uzyskać priorytet, a równocześnie miałby duże szanse na skuteczne wprowadzenie.

Jarosław Zbieranek – doktor nauk prawnych, konstytucjonalista i politolog. Specjalizuje się w problematyce praw politycznych. Autor ekspertyz i analiz, m.in. dla Parlamentu Europejskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, OBWE, Biura Analiz Sejmowych. W 2015 roku przygotował m.in. raport na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego: *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

