



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

# Referendum 6 września 2015

Warszawa, sierpień 2015

## Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?

Jarosław Zbieranek

Postulaty radykalnej zmiany obecnego systemu finansowania partii politycznych pojawiają się w debacie publicznej od wielu lat. Ścierają się tutaj dwa zasadnicze poglądy. Pierwszy wskazuje, że koszty działalności partii politycznych powinny być pokrywane ze środków prywatnych: darowizn od członków partii i sympatyków. Drugi natomiast głosi, że funkcjonowanie partii winno być finansowane z budżetu państwa. Problematyki finansowania partii politycznych będzie dotyczyło jedno z pytań wrześniowego referendum ogólnokrajowego.

### Obecny system finansowania partii politycznych – geneza i zasady

#### Geneza

Bezpośrednio po przełomie 1989 roku rozpoczęto tworzenie zrębów demokratycznego systemu partyjnego w Polsce<sup>1</sup>. *Ustawę o partiach politycznych* uchwalono w 1990 roku. Skupiono się w niej przede wszystkim na zapewnieniu wolności tworzenia partii. Kwestie ich finansowania uregulowano w niewielkim zakresie, przyjmując liberalny pogląd, zgodnie z którym w nowej rzeczywistości politycznej partie mające aspiracje odgrywania ważniejszej roli powinny sobie same poradzić, a najslabsze po prostu zejść ze sceny. Przyjęty system spowodował jednak dość szybko wiele niepokojących opinii publiczną zjawisk. Partie mogły uzyskiwać środki ze składek, własnej działalności gospodarczej, darowizn od osób prawnych i fizycznych, spadków i zapisów, dochodów z majątku partii oraz pochodzące z tzw. ofiarności publicznej. Taki katalog źródeł umożliwiał swobodne pozyskiwanie środków finansowych z anonimowych i niejawnych źródeł, włącznie z wykorzystaniem m.in. nieprzejrzystych zbiorów publicznych od nierejestrowanych darczyńców (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych). W efekcie pojawiła się możliwość oferowania przez partie tzw. „cegiełek” (w praktyce ich wykupienie było wyjęte

<sup>1</sup> Marek Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 9–31.

spod jakiegokolwiek kontroli). Partie uzyskały możliwość księgowania w zasadzie każdego dochodu, co ułatwiało działania nielegalne, zwane potocznie „praniem pieniędzy”. Brak limitów ułatwiał również finansowanie całych kampanii wyborczych z pojedynczych źródeł, np. podczas wyborów prezydenckich jeden z kandydatów sfinansował większą część swojej kampanii wyborczej dzięki pojedynczej, wielomilionowej wpłacie dokonanej przez przedstawiciela biznesu. Inny z kandydatów jako zasadnicze źródło finansowania wskazał przychód z cegiełek<sup>2</sup>. W zasadzie nieuregulowane pozostały kwestie kontroli finansowania i sprawozdawczości (dotyczyło to zarówno finansowania partii, jak i kampanii wyborczych).

Konieczność pozyskiwania środków przy braku wymogu pełnego ujawnienia źródeł finansowania groziła uzależnieniem partii (a w konsekwencji działań różnego szczebla władz) od grup interesu. Zjawiska te doprowadziły do upowszechnienia opinii o konieczności uregulowania kwestii finansowania polityki w znacznie szerszym niż do tej pory zakresie. W uchwalonej w 1997 roku Konstytucji RP ustanowiono zasadę jawności finansowania partii politycznych. A w przyjętej dnia 27 czerwca 1997 roku *Ustawie o partiach politycznych*<sup>3</sup> wyodrębniono osobny rozdział „Finanse i finansowanie partii politycznych”, w którym zawarto przepisy dotyczące m.in. źródeł finansowania, a także podstawowe mechanizmy kontroli. W ustawie znalazły się również przepisy dotyczące finansowania partii, w ograniczonym jednak zakresie, z budżetu państwa (tzw. dotacja celowa i podmiotowa)<sup>4</sup>. Wciąż jednak regulacja była niedoskonała, zawierała wiele nieścisłości, błędów i luk w procedurach kontrolnych, przez co nie likwidowała zasadniczych mankamentów obowiązującego systemu, a więc możliwości uzyskiwania środków z nierejestrowanych źródeł. Co więcej, jak wskazywali eksperci, w tym czasie w partiach rosły potrzeby pozyskiwania większych środków, co związane było m.in. z rosnącymi kosztami bieżącej działalności (budowa nowoczesnych struktur), jak i coraz bardziej profesjonalnymi działaniami promocyjnymi i programowymi. Zwiększało to znacząco ryzyko korupcjogennych powiązań polityki z wąskimi grupami interesów i sprzyjało uzależnianiu partii od tych źródeł finansowania.

Aby przeciwdziałać tym zjawiskom, w debatach eksperckich prowadzonych pod koniec lat 90. zaczęto promować pomysł przeniesienia głównego ciężaru finansowania partii politycznych na budżet państwa<sup>5</sup>, przy jednoczesnym zdecydowanym ograniczeniu możliwości pozyskiwania środków z innych źródeł, przede wszystkim od osób prawnych. Takie rozwiązanie miało – obok przecięcia patologicznych powiązań polityki z biznesem – ustabilizować system partyjny<sup>6</sup>. Nowy system w pewnym stopniu miał również wyrównać szanse w rywalizacji między partiami postkomunistycznymi, które miały dostęp do zaplecza finansowo-organizacyjnego otrzymanego „w spadku” po poprzednim systemie, a nowymi formacjami, które były budowane od podstaw w wolnej Polsce<sup>7</sup>.

2 Mariusz Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 67; Artur Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 47–48.

3 Dz.U., nr 98, poz. 604.

4 Warto pokreślić, że mechanizm dotacji z budżetu państwa jako swoisty zwrot kosztów kampanii wyborczych wprowadzono już w *Ordynacji wyborczej do Sejmu RP* w 1993 roku. Zob. Mariusz Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium...*, s. 65–79.

5 Na przykład na konferencji „Finansowanie partii politycznych”, która odbyła się w Sejmie RP 10 maja 2000 roku. Materiały z konferencji są dostępne w: *Finansowanie partii politycznych*, red. Piotr Robak, Andrzej Chodyra, Warszawa 2000.

6 Szerzej: Bartłomiej Nowotarski, *Upaństwowienie partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych*, w: *Finansowanie partii politycznych...* Analizowano w tym kontekście także rozwiązania zagraniczne (m.in. z Austrii, Włoch, Szwecji). Zob. Marcin Walecki, *Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich*, w: *Finansowanie partii politycznych*.

7 Marek Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 9–31.

## Zasady obecnego systemu

Ostatecznie nowy system finansowania partii wprowadzono w 2001 roku. Uchwalając nową *Ordynację wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP* 12 kwietnia 2001 roku, dokonano poważnej nowelizacji *Ustawy o partiach politycznych*. Ustalono, że podstawą finansowania będą **środki publiczne przekazywane na działalność partii** w postaci tzw. **subwencji** na cele statutowe. Jednocześnie znacznie ograniczono inne źródła pozyskiwania funduszy, m.in. całkowicie zakazując finansowania przez osoby prawne (w tym przez firmy). Partie mogą być odtąd finansowane ze składek członkowskich, darowizn (w określonej, ściśle limitowanej wysokości i tylko od osób fizycznych), spadków, zapisów, dochodów z majątku<sup>8</sup> oraz ze środków publicznych: wspomnianych wyżej stałych subwencji budżetowych oraz dotacji związanych z kosztami niektórych kampanii wyborczych (do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego)<sup>9</sup>. Warto zaznaczyć, że zakazane są zbiórki publiczne<sup>10</sup>.

Ustalono, że subwencje mogą otrzymywać partie, które w skali kraju uzyskały w wyborach do Sejmu minimum 3% ważnie oddanych głosów (w przypadku koalicji – 6%). Wysokość subwencji zależy od uzyskanego wyniku – jest ona obliczana na podstawie algorytmu zawartego w *Ustawie o partiach politycznych*. Wysokość jest ustalana na zasadzie stopniowej regresji – z uwzględnieniem liczby ważnych głosów oddanych w całym kraju na okręgowe listy kandydatów na posłów 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. Im większy przedział procentowy, tym środki te są mniejsze, co ma zapobiegać nadmiernemu różnicowaniu ugrupowań.

Tabela 1.

Zestawienie liczby oddawanych głosów i kwot subwencji za każdy głos<sup>11</sup>.

|    | <b>Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiciu odpowiednio dla każdego przedziału</b> | <b>Wysokość kwoty za jeden głos (N)</b> |
|----|---|---|
| 1. | Do 5%   | 5 złotych 77 groszy                     |
| 2. | Powyżej 5% do 10%   | 4 złote 61 groszy                       |
| 3. | Powyżej 10% do 20%  | 4 złote 4 grosze                        |
| 4. | Powyżej 20% do 30%  | 2 złote 31 groszy                       |
| 5. | Powyżej 30%   | 87 groszy                               |

Źródło: *Ustawa o partiach politycznych*.

8 Partie polityczne mogą również zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe.

9 Stanowią one swoisty zwrot poniesionych kosztów kampanii wyborczych. Uprawnione do ich otrzymania są komitety wyborcze (partii politycznych, koalicji partii politycznych, ale również wyborców), które uzyskują mandaty posłów/senatorów. Z uwagi na ograniczony zakres niniejszego artykułu problematyka ta nie zostanie szerzej poruszona.

10 Mechanizm zbiórek pozostał jeszcze na kilka lat w regulacjach kampanii wyborczych, np. prezydenckiej. Zob. Grażyna Kopińska, Jacek Kucharczyk, Marcin Walecki, Adam Sawicki, Marek Solon-Lipiński, Jarosław Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Warszawa 2006.

11 W 2001 roku ustalono, że w przedziale od 3 do 5% partie za każdy głos otrzymują 10 PLN, od 5 do 10% – 8 PLN, od 10 do 20% – 4 PLN, a powyżej 30% – 1,50 PLN. Kwoty te uległy zmniejszeniu od 2011 roku (Tabela 1). Będzie tym mowa w dalszej części tekstu.

Subwencje przekazywane są partiom w rocznych ratach przez całą kadencję Sejmu. Partie gromadzą je na osobnych subkontach. Partie polityczne zobowiązane są tworzyć również Fundusz Ekspertki, na który powinny przeznaczać od 5 do 15% otrzymanych subwencji<sup>12</sup>.

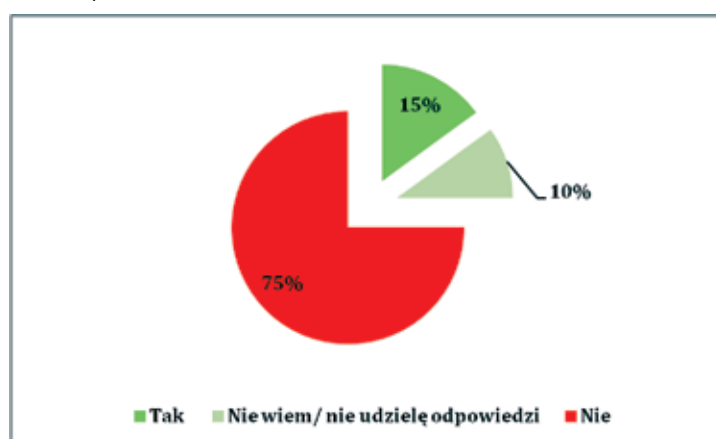
## O systemie finansowania partii politycznych w praktyce

Decyzja o wprowadzeniu finansowania ugrupowań politycznych z budżetu państwa została podjęta w oparciu o analizy ekspertów i z uwzględnieniem doświadczeń zagranicznych, natomiast opinie Polaków były bardzo sceptyczne. Od początku lat 90. w badaniach opinii społecznej jedynie niewielki procent ankietowanych wskazywał na budżet państwa jako pożądane źródło finansowania partii<sup>13</sup>. Dla przykładu w 1992 roku takiego zdania było 2% badanych, a w 2000 roku 5%. Jednocześnie badani wyrażali silny sprzeciw wobec finansowania partii przez „bogatyh sponsorów, biznesmenów” – za takim rozwiązaniem opowiedziało się zaledwie 5% badanych zarówno w 1992, jak i w 2000 roku. Co więcej, zdecydowana większość Polaków było zdania, że sponsorowanie partii lub komitetu wyborczego przez firmę czy organizację wpływa na decyzje, jakie podejmują później politycy w parlamencie<sup>14</sup>.

Po reformie 2001 roku liczba zwolenników finansowania partii z budżetu nieco wzrosła, jednak zdecydowana większość Polaków niezmiennie wskazuje, że jest temu przeciwna. W 2008 roku 10% badanych popierało finansowanie partii z budżetu państwa<sup>15</sup>, a w sondażu z czerwca 2015 roku, przeprowadzonym w związku z ogłoszonym na 6 września tego roku referendum ogólnokrajowym, 15% ankietowanych<sup>16</sup>.

Tabela 2.

Odpowiedź na pytanie: „Niezależnie od tego, czy zamierza Pan(i) pójść na referendum czy też nie, proszę powiedzieć, jak by Pan(i) odpowiedział(a) na pytanie: Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”.



Źródło: *Referendum – pierwsze reakcje przed rozpoczęciem kampanii. Komunikat z badań*, Warszawa 2015.

12 Warto podkreślić, że partie zobowiązane są również do stworzenia funduszu wyborczego z przeznaczeniem na wydatki związane z wyborami. Kwestia ta jednak wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

13 *Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2000.

14 *Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2008.

15 Tamże.

16 *Referendum – pierwsze reakcje przed rozpoczęciem kampanii. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2015.

W wyniku wprowadzenia nowego systemu finansowania partie zaczęły dysponować relatywnie dużymi środkami, znacznie większymi niż wcześniej. Dla przykładu, Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy w 1999 roku dysponowały rocznym budżetem w wysokości 2 mln 835 tys. zł, natomiast po zmianie systemu finansowania i wygranych przez te ugrupowania wyborach w 2001 roku subwencja wynosiła dziesięciokrotność tej kwoty, bo aż 28 mln 191 tys. zł<sup>17</sup>. Nawet partia, która poniosła w wyborach parlamentarnych 2001 roku dotkliwą klęskę (Unia Wolności), uzyskała subwencję w kwocie znacznie przekraczającej wcześniejszy, partyjny budżet. Praktyka finansowania partii politycznych po 2001 roku wskazuje również, że zgodnie z przewidywaniami subwencje stały się podstawowym źródłem przychodu uprawnionych do ich otrzymania ugrupowań. Środki pochodzące z innych dozwolonych źródeł, takich jak składki członkowskie<sup>18</sup> czy darowizny od osób fizycznych, stanowią zdecydowanie mniejszą, w niektórych przypadkach marginalną część partyjnych budżetów<sup>19</sup>.

Tabela 3.

Procentowy udział subwencji z budżetu państwa w przychodach partii politycznych w roku 2013<sup>20</sup>.

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| Platforma Obywatelska RP     | <b>78%</b> |
| Prawo i Sprawiedliwość       | <b>86%</b> |
| Ruch Palikota                | <b>98%</b> |
| Polskie Stronnictwo Ludowe   | <b>75%</b> |
| Sojusz Lewicy Demokratycznej | <b>62%</b> |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dokumentacji składanej w Państwowej Komisji Wyborczej.

Partie polityczne, uzyskując duże kwoty z budżetu państwa, stały się znacznie mniej zainteresowane pozyskiwaniem środków od biznesu. Po 2001 roku praktycznie ustały sygnały o finansowaniu partii przez grupy wpływów<sup>21</sup>. Pojawiły się natomiast głosy wskazujące na nowe niekorzystne zjawiska.

## Wysokość subwencji

Zdaniem wielu badaczy i publicystów kwoty subwencji z budżetu państwa były zbyt duże i przekraczały rzeczywiste potrzeby ugrupowań. To z kolei (przy równoczesnej niedoskonałości regulacji kontrolnych) spowodowało, że partie zaczęły wydawać pieniądze na „zbytki”<sup>22</sup>. Co więcej, mimo że *Ustawa o partiach politycznych* nakazuje przeznaczać część (5–15%) subwencji na Fundusz Ekspercki, większość ugrupo-

17 Za: Mariusz Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium...*, s. 106.

18 Niewielki udział składek członkowskich w całości budżetu partii politycznych nie jest polską specyfiką, ale zjawiskiem zauważanym i opisywanym w wielu państwach. Zob. Artur Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych...*, s. 47–48.

19 Jak wskazuje m.in. Tomasz Gąsior, składki stanowiły w latach 2008–2011 niespełna 3% partyjnych budżetów. Zob. Tomasz Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.

20 Obliczenia własne na podstawie *Sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych przez partie polityczne w 2013 r.* (bez Funduszu Wyborczego). W analizowanym roku wpływy na Fundusz Wyborczy były minimalne. Należy zauważyć, że partiom udaje się pozyskać największe wsparcie z darowizny od osób fizycznych właśnie na ten Fundusz, dotyczy to jednak lat, w których odbywają się wybory.

21 Ustalenia takie wynikały z licznych projektów badawczych i monitoringu finansowania partii politycznych przeprowadzanych przez organizacje pozarządowe, m.in. Obserwatorium Demokracji w Polsce. Pisałem o tym m.in. w: Jarosław Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowaniu partii politycznych*, w: *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Warszawa 2009.

22 Michał Krzymowski, *Władza z fasonem*, „Newsweek”, 17 czerwca 2013; Michał Krzymowski, *Za co PiS płaciło sąsiadom Kaczyńskiego*, „Newsweek”, 24 czerwca 2013.

wań ograniczała te wydatki do minimum, a więc 5%. Zdarzały się przypadki przekazywania jeszcze mniejszych kwot, tym bardziej że nie wiązało się to z żadnymi sankcjami<sup>23</sup>. Zaniechanie przekazania na Fundusz Eksperycki 5% środków (podobnie jak błędne zakwalifikowanie wykazanych wydatków) nie stanowi podstawy dla odrzucenia sprawozdania finansowego (tzw. „informacji” – o której będzie mowa w dalszej części tekstu). Takie działanie skutkuje jedynie przyjęciem sprawozdania „ze wskazaniem uchybienia”. Warto podkreślić, że w *Ustawie* zabrakło natomiast jakichkolwiek limitów w odniesieniu np. do wydatków na działania promocyjne.

Brak narzuconej dyscypliny wydatków prowadził do negatywnych (choć sporadycznych) zjawisk, m.in. „wyprowadzania” pieniędzy z partii (zlecenia na usługi fikcyjne lub o zawyżonej wartości)<sup>24</sup>.

System finansowania partii był poddawany korektom, ale dotyczyły one jedynie wysokości subwencji.

Bezpośrednio po wprowadzeniu finansowania z budżetu państwa (na przełomie 2001 i 2002 roku), w obliczu poważnej krytyki wysokości obliczonych kwot podjęto decyzję o czasowym zmniejszeniu subwencji (na lata 2002 i 2003), co w debacie publicznej uzasadniano „kryzysem gospodarczym”<sup>25</sup>.

W 2009 roku przygotowano w Sejmie projekt przewidujący zmianę algorytmu wyliczania subwencji – znacznie ograniczający kwoty dla partii dużych, a łagodniej traktujący mniejsze ugrupowania<sup>26</sup>. Prace legislacyjne nad tym projektem nie zostały jednak zakończone.

W toku debaty parlamentarnej wsparcie zyskała inna koncepcja. Przeciwnikom finansowania partii z budżetu państwa udało się zbudować poparcie dla pomysłu zmniejszenia o połowę kwoty subwencji dla wszystkich partii politycznych<sup>27</sup>. Zmiana znalazła zastosowanie od 2011 roku, kiedy to łączna coroczna kwota subwencji dla wszystkich partii politycznych została obniżona ze 114 mln do 54 mln złotych. W kolejnej kadencji sumy pozostały na zbliżonym poziomie, co obrazuje tabela:

---

23 Zob. Jarosław Zbieranek, *System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian*, „Analizy i Opinie” 2009, nr 91.

24 Jarosław Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego...*

25 Arkadiusz Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 138.

26 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (druk sejmowy nr 1739 z 12 lutego 2009 roku). Autorem projektu był KP LiD (później: Lewica). Do tej propozycji w ogólnych założeniach nawiązywał również projekt złożony przez KP SLD w 2013 roku.

27 Z dniem 1 stycznia 2011 roku kwoty za jeden głos, określone w art. 29 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zostały obniżone ustawą z 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz.U., nr 254, poz. 1702). Inicjatorem przyjęcia takiego rozwiązania był KP Platformy Obywatelskiej. Został on poparty m.in. przez PJN.



Tabela 4.

Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową, przysługujących partiom politycznym w latach 2012–2015.

| Nazwa partii                 | Wysokość subwencji w 2012, 2013, 2014, 2015 (zł) |
|------------------------------|--|
| Platforma Obywatelska RP     | 17 729 870,91*                                   |
| Prawo i Sprawiedliwość       | 16 545 829,92                                    |
| Ruch Palikota                | 7 468 033,83                                     |
| Polskie Stronnictwo Ludowe   | 6 372 937,24                                     |
| Sojusz Lewicy Demokratycznej | 6 293 068,99                                     |
| <b>Razem</b>                 | <b>54 409 740,89</b>                             |

\* Roczna wysokość dotacji.

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

## Zbyt mało jawności i za słaba kontrola

Skutecznego uregulowania nie doczekały się kwestie związane z jawnością i kontrolą subwencji<sup>28</sup>. Liczne badania wskazują, że sfera ta wymaga pilnych zmian<sup>29</sup>. W szczególności poważne zastrzeżenia budzi sprawozdawczość. Zgodnie z *Ustawą o partiach politycznych* ugrupowania pobierające subwencje budżetowe mają obowiązek złożenia do PKW „informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach”. W dokumencie tym partia deklaruje, na jakie kategorie wydatków przeznaczyła pieniądze z subwencji. Kategorie wyodrębnione w formularzu „informacji finansowej” są jednak sformułowane na tyle ogólnie (np. „pozostałe cele”), że niewiele mówią o przeznaczeniu wydatków. Skarbnicy partii mogą w sposób uznaniowy przyporządkowywać kwoty do poszczególnych kategorii. Ogranicza to możliwości oceny i porównania struktury wydatków różnych partii. W rezultacie ugrupowania polityczne rozliczają się z milionowych subwencji na bardzo ogólnych, lakonicznych formularzach i choć informacje podawane są do publicznej wiadomości, to zawierają one niejasno ujęte kategorie wydatków, za którymi mogą się ukrywać różne transakcje<sup>30</sup>.

Kompetencje nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej (i Krajowego Biura Wyborczego) są ograniczone. KBW angażuje zewnętrznych biegłych rewidentów do zbadania zgodności dokumentacji finansowej partii z danymi zawartymi w „informacji finansowej”. W siedzibie partii rewident uzyskuje wgląd w dokumenty związane z wydatkowaniem subwencji i na tej podstawie sporządza raport oraz opinię, które są publikowane wraz z „informacją finansową” partii. Jakość takich raportów jest zróżnicowana. Bez względu jednak na ich poziom (w głównej mierze zależy to od zaangażowania i kompetencji rewidenta), trudno mówić o pełnej skuteczności kontroli. Dotyczy ona bowiem przede wszystkim kwestii rachunkowych, w żaden sposób nie jest sprawdzana strona merytoryczna wydatków.

Brak przekazywania dokumentacji związanej z wydatkowaniem środków publicznych do PKW ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności kontroli społecznej dokonywanej m.in. przez organizacje pozarządowe i media. Dostęp do dokumentacji znajdującej się w siedzibach partii politycznych jest bowiem

28 Badacz finansowania partii politycznych Marcin Walecki zauważa, że dla optymalnej minimalizacji działań korupcyjnych konieczne jest wprowadzenie spójnego i skutecznego systemu nadzoru oraz kontroli. Zob. Marcin Walecki, *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, w: *Kulisy finansowania polityki*, red. Marcin Walecki, Warszawa 2002, s. 47–82.

29 Zob. *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, red. Jarosław Zbieranek, Warszawa 2008.

30 Tamże.

dla tych podmiotów bardzo utrudniony. Można stwierdzić, że przez lata obowiązywała zasada pełnej uznaniowości działaczy partyjnych co do trybu i zakresu, w jakim można się zapoznać z tymi dokumentami znajdującymi się w ich wyłącznej dyspozycji<sup>31</sup>. W efekcie obywatelom trudno znaleźć rzetelne materiały na temat sposobu wykorzystania przez partie polityczne środków pochodzących z subwencji z budżetu państwa.

Warto również podkreślić, że przewidywany przez *Ustawę o partiach politycznych* mechanizm zgłaszania przez organizacje społeczne i inne partie polityczne zastrzeżeń do „informacji finansowej” jest wysoce nieskuteczny, m.in. ze względu na krótki termin zgłaszania uwag oraz, wspomniany już, utrudniony dostęp do dokumentacji<sup>32</sup>.

## Stabilizacja a zamknięcie systemu partyjnego

Przyjęte w 2001 roku rozwiązania miały doprowadzić do ustabilizowania i przewidywalności polskiego systemu partyjnego. Dość szybko zaczęto jednak podkreślać również negatywne aspekty tej stabilizacji: pojawiły się głosy, że nowym podmiotom politycznym, pozbawionym budżetowego wsparcia finansowego, trudniej jest podjąć równorzędną konkurencję w wyborach i zaistnieć w parlamencie czy – szerzej ujmując – w polityce. W tym kontekście przywoływano niekiedy koncepcję tzw. kartelu partii<sup>33</sup>, zgodnie z którą partie mające dostęp do środków publicznych uzależniają się od nich, tworząc zamknięty kartel, przez co m.in. uniemożliwiają włączenie do systemu innych ugrupowań<sup>34</sup>. Opinie te nie znajdują w Polsce pełnego potwierdzenia, bo np. w wyborach parlamentarnych w 2011 roku nowo powstałe ugrupowanie – Ruch Palikota – uzyskało w wyborach parlamentarnych trzeci wynik w kraju i wprowadziło do Sejmu kilkudziesięciu posłów.

Mimo to warto zastanowić się nad kwestią wysokości progów w wyborach do Sejmu (3% dla partii, 6% dla koalicji) uprawniających do uzyskania subwencji z budżetu. Wskazuje się, że dla wielu ugrupowań jest to bariera trudna do pokonania, dlatego pojawiają się argumenty, przywołujące przykłady z innych państw europejskich, za obniżeniem tego progu, np. do 1%<sup>35</sup>.

31 Działania mające na celu zmianę tego stanu rzeczy prowadzą organizacje pozarządowe, m.in. Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

32 *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych...*

33 Na temat koncepcji „kartelu” partii autorstwa Richarda S. Katza i Petera Maira zob. tychże, *Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party*, w: Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford–New York 1997, s. 94.

34 Kinga Wojtas, *Finansowanie partii politycznych w Polsce w latach 2002–2006*, „Athenaeum” 2008, nr 19.

35 Warto podkreślić, że próg taki znany jest ustawodawstwu m.in. Francji i Estonii. Więcej o postulacie w: Grażyna Kopińska i in., *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010.



# Standardy finansowania partii politycznych

## w Europie

Rozważaniom nad systemem finansowania partii politycznych powinna towarzyszyć również refleksja nad standardami międzynarodowymi i rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach europejskich. Rada Europy w swoich zaleceniach<sup>36</sup> wskazuje budżet państwa i „podmioty prywatne” (społeczeństwo obywatelskie) jako zasadnicze źródła finansowania partii politycznych, a także formułuje pożądane standardy w tej kwestii. Ważne wskazówki można odnaleźć w *Wytycznych w sprawie regulacji prawnej partii politycznych*<sup>37</sup>, przygotowanych wspólnie przez OBWE i Komisję Wenecką Rady Europy w 2010 roku. Podkreślono w nich wagę finansowania partii politycznych z budżetu państwa, wskazując na niebagatelną rolę takiego rozwiązania w przeciwdziałaniu zjawisku korupcji, przecięciu zbyt silnych powiązań partii z prywatnymi darczyńcami i gwarantowaniu partiom właściwej pozycji w życiu publicznym. Co więcej, wskazano, że subwencje z budżetu państwa powinny być ustanawiane na znaczącym poziomie, co pozwoli na realizację wymienionych celów, choć nie powinny być jedynym źródłem finansowania partii politycznych, by nie powstało zjawisko uzależnienia się tych ostatnich od państwa.

Analizując rozwiązania przyjęte w Europie, należy podkreślić, że w zdecydowanej większości państw partie polityczne uzyskują środki z budżetu. Szwedzki instytut IDEA, prowadzący rozbudowane badania i prezentujący szczegółowe dane z różnych krajów, wskazuje, że rozwiązanie takie funkcjonuje w zdecydowanej większości państw europejskich<sup>38</sup>. Państw, gdzie partie nie są finansowane z budżetu, jest zaledwie kilka – m.in. Malta, Białoruś, Ukraina<sup>39</sup>. Oczywiście przyjęte rozwiązania różnią się w sposobie uzyskiwania środków publicznych (subwencje, dotacje, inne sposoby przekazywania środków)<sup>40</sup>, jednak zbliżone są zasady przyznawania środków z budżetu państwa – na ogół o ich dystrybucji między poszczególne partie decydują wyniki wyborcze w ostatnich wyborach do parlamentów. Inny wniosek wynikający z analiz porównawczych: na tle innych państw w Polsce środki przeznaczane z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznych są relatywnie niewielkie<sup>41</sup>.

Warto również zaznaczyć, że ewaluację funkcjonowania systemów finansowania partii politycznych przeprowadza pod auspicjami Rady Europy GRECO (Grupa Państw Przeciw Korupcji). Przygotowywane są m.in. oceny i zalecenia dla poszczególnych państw. Obecny system finansowania partii politycznych w Polsce GRECO ocenia pozytywnie, a zalecenia dotyczą przede wszystkim kwestii zwiększenia kontroli i jawności<sup>42</sup>.

36 Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące wypracowania wspólnych zasad walki z korupcją w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych: *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* (Recommendation Rec(2003)4).

37 *Guidelines on political party regulation by OSCE/ ODIHR and Venice Commission*, CDL-AD(2010)024.

38 Dane IDEA. Zob. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014.

39 Warto podkreślić, że na Ukrainie w lipcu 2015 roku rozpoczęto prace nad wprowadzeniem systemu finansowania partii politycznych opartego na subwencjach z budżetu państwa. Zob.: *Rada wants to introduce budget financing of political parties from 2017*, Interfax.com (dostęp: 20 lipca 2015).

40 Zob. Krzysztof Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, referat przedstawiony na konferencji „Finansowanie partii politycznych w Sejmie RP”, 21 lipca 2013 roku. Opublikowany również w: Krzysztof Skotnicki, *Modele i źródła finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.

41 Dla przykładu w Szwecji pomoc państwa dla partii wynosi ok. 400 mln koron szwedzkich (45,5 mln euro), w Austrii ok. 30 mln euro, we Francji 75 mln euro, a w Niemczech do 133 mln euro. Na podstawie: *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Senat RP, Warszawa 2011.

42 Zob. *Raport ewaluacyjny trzeciej rundy oceny GRECO* (Rady Europy).

## Postulaty odejścia od finansowania partii z budżetu

Debatę o finansowaniu partii w Polsce zdominował wyrazisty postulat likwidacji subwencji z budżetu państwa, co skutecznie przysłoniło propozycje naprawy systemu. Jednak mimo że debata trwa od wielu lat, co wciąż nie udało się zwolennikom tej koncepcji zaproponować mechanizmu, który mógłby skutecznie zastąpić obecny model. Pojawiające się propozycje nie przewidywały (przynajmniej formalnie) powrotu do stanu z lat 90. i umożliwienia finansowania partii przez osoby prawne (firmy i instytucje). Kto więc miałby przejąć główny ciężar finansowania ugrupowań politycznych i wypełnić znaczącą lukę w partyjnych finansach?

W różnych projektach podkreślano, że partie powinny być finansowane przede wszystkim przez obywateli: sympatyków (poprzez dobrowolne datki) i członków partii (przez składki). Obecnie jednak tylko niewielka część przychodów partii pochodzi z tego źródła, większą mobilizację można (w niektórych ugrupowaniach) zaobserwować jedynie w latach wyborczych.

### Odpis 1% podatku

Propozycją idącą w kierunku oddania finansowania partii w ręce obywateli wydawać się może przekazywanie ugrupowaniom 1% (należnego) podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednak badania opinii publicznej w dobitny sposób pokazują, że Polacy – mimo niechęci do obecnego systemu – do takiego rozwiązania odnoszą się bardzo chłodno. Tylko co piąty ankietowany dopuszcza zamiar dokonania odpisu dla partii, większość twierdzi, że absolutnie nie zasili w ten sposób żadnej partii<sup>43</sup>.

Propozycja odpisu 1% podatku ma również inne wady. Są to przede wszystkim uprzywilejowanie partii o bogatszych elektoratach (kwota 1% podatku różni się znacząco w przypadku nauczyciela i zamożnego menedżera) oraz dyskryminacja tych ugrupowań, których elektorat podatków osobistych nie płaci (rolnicy) lub nie wypełnia samodzielnie formularzy PIT (emeryci). Ponadto rozwiązanie takie nie gwarantuje zachowania anonimowości, gdyż umożliwia urzędowi skarbowemu poznanie preferencji politycznych podatników (na marginesie pozostawiamy kwestie kosztu dodatkowej pracy tysięcy urzędników w urzędach skarbowych)<sup>44</sup>.

Warto także zauważyć, że **odpisy 1% podatku dochodowego**, podobnie jak obecne subwencje, **pochodzą będą również z budżetu państwa**, a więc będą jedynie inną formą podziału środków publicznych<sup>45</sup>.

Zwolennicy tego rozwiązania podkreślają, że da ono możliwość corocznego rozliczania partii z obietnic i „karanja ich” przy okazji każdorazowego składania deklaracji PIT. Czy jednak nie doprowadzi to do permanentnego festiwalu akcji promocyjnych na rzecz 1%, który będzie odciągał polityków od merytorycznej pracy i paraliżował podejmowane przez nich decyzje<sup>46</sup>? Pomysł odpisów od podatku miał kilka „odsłon” w toku prac parlamentarnych związanych z likwidacją subwencji: został m.in. zgłoszony

43 *Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2008.

44 Kwestia ta budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjnoprawne. Zob. Krzysztof Skotnicki, *Opinia prawna o czterech projektach ustaw (druki 1382, 1648, 1649 i 1756), przewidujących zmiany w finansowaniu partii politycznych*, Warszawa 2014.

45 W niektórych publikacjach prasowych model 1% przedstawiano konsekwentnie, choć nierzetelnie, jako likwidację finansowania partii z budżetu państwa.

46 *Nie damy 1%*, „Gazeta Pomorska”, 12 kwietnia 2012, *Polacy nie podarują 1% partiom*, „Dziennik Łódzki”, 14 kwietnia 2012.

przez KP Platformy Obywatelskiej w 2008 roku (choć nie był ostatecznie głosowany), zgłosił go w swoim projekcie KP Ruch Palikota w 2013 roku, został także przypomniany przez Prezydenta RP podczas dyskusji nt. obecnego modelu finansowania partii politycznych w ramach Forum Debaty Publicznej 24 czerwca 2015 roku.

Rozpatrując propozycję odpisów podatku na partie polityczne, warto przywołać przykład Włoch. Pod wpływem skrajnie negatywnych społecznych ocen partii politycznych uchwalono tam, że stopniowo będą zmniejszane środki, jakie otrzymują włoskie partie polityczne z budżetu państwa (aż do całkowitej ich redukcji w 2017 roku). W zamian wprowadzono możliwość przekazywania na partie części podatku przez obywateli. W praktyce system ten jednak nie sprawdził się, skorzystało z niego niewielu obywateli (ok. 16 tys. na ok. 30 mln uprawnionych). Włoskie partie polityczne znalazły się natomiast w bardzo trudnej sytuacji finansowej<sup>47</sup>.

W polskiej debacie, poza zamysłem wprowadzenia mechanizmu odpisów 1% podatku, jedyną alternatywą dla likwidacji subwencji z budżetu państwa pozostają więc składki i darowizny od osób fizycznych, chyba że przywróci się możliwość pozyskiwania środków od osób prawnych (m.in. firm).

## Wnioski i rekomendacje

### Czy potrzebna jest radykalna zmiana?

Obecny system finansowania partii politycznych, choć niepozbawiony wad, spełnia funkcje, jakie założyli jego twórcy w 2001 roku. Jest zgodny z rekomendacjami Rady Europy czy OBWE i skutecznie ogranicza sytuacje korupcjogenne w tak newralgicznej sferze, jaką jest finansowanie polityki. Warto podkreślić, że od czasu wprowadzenia tego systemu nie było w Polsce afer związanych z nielegalnym pozyskiwaniem środków przez partie. Tymczasem w wielu państwach, gdzie dopuszcza się finansowanie partii z darowizn od osób prawnych, jest to stała bolączka życia publicznego. W Polsce główne zarzuty koncentrują się co najwyżej na sferze wydatkowania partyjnych funduszy.

Finansowanie z budżetu doprowadziło również, w porównaniu do lat 90., do uporządkowania systemu partyjnego; groźba utraty subwencji wprowadza pewną dyscyplinę i zobowiązanie względem państwa. Co ciekawe, również niechętni subwencjom Polacy zauważają, że powinny one pośrednio wpływać na jakość funkcjonowania polskich partii, a w szczególności na rozwój procedur demokratycznych wewnątrz partii. W badaniach CBOS, przeprowadzonych w 2012 roku, ankietowani wyraźnie wskazali, że ich zdaniem konieczne jest funkcjonowanie w polskich partiach politycznych mechanizmów demokratycznych. Takiego zdania jest ponad 2/3 badanych (67%). Z tego co czwarty badany (25%), uzasadniając swój pogląd, podawał jako argument uzyskiwanie przez partie środków z budżetu państwa, co powinno stanowić dla nich pewne zobowiązanie do przyjęcia demokratycznych standardów<sup>48</sup>.

Warto podkreślić także, że po zmianach wprowadzonych do *Ustawy o partiach politycznych* w 2010 roku koszt funkcjonowania całego systemu dla budżetu państwa znacząco się zmniejszył. Łącznie kwoty

47 *Fiasko pomysłu finansowania partii z odpisów podatkowych we Włoszech*, [http://wyborcza.biz/biz-nes/1,100896,17750252,Fiasko\\_pomyslu\\_finansowania\\_partii\\_z\\_odpisow\\_podatkowych.html](http://wyborcza.biz/biz-nes/1,100896,17750252,Fiasko_pomyslu_finansowania_partii_z_odpisow_podatkowych.html) (dostęp: 20 lipca 2015).

48 Zob.: Jarosław Zbieranek, *Polacy o mechanizmach demokratycznych w partiach politycznych*, w: *Mechanizmy demokratyczne w polskich partiach politycznych*, red. Jarosław Zbieranek, Warszawa 2012.

subwencji dla uprawnionych ugrupowań wynoszą 54 mln złotych rocznie, co stanowi dla przykładu ok. 1/4 budżetu Instytutu Pamięci Narodowej lub koszt ok. 1,5 kilometra autostrady<sup>49</sup>.

Propozycja radykalnych zmian systemu finansowania partii politycznych prowadzi więc do swobodnego „zakłętą koła”. Głęboka, ugruntowana i stabilna od lat niechęć Polaków do partii politycznych wy- daje się główną siłą napędową dla popierania postulatów zlikwidowania finansowania z budżetu pań- stwa. Paradoksalnie, z tych samych powodów wyborcy nie są zainteresowani, aby dobrowolnie pono- sić obciążenia na rzecz partii, nawet gdy będzie to decyzja dokonania odpisu podatkowego. Powoduje to, że oczekiwanie mobilizacji i stałego wsparcia finansowego ze strony obywateli staje się mirażem, a nowy system finansowania partii politycznych spotka się w rzeczywistości z brakiem wsparcia od obywateli i w efekcie spowoduje wytworzenie się luki w budżetach ugrupowań. W obliczu stałych kosz- tów ich działalności luka ta będzie musiała być w jakichkolwiek sposób zapełniona. I właśnie tu można upatrywać największego zagrożenia. Z jednej strony, mogą nasilać się próby pozyskiwania większych środków od członków partii, w szczególności „haraczy” od osób zajmujących stanowiska publiczne, co pociągnie za sobą zwiększenie upartyjnienia administracji publicznej. Z drugiej – mogą pojawić się próby uzyskania środków ze źródeł nielegalnych lub z biznesu przez podstawione osoby (tzw. „słupy”), tak jak to się działo w latach 90.

Natomiast pojawienie się – a nawet podejrzenie wytworzenia się – zjawisk korupcyjnych w tej sferze z pewnością przełoży się na dalszy spadek zaufania do partii politycznych w Polsce.

## Postulaty reformy obecnego systemu

Podjęcie decyzji o utrzymaniu finansowania z budżetu państwa nie oznacza, że obecny system działa bez zarzutu. Wymaga on gruntownego odnowienia.

Przede wszystkim konieczne jest wprowadzenie dyscypliny wydatków, a więc jasne wskazanie, na ja- kie cele i w jakiej proporcji partie mogą lub powinny wydawać środki z budżetu państwa. W pełni uzasadnione jest przekonanie, że środki winny być przeznaczane w dużej mierze na budowanie za- plecza merytorycznego: prace programowe, eksperckie i analityczne. Istniejący obecnie mechanizm, wymagający, by partie polityczne wyodrębniały z subwencji tzw. Fundusz Ekspercki, jest rozwiązaniem nieskutecznym, fasadowym i wymaga gruntownej reformy. Warto rozważyć również wprowadzenie innego mechanizmu, który pozwoli na osiągnięcie zbliżonego celu, np. nieco zapomnianą w ostatnim czasie koncepcję utworzenia tzw. fundacji politycznych<sup>50</sup> (oba mechanizmy zresztą siebie wzajemnie nie wykluczają i mogą funkcjonować równocześnie). Z drugiej strony, warto rozważyć ograniczenie wydatków partii na cele związane z promocją oraz wyborami<sup>51</sup>. Można to osiągnąć m.in. poprzez wpro- wadzenie odpowiednich limitów. Zastosowanie racjonalnych limitów i dyscypliny wydatków może zdo- pingować partie do poszukiwania brakujących funduszy wśród swoich członków i sympatyków, a tym samym wpłynąć na zwiększenie bezpośrednich kontaktów z wyborcami.

49 Według danych GDDKiA z 2013 roku średni koszt kilometra budowanej w Polsce autostrady wynosił ok. 9,6 mln euro, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13362189,Koszt\\_budowy\\_autostrad\\_w\\_Polsce\\_to\\_europejska\\_srednia\\_.html#ixzz3fIIZ7BUi](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13362189,Koszt_budowy_autostrad_w_Polsce_to_europejska_srednia_.html#ixzz3fIIZ7BUi) (dostęp: 15 lipca 2015).

50 Zob. Jarosław Zbieranek, *Fundacje polityczne – rozsądna propozycja*, „Obserwator Konstytucyjny” 2012, nr 3, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/panstwo/fundacje-polityczne-rozsadna-propozycja>. Bardzo ważne uwagi do zgłaszanego projektu ustawy o fundacjach politycznych można znaleźć w: Krzysztof Skotnicki, *Opinia prawna na temat zawartego w druku sejmowym nr 3760 poselskiego projektu ustawy o fundacjach politycznych*, luty 2011.

51 Postulat ten wspiera również m.in. Mariusz Bidziński. Zob. Mariusz Bidziński, *Finansowanie partii politycz- nych...*, s. 65–79.

Poważnych zmian wymaga sposób kontrolowania partyjnych wydatków pochodzących ze środków z budżetu państwa. Konieczne jest także zwiększenie jawności i dostępu opinii publicznej do informacji o tych wydatkach<sup>52</sup>.

Należy uszczegółowić formularz „informacji finansowej” oraz nałożyć na partie obowiązek dostarczania Państwowej Komisji Wyborczej<sup>53</sup> pełnej dokumentacji finansowo-księgowej potwierdzającej dokonane wydatki (analogicznie do mechanizmów rozliczania kampanii wyborczej). Postuluje się, by analiza PKW zostały objęte nie tylko wyciągi z rachunków bankowych, ale też wszystkie konkretne dokumenty finansowo-księgowe (obecnie dostęp do nich mają jedynie zewnątrzni biegli rewidenci)<sup>54</sup>. Przywołać należy również postulat organizacji społecznych, aby partie polityczne na bieżąco publikowały wykazy darczyńców. Natomiast w celu zapewnienia skuteczniejszych instrumentów kontroli należy wzmocnić ustawową instytucję zastrzeżeń do „informacji finansowych” (obecnie jest ona fasadowa: podmioty uprawnione – m.in. organizacje społeczne – mają zbyt mało czasu na złożenie zastrzeżenia, w którym mogą formułować spostrzeżenia dotyczące rozliczenia zawartego w „informacji”)<sup>55</sup>.

Kwestią do rozważenia jest obniżenie progu poparcia partii w wyborach do Sejmu, który uprawnia do otrzymywania (niewielkich) dotacji z budżetu państwa (np. z 3 do 1%).

Wyzwaniem jest opracowanie takich mechanizmów finansowania, które umożliwiłyby większe zaangażowanie obywateli. Jedną z możliwości (zgłaszaną przez niektórych ekspertów Rady Europy, a także dyskutowaną w Stanach Zjednoczonych) jest system voucherów<sup>56</sup>, który eksponuje finansową „siłę” głosu oddawanego w wyborach. Innym wartym rozważenia rozwiązaniem jest mechanizm stosowany w Niemczech, w ramach którego wysokość określonej transzy środków pochodzących z budżetu uzależniona jest od wysokości uzyskanego wsparcia od członków i sympatyków<sup>57</sup>.

52 Warto podkreślić, że szereg rekomendacji w tej sferze finansowania partii politycznych zostało sformułowanych w *Raporcie ewaluacyjnym trzeciej rundy oceny GRECO* (Rady Europy).

53 Kompleksowe propozycje wzmocnienia struktury Państwowej Komisji Wyborczej (KBW) zostały zawarte w: Bartłomiej Michalak, Jarosław Zbieranek, *Administracja wyborcza w kryzysie, w: Co się wydarzyło 16 listopada 2014 roku. Raport*, red. Joanna Załuska, Warszawa 2015. Część ekspertów (m.in. prof. Piotr Winczorek) postulowała przeniesienie realizacji zadań kontrolnych z PKW do NIK. Szereg ważnych spostrzeżeń o działaniach PKW zob.: Sławomir Szyszka, *Political Finance: The Case of Poland, w: Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches*, Stockholm 2014.

54 Musi się to wiązać również ze znacznym wzmocnieniem finansowym i instytucjonalnym Państwowej Komisji Wyborczej (Krajowego Biura Wyborczego).

55 *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, red. Jarosław Zbieranek, Warszawa 2008.

56 Adaptując wstępnie ten zamysł do polskich warunków: wyborca, oddając głos w wyborach do Sejmu, automatycznie wpływałby na przekazywanie wybranej partii części środków w ramach subwencji na cele statutowe na obecnych zasadach, natomiast o podziale określonej części puli środków z budżetu dla partii politycznych decydowałby, wypełniając dodatkowo voucher, jaki otrzymałby wraz z kartą do głosowania. W rezultacie mógłby zdecydować o dodatkowym wzmocnieniu środkami z tej puli partii, na którą głosował, ale także o przeznaczeniu tej części środków innemu ugrupowaniu (np. mniejszemu, tzw. „drugiego wyboru”). Zob. Jarosław Zbieranek, *Voucher – pieniądze dla partii politycznych w rękach wyborcy*, tekst niepublikowany.

57 Otrzymuje 0,38 euro z budżetu za każde 1 EURO uzyskane od darczyńców.

**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 SA 3.0 PL)



**ISBN** 978-83-62338-61-0