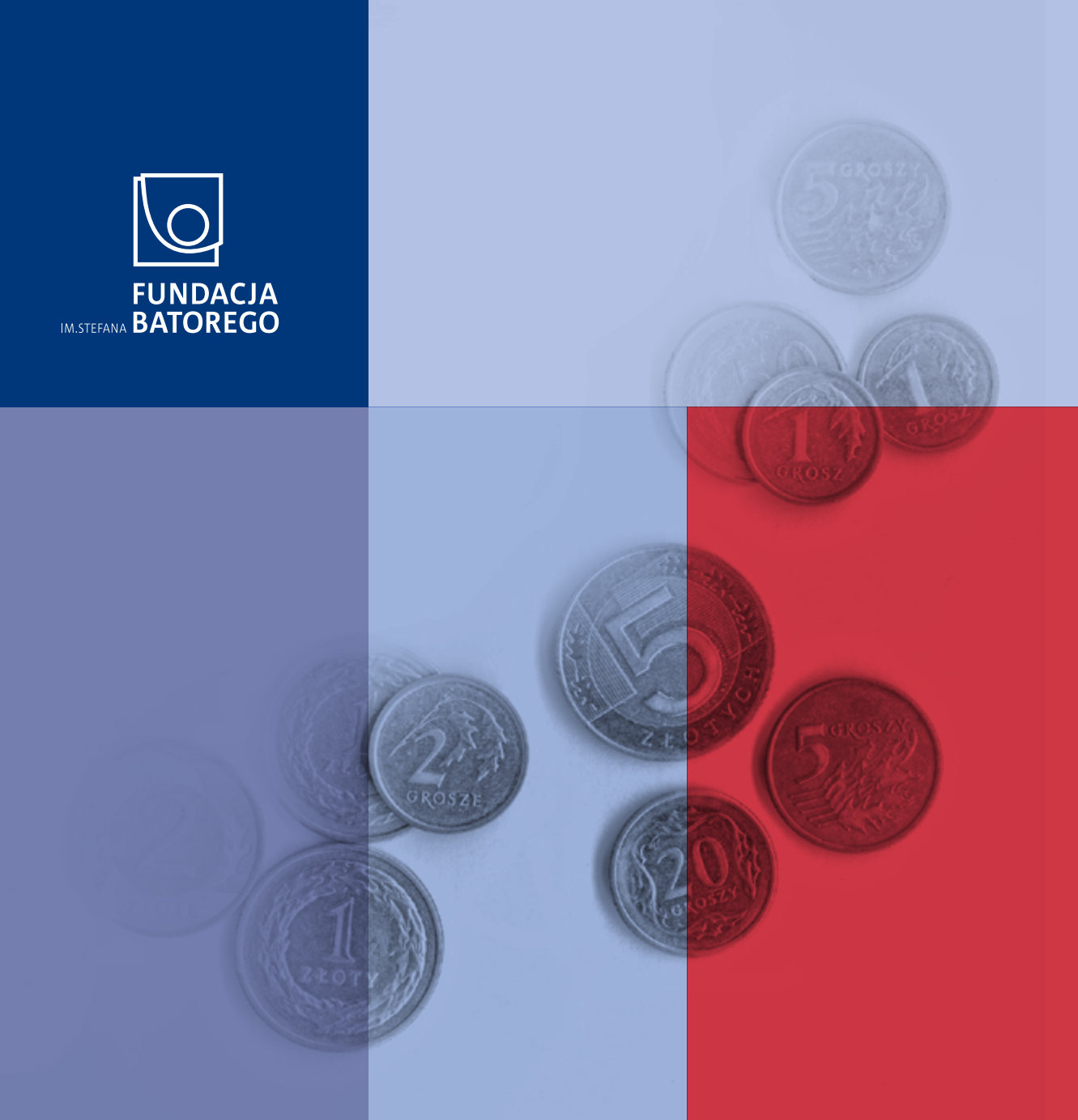




FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Finanse polskich partii

www.batory.org.pl



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

Finanse polskich partii

Adam Gendźwił, Grażyna Bukowska, Jacek Haman,
Adam Sawicki, Jarosław Zbieranek

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

Recenzja: prof. dr hab. Jacek Raciborski, Grażyna Kopińska, dr Tomasz Gąsior

Opracowanie redakcyjne i korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: Witold Gottesman

Zdjęcie na okładce: Teresa Oleszczuk

Zdjęcia w tekście: Fundacja im. Stefana Batorego

Teksty i zdjęcia udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-65882-10-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2017

Spis treści

Wstęp	7
1. System finansowania działalności partii politycznych w Polsce	13
1.1. Finansowanie partii politycznych	13
1.2. Finansowanie kampanii wyborczych	21
1.3. Finansowanie biur parlamentarzystów i klubów parlamentarnych	25
1.4. Finansowanie działalności partii w Polsce na tle rozwiązań europejskich	27
2. Źródła finansowania działalności partii (przychody)	33
2.1. Struktura przychodów partii politycznych	33
2.2. Majątek partii politycznych w Polsce i dochody z majątku	37
2.3. Subwencje	41
2.4. Dotacje podmiotowe	43
2.5. Prywatne źródła finansowania	45
2.6. „Podatek partyjny”	50
2.7. Utrzymanie biur i klubów parlamentarnych	57
3. Wydatki na funkcjonowanie partii politycznych	59
3.1. Wydatki z subwencji	59
3.2. Wydatki komitetów wyborczych	63
3.3. Wydatki z Funduszu Eksperskiego	73
3.4. Wydatki na funkcjonowanie biur i klubów parlamentarnych	77
4. Zarządzanie finansami partyjnymi i sprawozdawczość finansowa	85
4.1. Zarządzanie finansami w partiach politycznych	85

4.2. Obowiązki sprawozdawcze partii politycznych	88
4.3. Sprawozdawczość w praktyce	91
4.4. Zastrzeżenia do sprawozdań i informacji partii	98
4.5. Sprawozdawczość finansowa biur parlamentarzystów i klubów parlamentarnych	100
5. Jawność i kontrola finansów partii	101
5.1. Jawność finansów partii politycznych	101
5.2. Sprawozdania finansowe partii politycznych	105
5.3. Sprawozdania komitetów wyborczych	108
5.4. Praktyka stosowania sankcji finansowych wobec partii	116
6. Opinia publiczna o finansowaniu partii politycznych w Polsce	121
6.1. Finansowanie partii z budżetu: stabilność opinii publicznej	122
6.2. Ugruntowanie opinii o finansowaniu partii politycznych: eksperyment sondażowy 2017	132
Podsumowanie i rekomendacje	143

Wstęp

Finansowanie polityki – a w szczególności partii politycznych i kampanii wyborczych – jest jednym z ważniejszych wyzwań współczesnych demokracji. Niezależność i stabilność finansowa partii politycznych wpływają na to, jak wyglądają mobilizacja wyborców i konkurencja o głosy obywateli – a te czynniki decydują o jakości mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Partie polityczne są czymś więcej niż tylko stowarzyszeniami. Ze względu na ich rolę w rządzeniu państwem czy wspólnotami samorządowymi należy patrzeć na nie ze szczególną troską, nie mniejszą niż troska wobec najważniejszych instytucji państwowych, a ich działalność warto poddawać obywatelskiej kontroli.

Partie polityczne są właściwie we wszystkich współczesnych demokracjach objęte szczególnymi regulacjami, które mają zabezpieczać je przed niejawnymi i nieuprawnionymi wpływami oraz zapewniać obywatelom, ich stowarzyszeniom i mediom dostęp do wiedzy o partyjnych finansach, a także do informacji o ich działaniach. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest zapewnienie partiom możliwości korzystania z publicznych pieniędzy, a jednocześnie poddanie ich licznym restrykcjom dotyczącym źródeł finansowania oraz mechanizmom sprawozdawczości i kontroli. Chcemy chronić równość dostępu do władzy i nie dopuszczać do sytuacji, że partiom bazującym na biedniejszym elektoracie będzie się powodzić gorzej – nie dlatego, że cieszą się niskim poparciem, ale dlatego, że ich elektoratem są obywatele o niższym statusie materialnym. W działalności gospodarczej oczywiste jest, że niektóre firmy – ze względu na dążenie do maksymalizacji zysku – są zainteresowane jedynie wybranymi kategoriami konsumentów. W demokratycznej polityce – jeśli chcemy zachować równość – powinno znaleźć się miejsce dla różnych grup społecznych.

Publiczne finansowanie działalności partii politycznych jest również rezultatem procesu ich ewolucji w ostatnich dziesięcioleciach, konsekwencją profesjonalizacji i mediatyzacji polityki. Partie w większości krajów – nawet w rozwiniętych demokracjach zachodnich – nie są już masowymi organizacjami członkowskimi, dużo częściej mają charakter partii wyborczych. Wielkie partie masowe – tam gdzie istniały – przeszły poważne kryzysy. Komunikacja partii politycznych z elektoratem właściwie nie odbywa się przez podstawowe komórki partyjne funkcjonujące w społecznościach lokalnych albo zakładach pracy, ale przede wszystkim poprzez marketing

polityczny i środki masowego przekazu czy media społecznościowe. Oczekiwania, że partie będą organizować spór polityczny, komunikować się z wyborcami, reprezentować różne grupy społeczne i brać aktywny udział w tworzeniu prawa, nie da się współcześnie zaspokoić wyłącznie ze składek członkowskich, również w zamożnych społeczeństwach z partiami o ustabilizowanej pozycji.

Regulacje dotyczące finansowania partii politycznych stają się coraz bardziej szczegółowe – odnoszą się do różnych sfer działalności partyjnej. We wspólnym interesie leży, aby partie miały dostęp do wiedzy eksperckiej, w szczególności – aby ugrupowania opozycyjne mogły bez trudu w sposób merytoryczny brać udział w debacie publicznej. Z tego względu w wielu krajach specjalne regulacje dotyczą wykorzystania środków publicznych na finansowanie ekspertyz, utrzymanie think tanków czy fundacji partyjnych, stanowiących intelektualne zaplecze polityki. We wspólnym interesie leży również, aby partie komunikowały się sprawnie ze swoimi wyborcami, nie tylko w trakcie kampanii wyborczej, i aby mieszkańcy różnych części kraju mieli w biurach partii czy parlamentarzystów dostęp do swoich reprezentantów (a przynajmniej – do ich bliskich współpracowników).

Można zatem powiedzieć, że środki publiczne płyną do partii nie tylko po to, aby ugrupowania nie wiązały się z bogatymi sponsorami (wtedy bowiem uwzględniają w pierwszej kolejności interes tych sponsorów, a nie wyborców). Fundusze z budżetu są przekazywane partiom także po to, aby świadczyły one obywatelom pewien rodzaj usług publicznych: agregacji preferencji politycznych, rekrutacji elit władzy, edukacji politycznej. Wielu badaczy polityki uznaje, że partie polityczne we współczesnych demokracjach są po prostu instytucjami użyteczności publicznej (*public utilities*).

Przekonanie, że partia dostarcza potrzebnych usług publicznych, nie zwalnia jednak z dyskusji o ich jakości.

To właśnie diagnoza mówiąca o niskiej jakości usług świadczonych przez partie polityczne jest powodem powracających dyskusji o tym, czy w ogóle należy finansować politykę z publicznych – to znaczy wspólnych – środków. Rozczarowanie partiami politycznymi prowadzi w prostej linii do krytyki ich finansowania z budżetu. To rozczarowanie jest po części triumfem antypartyjnego populizmu, który w instytucji partii politycznej upatruje źródła wszelkiego zła w polityce. Nadzieja „polityki bez partii” jest często oparta o utopijne wizje społeczeństwa bez podziałów czy technokratycznego „rządu bezpartyjnych fachowców” albo – w jeszcze innym wydaniu – o niedemokratyczne przekonanie, że wystarczy jedna dobrze działająca partia.

Trzeba jednak dostrzec, że sam mechanizm finansowania partii politycznych – powszechne niezrozumienie jego podstaw, stopień skomplikowania, niewystarczająca jawność partyjnych finansów, poczucie marnotrawienia środków publicznych – może być wystarczającą podstawą obywatelskiego rozczarowania. Aktualne zatem pozostaje pytanie o to, jak finansować politykę, żeby zachować jej autonomię

od sfery rynku i postulat równości obywateli, a jednocześnie – żeby chronić środki publiczne przed marnotrawstwem i motywować partie polityczne do lepszej działalności.

W Polsce system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych (prowadzonych przede wszystkim przez partie) ewoluował po 1989 roku. Początkowo zmiany zmierzały do uregulowania kwestii finansowania kampanii wyborczych, potem – do zwiększenia kontroli nad finansami partii politycznych, a ich kulminacją było wprowadzenie w 2001 roku subwencji budżetowych na działalność statutową największych partii przy jednoczesnym zastosowaniu restrykcji dotyczących źródeł przychodów. Krytyka publicznego finansowania partii politycznych doprowadziła do radykalnego obniżenia kwot subwencji w 2011 roku, a także znalazła swoje odzwierciedlenie w jednym z pytań (niewiążącego ostatecznie) referendum, które odbyło się w 2015 roku.

Problematyka subwencji z budżetu państwa jest tylko jednym z elementów dyskusji o finansowaniu partii politycznych. Trzeba zauważyć, że partie parlamentarne są w Polsce wyraźnie uprzywilejowane względem pozostałych stronnictw – sprzyja temu zupełnie odrębny mechanizm finansowania biur parlamentarzystów, klubów i kół poselskich. Warto podkreślić, że ten strumień środków finansowych jest obecnie dużo większy niż wsparcie finansowe przeznaczane na subwencje i dotacje podmiotowe dla partii. Nasze badania pokazują, że podlega też słabszej kontroli.

W niniejszym raporcie kontynuujemy wcześniejsze analizy systemu finansowania działalności partii politycznych w Polsce, publikowane m.in. przez Fundację Batorego¹ i Instytut Spraw Publicznych². Rozszerzamy je jednak o kilka nowych kwestii. Poza analizą sprawozdań finansowych największych partii politycznych zajmujemy się m.in. problematyką dostępu obywateli do informacji o finansach partyjnych, wymogów sprawozdawczych i adekwatności sankcji za ich naruszenie przez partie polityczne. Zwracamy również uwagę na finansowanie działalności klubów i kół parlamentarnych oraz biur terenowych parlamentarzystów, które pełnią ważną funkcję „partyjnej infrastruktury” w społecznościach lokalnych. W dalszej części raportu opisujemy złożoną kwestię formowania się opinii społecznej na temat publicznego finansowania partii politycznych. Wykraczając poza identyfikację znanej z wcześniejszych analiz niechęci obywateli do finansowania partii ze środków publicznych, badamy wrażliwość respondentów na argumentację uzasadniającą to rozwiązanie instytucjonalne.

1 J. Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015; J. Zbieranek, *Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli. Propozycje finansowania partii politycznych*, Warszawa 2016.

2 Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola, red. J. Zbieranek, Warszawa 2008; M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012; A. Sawicki, *Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Polsce*, Warszawa 2015.

Celem przeprowadzonych przez nas badań było zidentyfikowanie różnych strumieni finansowania wykorzystywanych przez największe polskie partie polityczne w swojej działalności. Skupiamy się przy tym nie tylko na regulacjach – zasadach dostępu do różnych kategorii środków, a także ograniczeniach ich wydatkowania, procedurach kontroli i sankcjach – ale też na zestawieniu danych finansowych z kilku ostatnich lat (zasadniczo nasze analizy dotyczą okresu 2011–2016) oraz opiniach praktyków, które pozwalają ocenić, jak ten złożony system faktycznie działa.

W niniejszym raporcie przedstawiamy przegląd aktów prawnych oraz zgromadzony materiał empiryczny – dokumenty, wywiady pogłębione, m.in. z przedstawicielami partii i Państwowej Komisji Wyborczej, biegłymi rewidentami, a także badanie opinii publicznej na temat finansowania partii (szczegóły zawiera nota metodologiczna).

W drugiej części raportu znalazły się rekomendacje zespołu ekspertów Fundacji Batorego dotyczące kierunków zmian w systemie finansowania i sprawozdawczości partii politycznych w Polsce. Część z nich ma charakter konkretnych propozycji legislacyjnych, inne odnoszą się raczej do sfery tzw. dobrych praktyk niż regulacji prawnych, niektóre mają charakter kierunkowy i wskazują nowe wątki wymagające podjęcia w dyskusji o systemie finansowania polityki w Polsce. Wierzymy, że będą one konstruktywnym wkładem do debaty o funkcjonowaniu partii politycznych i systemie finansowania polityki w Polsce.

Nota metodologiczna

Raport zawiera analizę różnych danych – ilościowych i jakościowych – dotyczących finansowania partii politycznych w Polsce. Poza przywołaniem aktów prawnych oraz wyników już opublikowanych analiz – są one cytowane w odpowiednich miejscach raportu – wykorzystano następujące pierwotne źródła danych:

- Opublikowane w internecie sprawozdania finansowe partii politycznych i komitetów wyborczych partii, a także zbiorcze informacje Państwowej Komisji Wyborczej na ten temat. Poza nielicznymi wyjątkami w raporcie uwzględnione są wyłącznie największe partie ogólnokrajowej sceny politycznej, czyli takie, które w wyborach zdobyły reprezentację parlamentarną: w Sejmie VII kadencji (2011–2015), tzn. PiS, PO, PSL, SLD i Ruch Palikota (Twój Ruch), lub VIII kadencji (od 2015 roku), tzn. PiS, PO, PSL i Nowoczesna. Nie bierzemy pod uwagę Ruchu Kukiz'15, który nie ma statusu partii politycznej, a także mniejszych ugrupowań parlamentarnych i pozaparlamentarnych. Źródłami danych są dokumenty opublikowane na stronach Państwowej Komisji Wyborczej:
- http://pkw.gov.pl/321_Finansowanie_partii_politycznych;
- http://pkw.gov.pl/320_Finansowanie_kampanii_wyborczych.

- Dokumenty finansowe partii parlamentarnych otrzymujących subwencję po 2015 roku (PiS, PO, Nowoczesna, PSL), udostępnione w wersjach papierowych w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej, w tym:
 - sprawozdania finansowe partii za rok 2016 wraz z załącznikami;
 - sprawozdania finansowe komitetów wyborczych partii politycznych sporządzone po wyborach do Sejmu i Senatu z 2015 roku.
- Informacje Kancelarii Sejmu i Senatu o wydatkach biur poselskich i senatorskich, a także o środkach finansowych przekazywanych klubom i kołom parlamentarnym, częściowo opublikowane na stronach internetowych kancelarii, częściowo udostępnione jako informacja publiczna:
 - http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BOP_info.xsp.
- Wywiady pogłębione dotyczące systemu finansowania partii politycznych w Polsce przeprowadzone z:
 - skarbnikami partii politycznych, pełnomocnikami finansowymi komitetów wyborczych partii lub członkami zarządu odpowiedzialnymi za sprawy finansowe partii: PSL, Nowoczesna, TR, PO, Zieloni, Unia Pracy, Razem, KORWiN (w raporcie ich wypowiedzi oznaczone są jako „skarbnik”);
 - dwoma biegłymi rewidentami, mającymi doświadczenie w badaniu sprawozdań finansowych partii politycznych (w raporcie ich wypowiedzi oznaczone są jako „rewident”);
 - trzema ekspertami w dziedzinie finansowania polityki (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR, Fundacja Stańczyka, Instytut Spraw Publicznych – ISP) oraz przedstawicielem Watchdog – Sieć Obywatelska, organizacji pozarządowej monitorującej finansowanie polityki (w raporcie ich wypowiedzi oznaczone są jako „ekspert”);
 - dyrektorem Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w Krajowym Biurze Wyborczym;
 - politykami: Ludwikiem Dornem i Markiem Borowskim.
- Badanie sondażowe opinii publicznej na temat finansowania partii politycznych, zrealizowane przez CBOS między 30 marca a 6 kwietnia 2017 roku metodą wywiadu kwestionariuszowego (CAPI) na ogólnopolskiej, losowej, reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków wylosowanej z rejestru PESEL (N=1075). Pytania dotyczące finansowania partii zostały dołączone do comiesięcznego wielotematycznego sondażu realizowanego przez CBOS.

1. System finansowania działalności partii politycznych w Polsce

1.1. Finansowanie partii politycznych

Po przełomie 1989 roku rozpoczęto tworzenie podstaw prawnych dla funkcjonowania demokratycznego systemu partyjnego w Polsce. W 1990 roku Sejm uchwalił ustawę o partiach politycznych³. Akt ten regulował przede wszystkim zasady tworzenia i rejestrowania partii, natomiast kwestie ich finansowania unormowano w niewielkim zakresie, uznawszy, że w nowej rzeczywistości politycznej partie polityczne mające aspiracje odgrywania ważniejszej roli powinny sobie same poradzić, a najsłabsze – po prostu zejść ze sceny⁴.

Ówczesne partie mogły uzyskiwać środki ze składek, własnej działalności gospodarczej, darowizn od osób prawnych i fizycznych, spadków lub zapisów, dochodów z majątku partii oraz tzw. ofiarności publicznej. Katalog taki umożliwiał pozyskiwanie środków finansowych z anonimowych i niejawnych źródeł, z wykorzystaniem m.in. mocno nieprzejrzystych zbiorów publicznych od nierejestrowanych darczyńców (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych). W efekcie partie mogły oferować wykupowanie bez kontroli tzw. cegiełek. Zyskały też możliwość księgowania w zasadzie każdego dochodu, co ułatwiało „pranie pieniędzy”. Brak limitów ułatwiał również finansowanie całych kampanii wyborczych z pojedynczych źródeł⁵. Przykładowo: podczas wyborów prezydenckich w 1995 roku jeden z kandydatów sfinansował większą część swojej kampanii wyborczej pojedynczą, wielomilionową wpłatą dokonaną przez przedstawiciela biznesu. Inny z kandydatów w 1995 roku jako zasadnicze źródło finansowania wskazał przychód z cegiełek. Jak zauważa Ludwik Dorn: „Trzeba rozróżnić (...) pieniądze pozyskiwane przez kierownictwo partii od pieniędzy pozyskiwanych przez kandydatów. Na obu poziomach funkcjonowały wyłącznie nieprawidłowości, co nie jest niczym dziwnym, bo nie było żadnych

3 Dz.U. 1990, nr 54, poz. 312.

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

5 M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa 2011, s. 67;

A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 47–48.

reguł. Przecież ustawodawca niczego nie regulował. W związku z tym, ponieważ nie było prawideł, to mogły być wyłącznie nieprawidłowości (...) Jak sądzę – jeśli chodzi o pozyskiwanie środków przez centralę partii, no to pieniądze prano za pomocą cegiełek (...) Natomiast znaczna część kampanii (zarówno centralnej, jak i tych osobistych, lokalnych) to były środki gromadzone bez żadnych reguł przez kandydatów (...) Pieniądze w walizkach, druk materiałów za darmo czy po bardzo preferencyjnej cenie. (...) No, nie było prawideł” [Ludwik Dorn, wywiad].

Po 1989 roku nie powstały również kompleksowe regulacje dotyczące majątku partii-sukcesorek (Socjaldemokracji RP, która kontynuowała działalność PZPR, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego) oraz uwłaszczenia nowo powstałych partii politycznych. Nieuregulowane pozostawały kwestie kontroli finansowania i sprawozdawczości – dotyczyło to zarówno partii, jak i kampanii wyborczych. Fakt, że należało pozyskiwać środki finansowe, a zarazem nie istniał wymóg pełnego ujawnienia źródeł finansowania, groził uzależnieniem partii (i w konsekwencji – działań wybieranych władz) od wąskich grup interesu.

Ponieważ opinia publiczna była zaniepokojona zjawiskami związanymi z finansowaniem polityki, powszechnie zaczęto zgłaszać konieczność uregulowania tej kwestii w znacznie szerszym niż do tej pory zakresie. W uchwalonej w 1997 roku Konstytucji RP została wprowadzona zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11, ust. 2). Natomiast w przyjętej 27 czerwca 1997 roku nowej ustawie o partiach politycznych⁶ wyodrębniono osobny rozdział, w którym zawarto przepisy odnoszące się m.in. do źródeł finansowania partii, a także podstawowe mechanizmy kontroli. W ustawie znalazły się przepisy dotyczące zwrotu kosztów kampanii wyborczych z budżetu państwa (tzw. dotacja celowa i podmiotowa). Warto pokreślić, że po raz pierwszy mechanizm dotacji z budżetu państwa będącej zwrotem kosztów kampanii wyborczych wprowadzono już w ordynacji wyborczej do Sejmu RP w 1993 roku⁷.

Ustawa o partiach politycznych z 1997 roku zawierała jednak luki w procedurach kontrolnych i dlatego nie likwidowała zasadniczych mankamentów obowiązującego systemu, a więc możliwości uzyskiwania środków z nierejestrowanych źródeł. Tymczasem to właśnie wtedy rosły w partiach potrzeby pozyskiwania większych środków finansowych. Było to związane m.in. z rosnącymi kosztami bieżącej działalności – powstawały struktury terenowe, prowadzono działania promocyjne i prace programowe. Taki stan rzeczy wpływał na występowanie ryzyka niebezpiecznych, korupcjogennych powiązań polityki z wąskimi grupami interesów i sprzyjał uzależnianiu partii od źródeł finansowania.

W odpowiedzi na te tendencje pod koniec lat 90. część polityków i ekspertów zaczęła promować pomysł przeniesienia głównego ciężaru finansowania partii politycznych

⁶ Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604.

⁷ Więcej: M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium...*, dz. cyt., s. 65–79.

na budżet państwa⁸, przy jednoczesnym zdecydowanym ograniczeniu możliwości pozyskiwania środków z innych źródeł, przede wszystkim od osób prawnych. Takie działanie miało docelowo przeciąć patologiczne powiązania polityki z biznesem. Wierzano, że nowe rozwiązania doprowadzą również do ustabilizowania systemu partyjnego⁹. Ten system w pewnym stopniu miał wyrównać szanse w rywalizacji pomiędzy tzw. partiami-sukcesorkami (partii z PRL), z ich szerokim dostępem do zaplecza finansowo-organizacyjnego, a nowymi formacjami, które tworzone dopiero w wolnej Polsce¹⁰.

System finansowania partii politycznych, z różnymi korektami obowiązujący po dziś dzień, wprowadzono w 2001 roku. Uchwalając nową ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu RP, dokonano poważnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych. W ustawie wskazano, że podstawą finansowania największych polskich partii będą środki publiczne przekazywane na ich działalność w postaci tzw. subwencji na cele statutowe. Jednocześnie, zgodnie z zapowiedziami, w sposób znaczący ograniczono inne źródła pozyskiwania funduszy. Przede wszystkim nowe regulacje zakazywały całkowicie finansowania partii przez osoby prawne (w szczególności spółki prawa handlowego, stowarzyszenia i fundacje). Partie mogą być odtąd finansowane ze składek członkowskich, darowizn (w określonej, ściśle limitowanej wysokości i tylko od osób fizycznych), spadków, zapisów, dochodów z majątku oraz środków publicznych: wspomnianych wyżej subwencji budżetowych i dotacji stanowiących zwrot wydatków poniesionych na niektóre kampanie wyborcze (do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego). Warto zaznaczyć, że partiom zakazano również organizowania zbiórek publicznych¹¹.

Zgodnie z ustawą o partiach politycznych subwencje otrzymują partie, które uzyskały w wyborach do Sejmu, w skali kraju, minimum 3% ważnie oddanych głosów (w przypadku koalicji – 6%). Wysokość rocznej subwencji ustalana jest według przyjętego w ustawie algorytmu, który uwzględnia liczbę głosów oddanych na poszczególne listy i kwotę za każdy głos, przy jednoczesnej zasadzie, że przekroczenie kolejno progów 5%, 10%, 20% i 30% oddanych głosów na listę powoduje obniżenie kwoty przypadającej na pojedynczy głos (tzw. zasada stopniowej regresji).

8 M.in. 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. P. Robak, A. Chodyra, Warszawa 2000.

9 Szerzej: B. Nowotarski, *Upaństwowienie partii politycznych i jawność ich finansowania jako przesłanki antykorupcyjnej nowelizacji ustawy o partiach politycznych* [w:] tamże. Analizowano w tym kontekście także rozwiązania zagraniczne (m.in. z Austrii, Włoch, Szwecji). Więcej: M. Walecki, *Finansowanie partii politycznych w demokracjach zachodnich* [w:] tamże.

10 M. Chmaj, *Nowy system finansowania...*, dz. cyt.

11 Mechanizm zbiórek funkcjonował jeszcze w regulacjach kampanii wyborczych, np. prezydenckiej. Więcej: G. Kopińska, J. Kucharczyk, M. Walecki, A. Sawicki, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Warszawa 2006.

Fakt, że próg poparcia uprawniający do subwencji jest o 2 punkty procentowe niższy niż ustawowe progi wyborcze w wyborach do Sejmu (wynoszą 5% dla partii i 8% dla koalicji), ma sprzyjać możliwie szerokiej konkurencji i zapobiegać wykluczaniu z systemu partyjnego partii pozaparlamentarnych, w tym ugrupowań dopiero rozpoczynających działalność.

Po 2001 roku partie polityczne w Polsce zaczęły dysponować relatywnie dużymi środkami finansowymi. 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 niemal dziesięciokrotność tej kwoty, bo aż 28 mln 191 tys. zł¹². Co ciekawe, Unia Wolności, chociaż poniosła w wyborach parlamentarnych w 2001 roku dotkliwą klęskę, i tak 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 na wiele lat podstawowym źródłem przychodu uprawnionych do ich otrzymania ugrupowań. Środki pochodzące z innych dozwolonych źródeł, takich jak składki członkowskie czy darowizny od osób fizycznych, stanowiły zdecydowanie mniejszą, w niektórych przypadkach marginalną część partyjnych budżetów. Jak wskazuje m.in. Tomasz Gąsior, składki w latach 2008–2011 równały się niespełna 3% partyjnych budżetów. Niewielki udział składek członkowskich w całości budżetu partii politycznych nie jest polską specyfiką, ale zjawiskiem zauważanym i opisywanym w wielu państwach¹³.

Dzięki temu, że partie polityczne zaczęły otrzymywać duże kwoty z budżetu państwa, znacznie mniej interesowały się pozyskiwaniem środków od biznesu. Po 2001 roku praktycznie ustały sygnały o finansowaniu partii przez grupy wpływu. Ustalenia takie wynikały z licznych projektów badawczych i monitoringów finansowania partii politycznych przeprowadzanych przez organizacje pozarządowe, m.in. Obserwatorium Demokracji w Polsce¹⁴.

Zgodnie z ustawą partie polityczne tworzą wyodrębniony Fundusz Wyborczy (włącznie z niego można finansować wydatki na kampanię wyborczą) oraz Fundusz Ekspercki (przeznaczony na różnego rodzaju ekspertyzy oraz działalność wydawniczo-edukacyjną). Partie otrzymujące subwencję są zobowiązane przeznaczać na Fundusz Ekspercki od 5% do 15% otrzymywanych subwencji. Środki gromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą pochodzić wyłącznie z wpłat własnych partii politycznych. Natomiast finanse zbierane w ramach Funduszu Wyborczego mogą

12 Za: M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium...*, dz. cyt., s.106.

13 Więcej m.in. w: A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych...*, dz. cyt., s. 47–48; T. Gąsior, *Problematyka finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.

14 Zob. m.in.: J. Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowaniu partii politycznych* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.

pochodzić z wpłat własnych partii politycznych oraz darowizn, spadków i zapisów (wyłącznie od osób fizycznych i tylko w granicach określonych ustawą limitów).

Podstawowe korekty systemu finansowania partii politycznych dotyczyły wysokości subwencji. Bezpośrednio po wprowadzeniu finansowania z budżetu państwa (na przełomie 2001 i 2002 roku) w związku z poważną krytyką wysokości obliczonych kwot podjęto decyzję o czasowym zmniejszeniu subwencji (na lata 2002 i 2003), co w debacie publicznej uzasadniano „kryzysem gospodarczym”¹⁵.

Po obniżce kwot subwencji, począwszy od 2011 roku, partie polityczne otrzymują od 87 gr do 5 zł 77 gr za każdy oddany głos, w zależności od procentowego poparcia każdej partii. Kwotę subwencji określa wzór:

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

S – kwotę rocznej subwencji,

W_{1-5} – liczby głosów obliczane kolejno dla każdej kolumny poniższej tabeli (tabela 1.1), podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych na poszczególne ugrupowania, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

M_{1-5} – wysokość kwoty w zł (stawki) dla kolejnych wierszy tabeli.

Tabela 1.1. Stawki do obliczania subwencji dla partii politycznych

Przedziały poparcia	Do 5%	5–10%	10–20%	20–30%	powyżej 30%
Stawka	5,77 zł	4,61 zł	4,04 zł	2,31 zł	0,87 zł

Wspomniana wcześniej zasada regresji powoduje, że subwencja jest spłaszczona w porównaniu z procentowym wynikiem wyborów: różnice w poziomie finansowania partii subwencjami są mniejsze niż różnice w ich poparciu wyborczym. Przykładowo: jeśli partia zdobyła 6% głosów, to stawka 5,77 zł jest przemnażana przez liczbę głosów stanowiących 5% wszystkich ważnie oddanych, a stawka 4,61 zł – obowiązuje dla pozostałych, stanowiących 1% ważnie oddanych głosów w danych wyborach. Subwencja jest zatem sumą tych dwóch iloczynów. Łączna kwota subwencji dla wszystkich partii politycznych zależy zatem od łącznej liczby oddanych głosów, a także od koncentracji poparcia dla konkurujących ze sobą ugrupowań.

15 A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 138.

W kolejnych latach debatę o finansowaniu partii w Polsce zdominował wyrazisty postulat likwidacji subwencji z budżetu państwa. Zwolennikom tej koncepcji nie udało się zaproponować mechanizmu, który mógłby skutecznie zastąpić model finansowania ze środków publicznych. Pojawiające się propozycje nie przewidywały powrotu do stanu z lat 90. i umożliwienia finansowania partii przez osoby prawne (firmy i instytucje). W różnych pojawiających się projektach podkreślano, że partie powinny być finansowane przede wszystkim przez obywateli-sympatyków – dzięki dobrowolnym datkom, a także przez członków partii płacących składki.

Inną propozycją pojawiającą się w debacie publicznej już od dłuższego czasu jest pomysł przekazywania partiom 1% (należnego) podatku dochodowego od osób fizycznych, na podobieństwo analogicznej regulacji dotyczącej organizacji pożytku publicznego (OPP). Badania opinii publicznej pokazują jednak, że Polacy do takiego rozwiązania odnoszą się bardzo chłodno¹⁶. Propozycja odpisu 1% podatku ma również inne wady. Przede wszystkim uprzywilejowuje partie o bogatszych elektoratach oraz dyskryminuje te ugrupowania, których elektorat podatków osobistych nie płaci (rolnicy) lub nie wypełnia samodzielnie formularzy PIT (emeryci). Poza tym system „1% dla partii” nie gwarantuje zachowania anonimowości, co umożliwia urzędowi skarbowemu poznanie preferencji politycznych podatników. Warto zauważyć, że odpisy 1% podatku dochodowego, podobnie jak obecne subwencje, pochodziłyby również z budżetu państwa, a więc byłyby to jedynie inna forma podziału środków publicznych.

Zwolennicy tego rozwiązania podkreślają, że da ono możliwość corocznego rozliczania partii z obietnic oraz „karania” ich za niepowodzenia i niespełnione obietnice przy okazji każdorazowego składania deklaracji PIT. Pomysł odpisów od podatku miał kilka „odsłon” w toku prac parlamentarnych związanych z likwidacją subwencji: był m.in. zgłoszony przez klub parlamentarny Platformy Obywatelskiej w 2008 roku (ostatecznie nad nim nie głosowano). Swój projekt zgłosił również klub parlamentarny Ruch Palikota w 2013 roku.

W 2009 roku przygotowano w Sejmie projekt przewidujący zmianę algorytmu wyliczania subwencji, który znacznie ograniczałby kwoty subwencji dla dużych partii, a dużo łagodniej traktowałby mniejsze ugrupowania¹⁷. Prace legislacyjne nad tym projektem nie zostały jednak zakończone. Wsparcie w parlamencie zyskała inna koncepcja: przeciwnikom finansowania partii z budżetu państwa udało się zbudować poparcie dla zmniejszenia o połowę kwoty subwencji dla wszystkich partii

16 Raport CBOS *Finansowanie partii politycznych*, BS/59/2008, kwiecień 2008; także badanie Fundacji Batorego z 2016 roku (omówione w rozdziale *Opinia publiczna o finansowaniu partii* niniejszego raportu).

17 Druk sejmowy nr 1739 z 12 lutego 2009 roku. Autorem projektu był klub parlamentarny Lewica i Demokraci (później: Lewica). Do tej propozycji w ogólnych założeniach nawiązywał również projekt złożony przez klub parlamentarny SLD w 2013 roku.

politycznych¹⁸. Zmiana znalazła zastosowanie od 2011 roku, kiedy to łączna coroczna kwota subwencji dla wszystkich partii politycznych ze 114 mln zł została obniżona do 54 mln zł.

Jednym z ostatnich istotnych punktów w debacie nad zmianą systemu finansowania partii politycznych w Polsce było zarządzane przez prezydenta Bronisława Komorowskiego referendum ogólnokrajowe z 2015 roku, 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. Wiele wątpliwości budziła m.in. kwestia sformułowania pytania referendalnego, które zostało uznane za niejasne, a w tym kontekście – odpowiedzi na nie oceniono jako wysoce niejednoznaczne. Ostatecznie 6 września 2015 roku w referendum wzięło udział jedynie 7,8% uprawnionych (2,3 mln obywateli). Na przytoczone wyżej pytanie dotyczące sposobu finansowania partii 83,6% oddających głos ważny odpowiedziało „Nie”, odpowiedzi „Tak” (utrzymanie *status quo*) udzieliło 17,7%. Referendum nie zostało uznane za wiążące.

Po wyborach do Sejmu i Senatu RP, które odbyły się 25 października 2015 roku, dokonano nowego wyliczenia subwencji, które otrzymują partie polityczne. Ustawowy próg uprawniający do uzyskiwania subwencji z budżetu państwa przekroczyło tym razem łącznie 10 partii, z czego cztery w ramach koalicji Zjednoczona Lewica, a pozostałe – jako samodzielne komitety wyborcze. Cztery ugrupowania mają swoich przedstawicieli w Sejmie lub Senacie, pozostałe sześć to partie pozaparlamentarne. Prawa do subwencji nie ma ugrupowanie Kukiz'15, które w wyborach do Sejmu uplasowało się na trzecim miejscu po PO i PiS, lecz formalnie nie jest partią polityczną. Na wszystkie uprawnione partie w latach 2016–2019 zaplanowano przeznaczyć rocznie ponad 58 mln zł¹⁹.

W nowej kadencji (2015–2019) kontynuowane są próby przeprowadzenia zmian systemu finansowania partii politycznych. W styczniu i lutym 2016 roku złożono dwa projekty – zgłosiły je KP Nowoczesna i KP Kukiz'15. Skupiły się one głównie na kwestiach źródeł finansów partii (zwłaszcza tych pochodzących z budżetu) oraz przeznaczenia pozyskanych środków.

Zgodnie z projektem Nowoczesnej partii otrzymywałyby z budżetu subwencje tylko do wysokości równej sumie pozyskanych przez nie wpłat od osób fizycznych, przy czym górna granica wpłaty od osoby fizycznej zostałaby znacznie podniesiona, a sam proces pozyskiwania funduszy byłby ułatwiony (np. przez formularze internetowe i *crowdfunding*). Także finanse komitetów wyborczych miałyby pochodzić

18 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 klub parlamentarny Platformy Obywatelskiej. Został on poparty m.in. przez ugrupowanie Polska Jest Najważniejsza.

19 Kwoty te mogą jednak ulec obniżeniu w związku z utratą subwencji na okres trzech lat przez partie Nowoczesna, Razem i SLD.

w większej mierze bezpośrednio od wyborców niż z budżetu – dotowanie komitetów zostałoby zmniejszone do połowy wykazanej sumy wydatków, zwiększeniu uległyby natomiast limity wpłat od osób fizycznych. Projekt KP Kukiz'15 zakładał z kolei całkowitą likwidację subwencji z budżetu państwa na rzecz przekazywania przez obywateli partiom odpisów od podatków. Oba kluby zaproponowały zmiany w wydatkowaniu środków partii, w tym podwyższenie wydatków na obowiązkowo wydzielany przez partie Fundusz Ekspercki. Podtrzymująca finansowanie partii z budżetu Nowoczesna chciała także wprowadzić zakaz przeznaczania środków z budżetu na Fundusz Wyborczy oraz na reklamy i marketing. Projekt Nowoczesnej zawierał ponadto rozwiązania dotyczące kontroli wydatków – prowadzenie przez partie rejestru wpłat i wydatków na stronach internetowych oraz w BIP, uszczegółowienie sprawozdań z wydatkowania subwencji i rozszerzenie kompetencji kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej. Oba projekty zostały jednak odrzucone.

O finansowaniu koalicji: Zjednoczona Prawica versus Zjednoczona Lewica

Na scenie politycznej przed wyborami parlamentarnymi 2015 roku wśród ugrupowań funkcjonowały dwa byty polityczne: Zjednoczona Prawica oraz Zjednoczona Lewica. Oba grupowały po kilka partii politycznych. Zjednoczona Prawica skupiała Prawo i Sprawiedliwość, Solidarną Polskę oraz Prawicę Razem. Zjednoczona Lewica natomiast – Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polską Partię Socjalistyczną, Unię Pracy i partię Zieloni.

Porozumienie partii lewicowych przyjęło formę koalicji wyborczej – zgłosiły one w wyborach do Sejmu i Senatu w 2015 roku Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica. Zgodnie z Kodeksem wyborczym koalicja taka dla objęcia mandatów do Sejmu musi uzyskać więcej niż 8% ważnych głosów (inne komitety – 5%). Niezwykle istotne są również kwestie potencjalnej subwencji z budżetu państwa. Ugrupowania wchodzące w skład komitetu koalicyjnego muszą ustalić proporcje jej podziału, a jeśli tego nie uczynią – subwencja nie będzie im przysługiwała. Partie wchodzące w skład Komitetu Zjednoczona Lewica ustaliły w umowie koalicyjnej, że przyszła subwencja będzie dzielona w następujących proporcjach: Sojusz Lewicy Demokratycznej: 70%, Twój Ruch: 20%, Polska Partia Socjalistyczna: 0%, Unia Pracy: 8%, Zieloni: 2%. Należy jednak podkreślić, że aby uzyskać subwencje koalicyjne, komitety wyborcze zobowiązane są uzyskać więcej niż 6% ważnie oddanych głosów (komitety pojedynczych partii – 3%).

Zupełnie inaczej sytuacja wyglądała ze Zjednoczoną Prawicą. Mimo że partie polityczne od dłuższego czasu planowały wspólny start w wyborach parlamentarnych (w 2014 roku zawarto stosowne porozumienie o współpracy), to formalnie zgłoszony został komitet wyborczy jednej partii politycznej: Prawa i Sprawiedliwości. Kandydaci z pozostałych ugrupowań mieli startować z list wyborczych

KW PiS, co nie jest zabronione przez Kodeks wyborczy. Kwestia ta budziła kontrowersje²⁰, ale ostatecznie to właśnie w takiej formule prawnej politycy Zjednoczonej Prawicy wystartowali w wyborach parlamentarnych w 2015 roku.

Zgodnie z wynikami tych wyborów ugrupowania tworzące Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica uzyskały prawo otrzymywania subwencji z budżetu państwa w ustalonych w umowie proporcjach. Ustanowiony dla koalicji (podwyższony) ośmioprocentowy próg poparcia uniemożliwił jej jednak uzyskanie choćby jednego mandatu w Sejmie.

Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość (z politykami innych partii na swoich listach) wygrał wybory i oczywiście bez trudu uzyskał wynik wyższy niż pięcioprocentowy próg poparcia uprawniający do otrzymania mandatów. Jednak jeśli chodzi o subwencję z budżetu państwa, to sytuacja podmiotów wchodzących w skład Zjednoczonej Prawicy okazuje się diametralnie różna niż w przypadku ugrupowań tworzących Zjednoczoną Lewicę, bowiem do otrzymania środków z subwencji uprawniona jest wyłącznie partia Prawo i Sprawiedliwość.

20 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/zjednoczona-prawica-czy-pis-bez-prawa-do-rejestracji-list,575636.html>.

1.2. Finansowanie kampanii wyborczych

Problematykę kampanii wyborczej i jej finansowania reguluje kompleksowo Kodeks wyborczy. Przepisy zawarte w tym akcie odnoszą się do wszystkich rodzajów wyborów, a więc wyborów do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego i wyborów samorządowych. System finansowania kampanii wyborczych ewoluował, począwszy od regulacji znajdującej się w ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1993 roku.

Obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy przewiduje powołanie komitetów wyborczych, które gwarantują ramy prawne dla równej konkurencji, co odgrywa ogromną rolę m.in. w sferze prowadzenia kampanii i ich finansowania. Partie nie mają monopolu na udział w wyborach. Kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego mogą zgłaszać trzy rodzaje komitetów: komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze wyborców. W wyborach samorządowych komitety mogą być tworzone ponadto przez organizacje społeczne. W wyborach prezydenckich prawo zgłaszania kandydatów przyznane zostało natomiast wyłącznie komitetom obywatelskim.

Podkreślane są pozytywne aspekty funkcjonowania komitetów wyborczych, wskazuje się bowiem, że ujednolicią one reguły konkurencji wyborczej, wprowadzając dla jej uczestników równe kryteria, bez względu na różny charakter oraz pozycję

prawną partii politycznych, organizacji społecznych i zawodowych, jak też niezrzeszonych grup obywateli. Można stwierdzić, że instytucja komitetów wyborczych jest jednym ze sposobów gwarantowania powszechności wyborów.

Wśród najważniejszych zasad finansowania kampanii wyborczych należy wskazać jego jawność, o czym stanowi wprost art. 125 Kodeksu wyborczego. Przepis wskazuje, że wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z zarządzonymi wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych, a za gospodarkę finansową komitetu odpowiedzialny jest i prowadzi ją pełnomocnik finansowy. Co ważne, komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami, choć sformułowanie to bywa niekiedy krytykowane za zbytnią ogólność²¹.

Ważną rolę w sferze finansowania komitetu wyborczego odgrywa jego pełnomocnik finansowy. Ponosi on odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu, a bez jego pisemnej zgody nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego.

Jeśli chodzi o zdobywanie środków, to zabrania się ich pozyskiwania przez komitet wyborczy przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu wyborów. Wyraźnie zabronione jest przeprowadzanie przez komitet wyborczy zbiórek publicznych (które zyskały złą sławę w latach 90.). Kodeks wyborczy wskazuje dopuszczalne źródła finansowania, zależne od rodzaju komitetu. Środki finansowe komitetu partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z jej Funduszu Wyborczego (tworzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych). Analogicznie – źródłem finansów koalicyjnego komitetu wyborczego mogą być jedynie Fundusze Wyborcze partii politycznych wchodzących w skład koalicji. W przypadku komitetów wyborczych organizacji oraz wyborców środki finansowe wolno pozyskiwać tylko z wpłat obywateli polskich (mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej) oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami.

W przypadku wyborów prezydenta RP rejestrowane są wyłącznie komitety wyborców, choć komitety najważniejszych kandydatów zwykle jednoznacznie wiążą się z konkretnymi partiami politycznymi. Środki finansowe komitetu wyborczego kandydata na prezydenta RP mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z Funduszy Wyborczych partii politycznych oraz z kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami.

Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek

21 P. Uziębło, *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne („wyborczy wolontariat”).

Regulacje dotyczą również wykorzystania lokali i sprzętu biurowego na potrzeby komitetów. W czasie kampanii komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy mogą nieodpłatnie korzystać z lokali i sprzętu biurowego partii politycznej, komitet wyborców ma prawo używać za darmo lokali i sprzętu osób wchodzących w skład tego komitetu, zaś komitetowi organizacji wolno bezpłatnie posługiwać się lokalem i sprzętem tejże organizacji.

Kodeks przewiduje ważne limity finansowania kampanii wyborczej. Suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego wyborców i organizacji nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów (obecnie jest to 30 tys. złotych)²². Należy podkreślić, że odmienna regulacja dotyczy samych kandydatów w danych wyborach. Kandydat na posła, senatora, prezydenta Rzeczypospolitej czy posła do Parlamentu Europejskiego będący obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania w Polsce może wpłacić na rzecz komitetu wyborczego wyborców i organizacji więcej – sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jest to nowa regulacja wprowadzona wraz z Kodeksem wyborczym w 2011 roku. Środki finansowe mogą być wpłacane na rzecz komitetu jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Ma to zapobiegać działaniom niedozwolonym czy korupcyjnym²³.

Kodeks wyborczy reguluje również precyzyjnie problematykę wydatkowania środków przez komitet wyborczy. Przede wszystkim zabronione jest wydawanie ich przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu²⁴ oraz po dniu złożenia sprawozdania finansowego.

Komitety wyborcze prowadzą rachunkowość na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Środki finansowe komitetu są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym.

Komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą jedynie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych kodeksu – odmiennie dla każdego rodzaju wyborów. Wydatki komitetu wyborczego na reklamę nie mogą przekraczać 80% tego limitu.

²² Od 1 stycznia 2017 roku ustalano minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 2000 zł.

²³ J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 71.

²⁴ Działania mające znamiona agitacji, a prowadzone przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej są zjawiskiem obserwowanym od lat, również w Polsce. W literaturze całość takich inicjatyw określa się mianem „prekampanii wyborczej”. Więcej: J. Zbieranek i in., *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012.

Partii politycznej, której komitet wyborczy brał udział w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców uczestniczącemu w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, zwanej dalej „dotacją podmiotową”, za każdy uzyskany mandat posła (w ty posła PE) i senatora.

Wysokość dotacji podmiotowej dla komitetów wyborczych, które uzyskały mandaty w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP oblicza się według wzoru:

$$D_p = \frac{W}{560} \times M$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

D_p – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej,

W – sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów wydatków przewidzianych w wyborach do Sejmu i Senatu), które uzyskały co najmniej jeden mandat,

M – liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym.

Wysokość dotacji podmiotowej przysługującej partiom politycznym wchodzącym w skład koalicji wyborczej ustala się, dzieląc kwotę między te partie w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję. Proporcje określone w umowie nie mogą być zmienione. Jeżeli partie polityczne zrzeszone w koalicji nie określiły w umowie zawiązującej ją proporcji, to należną koalicji dotację podmiotową każdej z partii wypłaca się w równych częściach.

Wysokość dotacji podmiotowej dla komitetów wyborczych, które zdobyły mandaty w Parlamencie Europejskim, oblicza się natomiast według następującego wzoru:

$$D_p = \frac{W}{L} \times M$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

D_p – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej,

W – kwotę złotych równą liczbie wyborców, którzy oddali głosy,

L – liczbę wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego,

M – liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Co ważne, dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym składanym Państwowej Komisji Wyborczej. Rozwiązanie to nie zachęca zatem komitetów wyborczych – szczególnie tych, które mają szansę na uzyskanie mandatów w wyborach – do prowadzenia oszczędnych kampanii wyborczych.

Kampania partii w mediach publicznych

Warto zwrócić uwagę na zagadnienie prowadzenia kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Zgodnie z Kodeksem wyborczym komitety mają prawo prowadzenia agitacji w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych oraz telewizyjnych w formie audycji wyborczych. Co ważne, komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani w wyborach, przysługuje w okresie od 15 dnia przed wyborami do dnia zakończenia kampanii wyborczej prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców (kwestie szczegółowe reguluje rozporządzenie).

Należy też podkreślić, że niezależnie od tego uprawnienia każdy komitet wyborczy może od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu do dnia zakończenia kampanii wyborczej rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych oraz telewizyjnych. Co ważne, publiczni i niepubliczni nadawcy rozpowszechniają odpłatnie audycje wyborcze na jednakowych warunkach dla wszystkich komitetów. Wysokość opłat pobieranych za rozpowszechnianie odpłatnie audycji wyborczych nie może przekraczać stawek pobieranych za reklamy i musi być ustalana według cennika obowiązującego w dniu ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów.

1.3. Finansowanie biur parlamentarzystów i klubów parlamentarnych

Jednym z najważniejszych obszarów działalności partii politycznych jest ich aktywność na arenie parlamentarnej. Zwłaszcza partie słabo zakorzenione społecznie, kadrowe i sprofesjonalizowane skupiają swoją działalność przede wszystkim na kampaniach wyborczych, a w okresie pomiędzy wyborami – na aktywności parlamentarnej. Również w strukturach organizacyjnych polskich partii politycznych wiadać wyraźnie, że są one skupione wokół parlamentarzystów.

Działalność partii politycznych na forum parlamentarnym oraz poprzez wybranych parlamentarzystów w terenie jest w Polsce finansowana w dużej mierze ze środków budżetowych Kancelarii Sejmu i Senatu. Nie trafiają one bezpośrednio do organizacji partyjnych, ale do klubów i kół parlamentarnych, a także do biur poselskich. Choć formalnie ryczały na prowadzenie biur parlamentarzystów nie mogą być wykorzystywane na finansowanie działalności partii politycznych, to w praktyce wszystko, co posłowie będący członkami partii robią w terenie i na forum parlamentu, jest

działalnością partyjną. Wydatki na biura parlamentarzystów oraz ich kluby i koła formalnie pozostają poza reżimem kontrolnym sprawowanym przez Państwową Komisję Wyborczą, a rozlicza je administracja jednej z izb parlamentu, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami ustanawianymi przez marszałków Sejmu i Senatu. Można jednak przyjąć, że jest to widoczna sfera działalności partii finansowana ze środków budżetowych i z tego względu powinny być nią zainteresowane media oraz organizacje obywatelskie.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami parlamentarzyści otrzymują 14 200 zł miesięcznie²⁵ jako ryczałt na prowadzenie biura poselskiego lub senatorskiego. Z danych przedstawionych przez Kancelarie Sejmu i Senatu wynika, że najczęściej parlamentarzyści wykorzystują kwotę bliską pełnego ryczałtu (np. dane za 2014 rok wskazują, że wydatki pochłonęły 93% przyznanej kwoty ryczałtów). Według stawek obowiązujących w 2017 roku Kancelaria Sejmu przeznaczy na biura poselskie ponad 78 mln zł rocznie, a Kancelaria Senatu na biura senatorskie – ponad 17 mln zł rocznie; są to środki wyraźnie wyższe niż roczna suma subwencji na działalność partii politycznych i przewyższające sumę dotacji refundujących koszty kampanii wyborczych.

Z ryczałtu na prowadzenie biur mogą być pokrywane m.in. wydatki bieżące związane z wykonywaniem mandatu, takie jak: koszty zatrudnienia pracowników, koszty czynszu za lokal, w którym mieści się biuro, opłaty za energię, gaz, wodę, eksploatacja sprzętu technicznego, jego konserwacja i naprawa, przejazdy parlamentarzystów i pracowników biur samochodami w związku z wykonywaniem mandatu, wyposażenie biura, materiały biurowe, prasa, koszty obsługi bankowej.

Choć nie będzie to przedmiotem dokładnej analizy w tym raporcie, to warto na marginesie przypomnieć, że również europarlamentarzyści – niezależnie od uposażenia związanego ze sprawowanym mandatem, a także prawa do zwrotu kosztów podróży służbowych – mają do dyspozycji środki na prowadzenie swojej działalności. W ramach tzw. ryczałtu ogólnego (*general expenditure allowance*) mogą rozliczać koszty wynajmu biura, zakupu, konserwacji i utrzymania jego wyposażenia, sprzętu biurowego oraz mediów. Wysokość ryczałtu jest ustalana corocznie, w 2017 roku wynosi on 4342 euro miesięcznie. Oznacza to, że jest nawet wyższy niż ryczałt na prowadzenie biura poselskiego lub senatorskiego. Poza tymi środkami każdy eurodeputowany ma prawo do zatrudnienia asystentów, zajmujących się m.in. obsługą biur terenowych – roczny limit środków na wynagrodzenia dla asystentów jednego eurodeputowanego wynosi 24 164 euro. Maksymalne wykorzystanie limitów przez 51 polskich eurodeputowanych oznaczałoby wydatek odpowiadający ok. 16 mln zł

25 Kwota ryczałtu w 2011 roku wynosiła 11 650 zł, w kolejnych latach następowały podwyżki: w 2012 roku do 12 150 zł, w 2016 roku do 13 200 zł, a w styczniu 2017 roku ryczałt wzrósł do kwoty 14 200 zł. Kwestie te uregulowało ostatnio Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 5 stycznia 2017 roku zmieniające zarządzenie w sprawie określenia wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich.

rocznie, a zatem mniej więcej tyle, ile wynosi koszt utrzymania biur 100 senatorów. Kwestia zatrudniania działaczy partyjnych na etatach asystentów w biurach euro-poselskich była przedmiotem publikacji prasowych – pracownicy partii mieli być opłacani z ryczałtów eurodeputowanych, mimo że nawet nie wiedzieli, gdzie znajdują się ich biura²⁶. Pokazuje to wyraźnie, że pozycje asystentów mogą w praktyce służyć utrzymaniu aparatów partyjnych.

Oprócz środków na prowadzenie biura poselskiego posłom przysługują finanse na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, w zryczałtowanej wysokości 25% uposażenia miesięcznego, określane mianem „diety parlamentarnej”. Ponadto posłowie do obsługi swojej działalności w klubach i kołach mogą tworzyć biura klubów i kół. Otrzymują one środki finansowe na pokrycie kosztów, których wysokość jest zróżnicowana w zależności od liczby członków danego klubu lub koła.

Dodatkowe środki finansowe – również pochodzące z budżetu Kancelarii Sejmu i Senatu – pozostają w dyspozycji klubów i kół poselskich, senackich oraz parlamentarnych²⁷. Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami kluby otrzymują: etatowych kierowców i ryczałt na eksploatację samochodów służbowych, środki na zatrudnienie pracowników z wykształceniem prawniczym, doradztwo naukowe w formie ekspertyz (odrębne od środków Biura Analiz Sejmowych), jak również finanse na tzw. pozostałą działalność klubów (w tym koszty zatrudnienia pracowników klubów i kół oraz inne koszty administracyjne).

Środki finansowe przysługujące wyłącznie na działalność parlamentarną partii (zarezerwowane dla klubów i kół, a także poszczególnych parlamentarzystów) są formą uprzywilejowania większych partii politycznych – tych, które zdobyły reprezentantów w parlamencie. Chociaż finanse te nie są bezpośrednio w dyspozycji organizacji partyjnych, to służą działalności partii politycznych i podtrzymaniu infrastruktury partyjnej w terenie. System finansowania partii parlamentarnych działa zatem odwrotnie niż tzw. zasada stopniowej regresji w algorytmie obliczania subwencji dla partii politycznych.

1.4. Finansowanie działalności partii w Polsce na tle rozwiązań europejskich

Gdy analizuje się obowiązujące od 2001 roku zasady finansowania partii w Polsce, warto zwrócić uwagę na standardy międzynarodowe i rozwiązania stosowane w innych państwach europejskich. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że w zdecydowanej

26 <http://www.newsweek.pl/plus/temat-z-okladki/poslowie-pis-i-ich-lewi-asystenci,artykuly,358933,1,z.html>.

27 Ostatnią podstawą prawną regulującą tę sferę jest Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z 26 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur.

większości krajów europejskich partie polityczne uzyskują środki z budżetu państwa. Szwedzki International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), prowadzący rozbudowane badania i prezentujący szczegółowe dane z różnych krajów, wskazuje, że rozwiązanie takie nie jest stosowane zaledwie w kilku państwach europejskich – m.in. na Malcie, w Andorze czy na Białorusi. Przyjęte w różnych krajach rozwiązania instytucjonalne różnią się w sposobie uzyskiwania środków publicznych (subwencje, dotacje, inne sposoby przekazywania finansów), jednak zbliżone są zasady przyznawania środków z budżetu państwa – o ich dystrybucji pomiędzy poszczególne partie decydują na ogół wyniki w ostatnich wyborach do parlamentów.

Warto zauważyć, że w państwach regionu przyjęto w ostatnich latach bardzo podobne rozwiązania. Na przykład w Czechach subwencję na coroczną działalność otrzymują ugrupowania polityczne, które uzyskały w wyborach co najmniej 3% ważnie oddanych głosów. Natomiast partie, które przekroczą pięcioprocentowy próg wyborczy, a jednocześnie wprowadzają swoich przedstawicieli do parlamentu, otrzymują dotację za każdy zdobyty mandat. Podobne zasady wprowadzono na Słowacji, gdzie partia polityczna albo koalicja, które w wyborach do parlamentu uzyskały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, otrzymują za każdy głos dotację w wysokości 1% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia obowiązującego w roku poprzedzającym rok wyborczy²⁸. Zbliżone rozwiązanie funkcjonowało na Węgrzech, gdzie ustalono, że kwota przeznaczona na subwencje z budżetu państwa będzie dzielona na dwie części. Pierwsza – obejmująca 25% ogólnej kwoty – jest dzielona w równym stopniu pomiędzy wszystkie partie, których kandydaci uzyskali mandaty w wyborach parlamentarnych. 75% środków otrzymują tylko te partie, które w wyborach zdobyły co najmniej 1% ważnie oddanych głosów, proporcjonalnie do wyników osiągniętych przez nie w pierwszej turze wyborów parlamentarnych²⁹.

Rada Europy w swoich zaleceniach³⁰ wskazuje budżet państwa i „podmioty prywatne” (społeczeństwo obywatelskie) jako dwa najważniejsze źródła finansowania partii politycznych, a także formułuje standardy w tej kwestii. Bardzo ważne wskazówki można odnaleźć w *Wytycznych w sprawie regulacji prawnej partii politycznych*³¹ przygotowanych wspólnie przez OBWE i Komisję Wenecką Rady Europy w 2010 roku. Podkreślono w nich wagę finansowania partii politycznych z budżetu państwa, wskazując, że takie rozwiązanie odgrywa ogromną rolę w przeciwdziałaniu zjawisku korupcji, pozwala przeciąć zbyt silne powiązania partii z prywatnymi darczyńcami i umożliwia zagwarantowanie partiom właściwej pozycji w życiu publicznym. Co więcej, zalecono, by subwencje z budżetu państwa były ustanawiane na

28 *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Senat RP, Warszawa 2011.

29 Tamże.

30 Council of Europe, *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* (Recommendation Rec (2003) 4).

31 *Guidelines on Political Party Regulation*, OSCE/ODIHR, Venice Commission, CDL-AD (2010) 024.

znaczącym poziomie, co pozwoli realizować wymienione cele, ale też podkreślono, że nie powinny być one jedynym źródłem finansowania partii politycznych, aby te nie uzależniły się od państwa.

Przyjrzyjmy się dokładniej regułom finansowania partii obowiązującym w kilku państwach europejskich. W 2016 roku w Czechach wprowadzono nowe regulacje dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które po raz pierwszy zostaną zastosowane w praktyce w trakcie wyborów parlamentarnych w Czechach w październiku 2017 roku. W regulacjach tych znalazł się wymóg publikowania informacji na temat źródeł finansowania kampanii wyborczych oraz szczegółowych sprawozdań dotyczących wydatków poniesionych w trakcie kampanii, obejmujących również koszty poniesione przez tzw. podmioty trzecie. Ponadto unormowano kwestię darowizn i pożyczek niepieniężnych w kampaniach, wzmocniono nadzór nad finansowaniem kampanii oraz wprowadzono stopniowalne i proporcjonalne sankcje za naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczych³².

Czeskie partie polityczne mogą być finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. W przypadku publicznych są to: zwrot wydatków za kampanię wyborczą (odpowiednik polskiej dotacji podmiotowej) oraz subwencja na działalność partii przyznawana proporcjonalnie do liczby zdobytych głosów i liczby otrzymanych mandatów w wyborach parlamentarnych.

Partia, która uzyskała przynajmniej 1,5% głosów w skali kraju, jest uprawniona do dotacji w wysokości 100 koron za ważnie oddany na nią głos. W przypadku osiągnięcia poziomu minimum 3% głosów ma prawo otrzymać 6 mln koron rocznie (ok. 1 mln zł) oraz 200 tys. koron (ok. 33 tys. zł) za każde 0,1 punktu procentowego poparcia uzyskanego w przedziale 3–5% głosów. Ponadto partie mogą dostać 900 tys. koron rocznie (150 tys. zł) za każdy zdobyty mandat.

W przypadku źródeł prywatnych wprowadzono zakaz finansowania partii przez podmioty anonimowe, firmy państwowe i samorządowe (oraz podmioty z nimi powiązane), instytucje charytatywne i fundacje, a także podmioty zagraniczne (z wyjątkiem zagranicznych partii politycznych) i obcokrajowców (poza posiadającymi prawa wyborcze w Czechach).

Nowelizacja przepisów wprowadziła również nowy, niezależny organ kontrolujący finanse partii politycznych, tj. Urząd Nadzoru Finansów Partii i Ruchów Politycznych. Ponadto wszystkie startujące w wyborach podmioty są zobowiązane do prowadzenia osobnego rachunku bankowego związanego z kampanią wyborczą – jest to tzw. przejrzysty rachunek – oraz publikowania na stronie internetowej informacji o każdym wpływie i wydatku. Co ważne, tzw. podmioty trzecie działające na rzecz kandydatów w trakcie kampanii również są zobowiązane do publikowania tych

32 Czech Republic, *Parliamentary Elections, 20–21 October 2017, Presidential Election, January 2018*, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 5–7 June 2017, ODIHR, Warszawa, 2 sierpnia 2017 roku, <http://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/333691>.

informacji, a poniesione przez nie koszty wlicza się w limit wydatków startującej w wyborach partii politycznej.

Na Słowacji wprowadzono nieco wcześniej regulacje zbliżone do rozwiązań czeskich³³. Słowackie partie polityczne mogą być finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Jeśli chodzi o finanse publiczne, to partie, które w wyborach parlamentarnych przekroczą 3% ważnych głosów, są uprawnione do zwrotu wydatków za kampanię w wysokości 1% (ok. 8 euro) średniego wynagrodzenia za każdy uzyskany głos. Taką samą kwotę partie uzyskują w formie corocznej subwencji. Ponadto otrzymują one ok. 24 000 euro rocznie za każdy uzyskany mandat, co w przypadku największych partii politycznych przekłada się na kwotę bliską 6 mln euro w trakcie kadencji.

W przypadku źródeł prywatnych dozwolone są zarówno darowizny od osób prywatnych, jak i podmiotów prawnych. Zabrania się pobierania darowizn ze źródeł zagranicznych, firm z udziałem kapitału państwa bądź samorządu oraz organizacji pozarządowych.

Podobnie jak w Czechach, na Słowacji podmioty startujące w wyborach są zobowiązane do prowadzenia tzw. przejrzystych rachunków, gdzie w trakcie kampanii publikuje się wpływy i wydatki. Obejmuje to również tzw. podmioty trzecie uczestniczące w kampanii.

Obowiązkiem sprawozdawczym partii politycznych jest publikowanie co kwartał listy wszystkich otrzymanych darowizn. Jeśli darowizna przekracza kwotę 200 euro, partia musi podpisać z darczyńcą umowę darowizny, co umożliwia zidentyfikowanie ofiarodawcy, natomiast gdy kwota jest wyższa niż 5000 euro, darczyńca ma obowiązek poinformować o darowiznie tamtejszą Państwową Komisję Wyborczą.

Jeśli chodzi o kraje Europy Zachodniej, to interesujące są rozwiązania przyjęte w Niemczech³⁴. W przeciwieństwie do ugrupowań czeskich i słowackich partie polityczne w Niemczech w trakcie kampanii wyborczej nie są związane żadnymi limitami wydatków. Mogą być finansowane zarówno ze źródeł prywatnych, jak i publicznych, ale istotną różnicą (również wobec rozwiązań polskich) jest to, że wysokość subwencji z budżetu państwa nie może przekroczyć wysokości kwoty darowizn pozyskanych przez partię od prywatnych darczyńców. Darowizny od podmiotów państwowych oraz ze źródeł zagranicznych są zabronione, nie jest natomiast uregulowana kwestia tzw. podmiotów trzecich uczestniczących w kampanii.

33 *Slovak Republic, Parliamentary Elections, 5 March 2016, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission, Final Report*, ODIHR, Warszawa, 22 kwietnia 2016 roku, <http://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591>.

34 *Federal Republic of Germany, Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 24 September 2017, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 12–14 July 2017*, ODIHR, Warszawa, 1 sierpnia 2017 roku, <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/333511>.

W przypadku finansowania ze środków niemieckie partie łatwo mogą uzyskać prawo do subwencji – wystarczy zaledwie 0,5% głosów zdobytych w wyborach parlamentarnych na poziomie federalnym (i 1% w landach), aby otrzymać subwencje w wysokości 0,83 euro za każdy głos. Istnieje jednak ważny wyjątek: w czerwcu 2017 roku uchwalono ustawę, która wyklucza z prawa do finansowania publicznego partie uznane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny za działające przeciw normom zawartym w konstytucji Republiki Federalnej Niemiec.

Jeśli chodzi o sprawozdawczość, to partie polityczne składają raporty wyłącznie w cyklu rocznym, bez odrębnych rozliczeń związanych z kampanią wyborczą. Sprawozdania składane są do przewodniczącego Bundestagu. W przypadku darowizn jedynie te przekraczające 50 000 euro muszą być zgłaszane do Bundestagu niezwłocznie, natomiast w sprawozdaniu rocznym tylko te, które przekraczają łącznie w danym roku kwotę 10 000 euro.

Ewaluację funkcjonowania systemów finansowania partii politycznych przeprowadza pod auspicjami Rady Europy GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji). W jej ramach przygotowywane są m.in. oceny i zalecenia dla poszczególnych państw. Obecny system finansowania partii politycznych w Polsce GRECO ocenia pozytywnie, choć jednocześnie proponuje szereg zaleceń. Odnoszą się one do: regulacji dotyczących spłaty kredytów udzielanych partiom politycznym i komitetom wyborczym, większej spójności i wszechstronności ich sprawozdań finansowych oraz częstszej publikacji informacji na temat darowizn przez nie otrzymywanych, zwiększenia zasobów finansowych i osobowych PKW w zakresie kontroli finansowania polityki, bardziej proaktywnego badania i monitorowania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych oraz wzmocnienia współpracy między organami odpowiedzialnymi za kontrolę finansowania polityki. Niestety, zalecenia te nie zostały dotąd zrealizowane w pełnym stopniu³⁵.

35 Więcej w: *Adendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski z dnia 10 października 2014 roku w ramach Trzeciej Rundy Oceny*, <https://rm.coe.int/16806c7b19> (tłumaczenie na j. polski: <https://rm.coe.int/16806c7b1b>).

2. Źródła finansowania działalności partii (przychody)

2.1. Struktura przychodów partii politycznych

Przychody, którymi dysponowały badane partie w latach 2011–2016, podlegały silnym wahaniom w czasie. Dopływ środków finansowych, jak wskazuje wykres na ryc. 2.1, był również silnie zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi partiami. W badanym okresie przychody pięciu największych partii w Polsce wyniosły ok. 130 mln zł rocznie, przy czym na dwa największe ugrupowania – PO i PiS – przypada w analizowanym pięcioletnim okresie 60% wszystkich środków finansowych. W analizie uwzględniane są wszystkie przychody partii, a także wpłaty osób fizycznych dokonywane bezpośrednio na Fundusz Wyborczy.

Swoisty „cykl budżetowy” w partiach politycznych wyraźnie nawiązuje do kalendarza wyborczego. Największe przychody omawiane partie osiągały w 2011 i 2015 roku, a najniższe można było zaobserwować w roku 2013, w którym nie odbywały się żadne ogólnokrajowe wybory. Silne wahania wysokości uzyskiwanych przychodów wiązały się z gromadzeniem środków na kampanie wyborcze³⁶, a po wyborach – z refundacją kosztów kampanii w postaci dotacji podmiotowej; widać to również na wykresach prezentujących strukturę przychodów partii w kolejnych latach (ryc. 2.2 – 2.7)³⁷.

W analizowanym okresie wyraźna była trwała finansowa degradacja SLD. Jest ona pochodną słabego wyniku osiągniętego przez tę partię w wyborach w 2011 i 2015 roku, co poskutkowało znaczną obniżką subwencji i dotacji podmiotowej (w 2015 roku – jej utratą). W 2011 roku SLD sprzedało ponadto swoją siedzibę w Warszawie, stanowiącą główny składnik majątku tej partii. Jednocześnie dane pokazują „wejście” na scenę partyjną i późniejszą marginalizację Twojego Ruchu (wcześniej – Ruchu Palikota). Partia początkowo była finansowana głównie poprzez wpłaty na

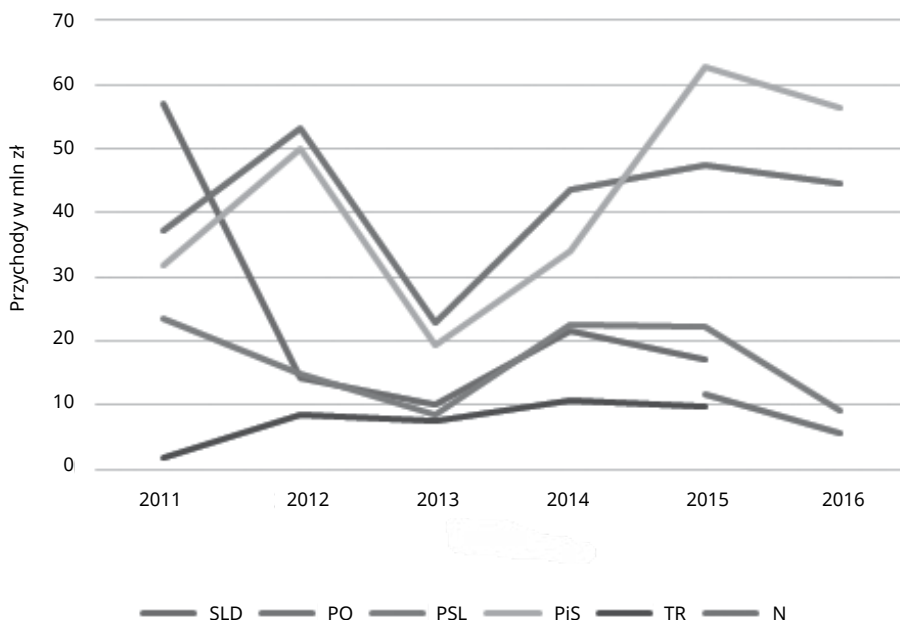
36 Wybory parlamentarne w 2011 i 2015, samorządowe w 2014, prezydenckie w 2015, do PE w 2014 roku.

37 W zestawieniach pominięto kategorię „inne przychody”, gdyż ich udział nie przekraczał 0,5% we wszystkich analizowanych partiach.

Fundusz Wyborczy przed wyborami z 2011 roku (budżet ok. 2 mln zł w 2011 roku), natomiast przez kolejne lata utrzymywała się przede wszystkim ze środków z subwencji, a w 2012 roku – również z dotacji podmiotowej. Niewielkie – w porównaniu z innymi partiami – wpłaty na Fundusz Wyborczy w 2015 roku są jednym ze wskaźników kryzysu Twojego Ruchu przed ostatnimi wyborami.

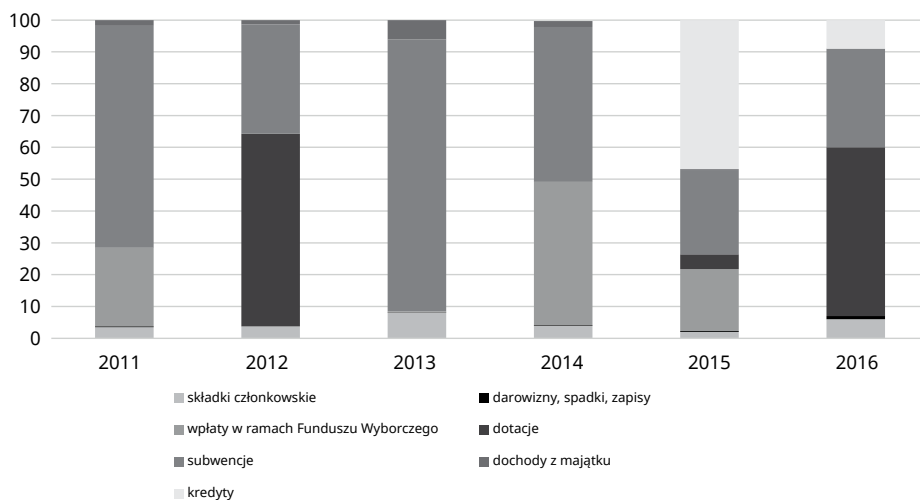
Przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku wszystkie największe partie polityczne zaciągnęły kredyty – najpewniej na cele kampanii wyborczej i z intencją spłacenia ich ze środków dotacji podmiotowej, jaką spodziewały się uzyskać po wyborach w zamian za zdobyte mandaty parlamentarne. W PiS środki z kredytu bankowego stanowiły ok. 50% łącznej sumy przychodów, w PO – niemal jedną trzecią.

Przywoływane dane pokazują, że darowizny (poza wpłatami na Fundusz Wyborczy), spadki i zapisy mają marginalne znaczenie dla finansowania partii politycznych. Również dochody z majątku pojawiają się tylko w śladowym zakresie – są to głównie oprocentowanie partyjnych oszczędności i środki ze sprzedaży majątku (wspomnianym wyjątkowym zdarzeniem jest sprzedaż siedziby SLD w Warszawie w 2011 roku).

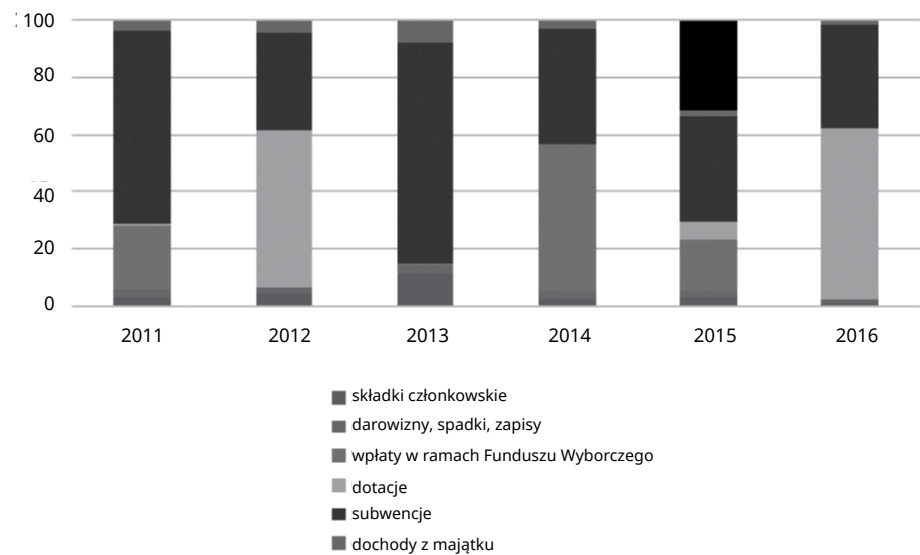


Ryc. 2.1. Zmiany przychodów największych partii politycznych w latach 2011–2016

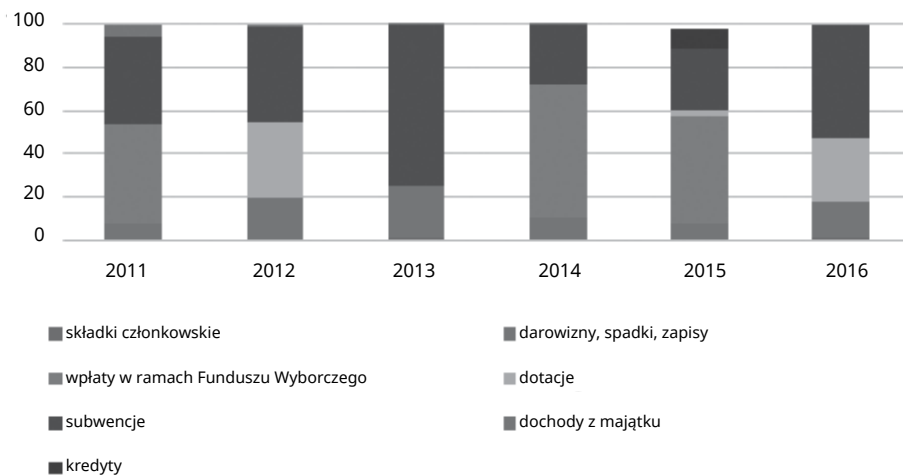
* Przychody przedstawione na wykresie zawierają wpłaty osób prywatnych na Fundusz Wyborczy.



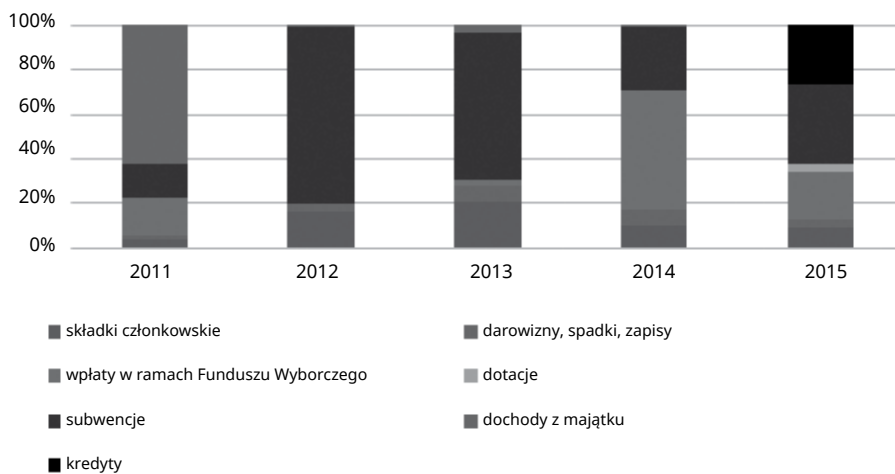
Ryc. 2.2. Struktura przychodów PiS w latach 2011–2016



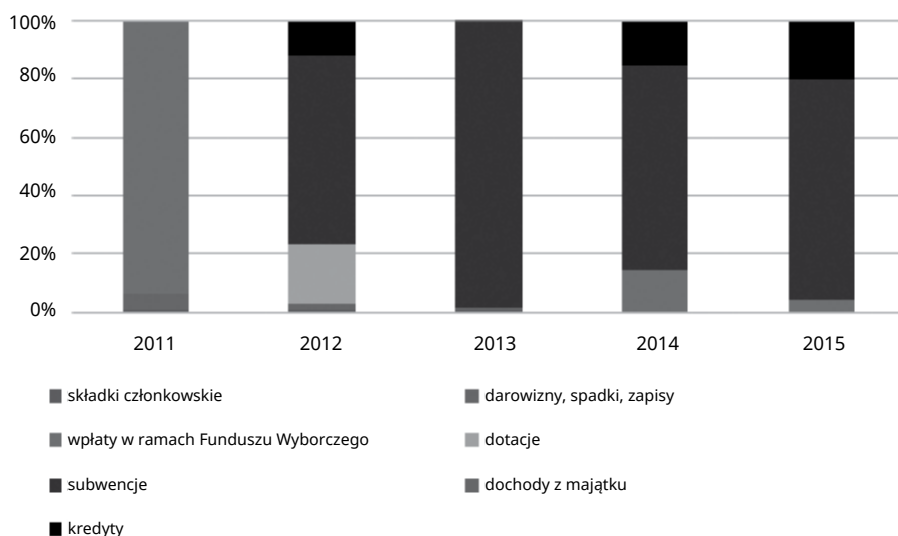
Ryc. 2.3. Struktura przychodów PO w latach 2011–2016



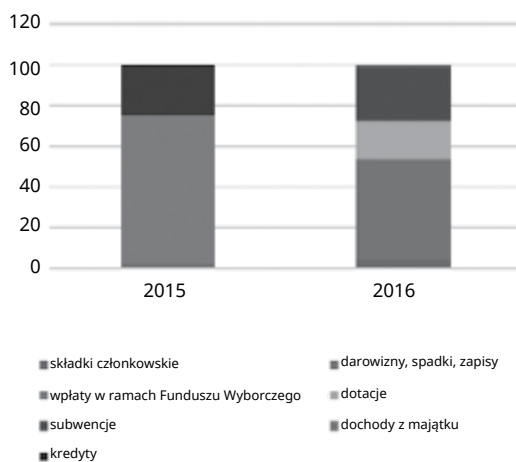
Ryc. 2.4. Struktura przychodów PSL w latach 2011–2016



Ryc. 2.5. Struktura przychodów SLD w latach 2011–2015



Ryc. 2.6. Struktura przychodów TR w latach 2011–2015



Ryc. 2.7. Struktura przychodów Nowoczesnej w w latach 2015–2016

2.2. Majątek partii politycznych w Polsce i dochody z majątku

Partie polityczne nie są zobowiązane do przedstawiania szczegółowych informacji o swoim majątku. Z różnych badań było wiadomo, że po transformacji ustrojowej utrzymywała się wyraźna przewaga majątkowa tzw. partii-sukcesorek względem pozostałych ugrupowań, które – zwłaszcza w pierwszej dekadzie po 1989 roku – były niezbyt trwałymi organizacjami. Socjaldemokracja RP (a potem SLD), Polskie

Stronnictwo Ludowe oraz Stronnictwo Demokratyczne zachowały pewną część infrastruktury partyjnej – przede wszystkim niektóre nieruchomości i środki trwałe. Ta przewaga została w znacznej mierze zniwelowana wprowadzeniem nowego systemu finansowania partii politycznych z subwencjami budżetowymi i restrykcjami dotyczącymi korzystania przez partie z majątku. Wystarczy przypomnieć, że w ostatniej dekadzie PSL i SLD sprzedawały swoje główne siedziby. SD, najmniejsza z partii-sukcesorek, choć nie pozbyła się w całości swojego majątku, to od połowy lat 90. właściwie nie odgrywa większej roli politycznej. Generalnie polskie partie jako organizacje opierają się przede wszystkim na zewnętrznych źródłach finansowania. Oznacza to również, że infrastruktura partyjna jest efemeryczna – w znacznej mierze najmowana.

Zasoby majątkowe wszystkich partii w Polsce można zobrazować na podstawie danych zebranych przez Główny Urząd Statystyczny w badaniu z 2014 roku³⁸, w którym uczestniczyły 54 partie polityczne zarejestrowane w Polsce³⁹. Majątek partyjny okazuje się niewielki i jest silnie zróżnicowany pomiędzy ugrupowaniami. Dane przedstawione w raporcie GUS zostały zanonimizowane, co oznacza, że nie można zidentyfikować jednoznacznie poszczególnych ugrupowań, podzielono je natomiast na trzy kategorie związane z aktywnością polityczną: partie parlamentarne (tzn. posiadające reprezentantów w Sejmie lub Senacie), partie z reprezentacją wyłącznie we władzach samorządowych, pozostałe ugrupowania (wśród których są również takie, które nie biorą udziału w żadnych wyborach).

W 2014 roku do najzasobniejszych ugrupowań, których roczne przychody przekraczały 1 mln zł, należały partie mające reprezentację w parlamencie oraz jedna partia pozaparlamentarna z reprezentacją w organach samorządowych (najpewniej chodzi o Stronnictwo Demokratyczne).

38 Wcześniejsze badanie odbyło się w 2012 roku.

39 Partie polityczne w Polsce uzyskują osobowość prawną przez zgłoszenie do ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Pod koniec 2014 roku zarejestrowane były 73 partie. W ciągu 2014 roku z ewidencji wykreślono łącznie dziewięć partii oraz zarejestrowano pięć nowych ugrupowań. Dane z GUS pozwalają na ocenę finansów 54 zarejestrowanych partii politycznych prowadzących aktywną działalność, które złożyły formularze SOF-3.

Tabela 2.1. Środki trwałe w posiadaniu partii politycznych w 2014 roku

	Partie z reprezen- tacją w parlamen- cie RP	Partie z repre- zentacją tylko we władzach samorzą- dowych	Pozostałe partie
Liczba partii w pró- bie badanej przez GUS	7	14	33
W tym:			
Partie dysponujące co najmniej jednym lokałem:	100% (7 partii)	85% (12 partii)	88% (29 partii)
jako właściciele	28% (2 partie)	7% (1 partia)	3% (1 partia)
jako najemcy	100% (7 partii)	50% (7 partii)	27% (9 partii)
nieodpłatnie		35% (5 partii)	66% (22 partie)
Średni metraż loka- li, którymi dyspono- wały partie (m ²)	2547	291	26
Partie dysponujące samochodami	71% (5 partii)	7% (1 partia)	3% (1 partia)
Średnia liczba samochodów będą- cych w dyspozycji partii	3	.	.
Partie dysponujące komputerami	100% (7 partii)	78% (11 partii)	42% (14 partii)
Średnia liczba kom- puterów będących w dyspozycji partii	115,1	4,9	2,9

Źródło: GUS

W 2014 roku w sumie 48 partii, czyli 89% zbadanych, miało do swojej wyłącznej dyspozycji przynajmniej jeden lokal. Przypomina to o istnieniu w rejestrze partii politycznych ugrupowań prawdziwie „kanapowych”, które nie mają nawet własnej siedziby na wyłączność. Partie bardzo rzadko są właścicielami lokali, w których mieszczą się ich siedziby. Co najmniej jeden lokal na własność posiadały tylko cztery

partie, w tym dwie parlamentarne. Znacznie powszechniejsze było korzystanie z lokali nieodpłatnie, na zasadzie użyczenia (łącznie 27 partii) lub najmu (w sumie 23 ugrupowania). Ponad połowa przebadanych przez GUS ugrupowań parlamentarnych korzystała z lokali odpłatnie, zaś wśród pozostałych partii większość użytkowała lokal za darmo. Dane pokazują, że partie parlamentarne posiadały dużo większe powierzchniowo lokale w porównaniu z pozostałymi ugrupowaniami. Średni łączny metraż, którym dysponowała partia parlamentarna, wynosił 2,5 tys. m², w przypadku partii z reprezentacją wyłącznie samorządową średni metraż używanych lokali był 10-krotnie mniejszy, a wśród ugrupowań nieposiadających reprezentacji w organach wybieranych w wyborach powszechnych okazał się on 100 razy mniejszy.

Z danych GUS wynika, że własnymi samochodami dysponowało w 2014 roku siedem partii, w tym pięć parlamentarnych. Własne komputery miały łącznie 32 partie. Analiza przeciętnej liczby komputerów będących na wyposażeniu partii pokazuje wyraźne dysproporcje między partiami parlamentarnymi a pozostałymi ugrupowaniami.

Partie mogą pozyskiwać dochód z majątku wyłącznie w postaci oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, z obrotu obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, ze zbycia należących do partii składników majątkowych oraz z działalności polegającej na sprzedaży: tekstu statutu lub programu partii, przedmiotów symbolizujących tę partię oraz wydawnictw popularyzujących jej cele i działalność, jak też z wykonywania odpłatnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego.

Przy ograniczonym majątku (na co wskazują dane GUS) oraz licznych obostrzeniach dotyczących pozyskiwania dochodów z majątku, nie dziwi fakt, że ta kategoria dochodów partii politycznych zasadniczo niewiele znaczy w budżetach partyjnych. Głównym źródłem dochodów majątkowych partii w ostatnim czasie są odsetki z rachunków bankowych, w tym z lokat, a także – pojawiająca się wyjątkowo w przypadku SLD w 2011 roku – sprzedaż nieruchomości (tabela 2.2).

SLD zbył swoją siedzibę w Warszawie o wartości 35 mln w 2011 roku, co stanowiło istotny zastrzyk środków (62% przychodów w tym roku). W przypadku pozostałych partii udział dochodów z majątku wahał się między 1% a 8% przychodów. Najpokaźniejsze kwoty odsetek z lokat bankowych wpływały na konto największych partii – PiS oraz PO. W ciągu kadencji 2011–2015 przychody z tego tytułu dla PO wyniosły ok. 6 mln zł, w przypadku PiS – ok. 2,5 mln zł. SLD i PSL zebrały w tym okresie poniżej 0,5 mln zł.

Tabela 2.2. Dochody partii z majątku w tys. zł

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD	35 152	95	307	31	*	
PO	1505	2194	1773	1316	741	670
PiS	582	674	1178	622	193	115
PSL	1286	116	28	30	13	13
TR	*	*	*	*	9	
N					4	22

* Partie osiągnęły dochody z majątku poniżej 100 zł.

Tabela 2.3. Udział procentowy dochodów z majątku w przychodach partii parlamentarnych

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD	61,7	0,7	3,0	0,1	0	
PO	4,0	4,1	7,8	3,0	1,6	1,5
PiS	1,8	1,4	6,1	1,8	0,3	1,2
PSL	5,5	0,8	0,3	0,1	0,1	0
TR	0	0	0	0	0,1	
N						0,3

2.3. Subwencje

Największym partiom politycznym w Polsce przysługuje subwencja, czyli bezzwrotna pomoc budżetowa na realizację ich celów statutowych. Jak już wspomniano, subwencje dla partii politycznych funkcjonują w Polsce od 2001 roku, a od 2011 roku decyzją Sejmu wyraźnie zmniejszono ich kwoty. Obecnie subwencja przyznawana jest w przypadku partii politycznych, które startowały samodzielnie w wyborach do Sejmu i otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, zaś

w przypadku partii, które utworzyły koalicję wyborczą – po przekroczeniu co najmniej 6% ważnie oddanych głosów dla listy koalicyjnej (umowa koalicyjna określa proporcje, w jakich subwencja jest dzielona między partnerów koalicji).

Tabela 2.4. Subwencja na działalność statutową przysługująca partiom politycznym w latach 2011–2015 w mln zł

	2011*	2012	2013	2014	2015	2016**
PO	20,2	17,7	17,7	17,7	17,7	16
PiS	19	16,5	16,5	16,5	16,5	18
TR	–	7,5	7,5	7,5	7,5	(2,8)
PSL	7,5	6,3	6,3	6,4	6,4	4,9
SLD	7,2	6,3	6,3	6,3	6,3	(4,3)
N	–	–	–	–	–	1,55***
Razem	46,7	54,4	54,4	54,4	54,4	40,5

* W 2011 roku subwencję otrzymały również partie: PD demokraci.pl (1,2 mln zł) i Unia Pracy (0,3 mln zł) – uzyskały do niej prawo w wyniku wyborów parlamentarnych z 2007 roku.

** Zgodnie z informacją na stronie PKW po wyborach w 2015 roku w kolejnym roku prawo do subwencji uzyskały następujące partie: Partia Razem (3,1 mln zł), KORWiN (94,1 mln zł), SLD (4,3 mln zł), TR (1,2 mln zł), UP (0,5 mln zł), Zieloni (0,1 mln zł). W przypadku koalicji Zjednoczonej Lewicy SLD+TR+PPS+UP+Zieloni podział subwencji został ustalony zgodnie z umową koalicyjną (SLD 70%, TR 20%, PPS 0%, UP 8%, Zieloni 2%).

*** Ministerstwo Finansów przekazało Nowoczesnej w 2016 roku jedną ratę wypłacanej kwartalnie subwencji. Powodem było odrzucenie przez PKW w ubiegłym roku sprawozdania finansowego komitetu wyborczego Nowoczesnej. W związku z tym partia straciła 75 proc. przyznanej jej ponad sześciomilionowej rocznej subwencji, czyli ok. 4,65 mln zł.

**** Kwoty w nawiasach dotyczą partii, które nie znalazły się w parlamencie po wyborach w 2015 roku.

W latach 2012–2015 wysokość rocznej subwencji na działalność statutową parlamentarnych partii politycznych wynosiła rocznie 54,4 mln zł, z czego najwyższą (17,7 mln zł) otrzymywała PO, która w 2011 roku wygrała wybory ze znaczną przewagą, PiS dostawał po 16,5 mln zł rocznie, TR – 7,5 mln zł, PSL – 6,4 mln zł, zaś SLD – 6,3 mln zł. W 2016 roku dwie najsilniejsze partie uzyskały największe kwoty subwencji: PiS – 18 mln zł, a PO – 16 mln zł. W przypadku PSL i SLD (które znalazło się poza parlamentem) kwoty przysługującej subwencji spadły poniżej 5 mln. Ze względu na algorytm podziału środków z subwencji zawarty w umowie koalicyjnej prawo do subwencji ma nie tylko SLD, ale również jego partnerzy, z wyłączeniem PPS. Zwraca uwagę stosunkowo duży udział TR w subwencji oraz zupełne pominięcie w jej podziale Polskiej Partii Socjalistycznej.

Subwencje są stałym przychodem partii w trakcie trwania kadencji – zależą od liczby głosów zdobytych przez komitet partii w wyborach sejmowych. Podział subwencji mogą zmienić w zasadzie tylko kolejne wybory. Nie wpływają na niego zmiany przynależności partyjnej posłów i senatorów w trakcie kadencji. Nowe partie powstające w wyniku rozłamów nie mogą zatem liczyć na środki z subwencji⁴⁰. Fakt, że subwencje są stałym i przewidywalnym źródłem przychodów, nie oznacza bynajmniej, że ich znaczenie w różnych momentach cyklu wyborczego jest podobne. Na przykład w 2015 roku stanowiły one tylko średnio 31% środków, którymi dysponowały badane partie polityczne. W poprzednich latach – gdy nie notowano wysokich wpłat na Fundusz Wyborczy ani przychodów z dotacji podmiotowej refundującej koszty kampanii – subwencje wynosiły średnio ok. 75% przychodów partii. Rekordowo – w przypadku TR w 2013 roku – subwencja stanowiła 98,5% przychodów partii (tabela 2.5). W dłuższym okresie w przypadku stabilnych partii parlamentarnych (SLD przed 2015 rokiem, PO, PiS, PSL) wpływy z subwencji stanowią niewiele poniżej połowy ich przychodów.

Tabela 2.5. Udział procentowy subwencji w przychodach partii parlamentarnych

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia 2011–2016
SLD	15,8	78,6	61,2	29,1	36,4		44
PO	67,7	34,5	77,7	40,5	37,5	36,0	49
PiS	69,7	34,4	85,4	48,7	26,4	31,9	49
PSL	40,4	44,5	74,5	28,2	28,7	53,4	45
TR		65,1	98,5	70	75,5	–	77
N						26,8	27

* W tabeli nie uwzględniono subwencji partii w latach, w których znalazły się poza parlamentem.

2.4. Dotacje podmiotowe

Dotacja podmiotowa jest formą rekompensaty wydatków poniesionych przez największe partie na kampanię wyborczą w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego. Jak już wspomniano, dotacja – w przeciwieństwie do subwencji

40 Choć należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 31 ustawy o partiach politycznych w razie połączenia się partii politycznej z inną partią lub partiami subwencja przysługuje nowej partii w wysokości równej sumie subwencji ustalonych dla łączących się ugrupowań.

– przysługuje nie tylko partiom politycznym, ale również komitetom wyborczym wyborców. Ma to znaczenie dla kandydatów niezależnych startujących w wyborach do Senatu, a także dla inicjatyw politycznych niesformalizowanych jako partie polityczne – takich jak ruch polityczny Kukiz'15 (w obecnej kadencji Sejmu) czy Platforma Obywatelska (w kadencji 2005–2007).

Po wyborach do Sejmu i Senatu w 2015 roku (wypłata w 2016 roku) na dotację podmiotową zostało przeznaczonych z budżetu państwa łącznie 60,2 mln zł, co stanowiło kwotę niższą o ponad 10 mln w porównaniu z wyborami w 2011 roku (suma dotacji 71,6 mln zł). Największą dotację otrzymały PiS (29,7 mln zł) oraz PO (26,7 mln zł), potem kolejno: PSL (2,6 mln zł) i Nowoczesna (ponad 1 mln zł).

Ilość środków, którymi z tytułu dotacji dysponowały partie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku (wypłata w 2015 roku), była zdecydowanie niższa w porównaniu z wyborami parlamentarnymi. Z budżetu państwa na dotację podmiotową przeznaczono 7,4 mln zł, które rozdzielono między cztery partie polityczne: PiS (2,9 mln zł), PO (2,7 mln zł), SLD (0,6 mln zł), PSL (0,6 mln zł). W 2016 roku dotacja podmiotowa stanowiła średnio 4,66% przychodów wszystkich partii mających do niej prawo. Niewielkie dotacje podmiotowe uzyskane w 2011 i 2014 roku były wypłacane partiom z tytułu wyborów uzupełniających do Senatu RP na miejsca zwolnione w trakcie kadencji.

Tabela 2.6. Dotacje podmiotowe z budżetu państwa w tys. zł

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD		4700			609	
PO	54	29 275			2719	26 746
PiS	19	30 121		109	2931	29 710
PSL	32	5288			572	2643
TR		1753				
N						1088

Tabela 2.7. Udział procentowy dotacji podmiotowych z budżetu państwa w przychodach partii parlamentarnych

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD		33				
PO		55			6	60
PiS		60			5	53
PSL		35			3	28
TR		23				
N						19

* Pominięto udziały poniżej 1%.

** Jako podstawę procentowania przyjęto przychody partii włącznie z wpłatami prywatnymi na rzecz FW.

Dotacje – z racji tego, że wypłaca się je jednorazowo w latach powyborczych – nie są stałym źródłem finansowania partii. Mimo to ich rola w badanym okresie była istotna: widać to zwłaszcza w 2012 i 2016 roku. Jeśli odniesie się kwoty dotacji do łącznych przychodów poszczególnych partii, można zauważyć, że największy udział miały dotacje w przypadku PO i PiS (np. w 2016 roku było to odpowiednio 60% i 53% przychodów), a wyraźnie mniejszy – w przypadku SLD, PSL, TR i Nowoczesnej.

2.5. Prywatne źródła finansowania

Składki członkowskie są zaliczane do wewnętrznych źródeł finansowania partii politycznych. Ten sposób finansowania przypomina, że partie są szczególnym rodzajem stowarzyszeń, a opłacanie składek należy do obowiązków członkowskich. Wysokość składek jest zróżnicowana pomiędzy partiami, a często również w obrębie partii – informacje o wysokości składek oraz dokładnej liczbie członków nie są jednak powszechnie dostępne. Z wypowiedzi prasowych można wnioskować, że w każdej partii istnieją problemy z dyscypliną w zakresie regularnego płacenia składek członkowskich. To, co wiemy na pewno o partyjnych składkach, pochodzi z informacji o przychodach partii politycznych składanych do PKW (tabela 2.8). W latach 2011–2016 wśród sześciu badanych partii trzy ugrupowania mogły pochwalić się średniorocznymi składkami członkowskimi na poziomie powyżej 1 mln zł. W przypadku SLD w latach 2011–2014 było to nawet powyżej 2 mln zł rocznie (SLD przed 2015 rokiem miał również najwyższy udział składek w przychodach), a w przypadku PiS w 2016 roku – powyżej 3 mln zł rocznie. Wyraźnie mniejsze sumy składek członkowskich wpływały do budżetu PSL, TR, a ostatnio Nowoczesnej.

Stabilne przychody ze składek członkowskich w badanym okresie miało PiS, choć w 2016 roku zauważalny był niemal trzykrotny wzrost przychodów z tego tytułu. Prawie czterokrotny spadek przychodów ze składek w 2016 roku widać za to w Platformie Obywatelskiej. Fluktuacje rocznych sum składek członkowskich są powiązane z wynikami wyborów, choć widać je również w trakcie kadencji: w PO wyraźnie kryzysowy był np. rok 2014, w SLD suma składek wpłaconych przez członków w 2015 roku spadła w porównaniu ze stabilnymi latami 2011–2014.

Warto zauważyć, że składki członkowskie nie stanowią wcale istotnego źródła przychodów w PSL, które skądinąd chwali się dużą liczbą członków i rozległymi strukturami terenowymi. W przypadku TR chyba najbardziej widać, że tej partii w kadencji 2011–2015 nie udało się zbudować rozległych struktur członkowskich – w pierwszym roku po wyborach parlamentarnych z 2011 roku do kasy partii wpłynęło 78 tys. zł ze składek, w kolejnym roku jedynie 55 tys. zł, a w latach 2014–2015 składki miały już tylko symboliczny wymiar.

Tabela 2.8. Przychody partii parlamentarnych ze składek członkowskich w tys. zł

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PO	1040	2371	2499	842	1317	372
SLD	2263	2328	2001	2161	1514	
PSL	49	70	126	79	64	82
PiS	1096	1871	1545	1320	1226	3524
TR	9	78	55	0,6	0,1	
N						255

Można dostrzec znaczne wahania udziału składek członkowskich w ogólnych dochodach partii politycznych – zarówno w przypadku poszczególnych partii politycznych, jak i kiedy porównuje się ze sobą kolejne lata. W latach „niewyborczych” znaczenie składek członkowskich było większe (szczególnie widać to w przypadku PO, PiS i SLD w 2013 roku – składki zebrane przez te partie wynosiły odpowiednio 11%, 8% i 19,5% rocznych przychodów).

Tabela 2.9. Udział procentowy składek członkowskich w przychodach partii parlamentarnych

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia 2011–2016
PO	2,8	4,5	11	1,9	2,8	0,8	4,0
SLD	4	16,2	19,5	10	8,8		11,7
PSL	0,2	0,5	1,5	0,4	0,3	0,8	0,6
PiS	3,5	3,8	8	3,9	2	6	4,5
TR	0,5	0,9	0,7	0	0		0,4
N						4	4,0

Praktycznie każda duża partia polityczna wykazuje wśród źródeł finansowania swojej działalności darowizny od osób fizycznych. Jest to zjawisko powszechne w przypadku partii posiadających reprezentację parlamentarną lub samorządową – najczęściej darowizny są wpłacane przez członków i sympatyków partii politycznych pełniących funkcje z wyboru, a także obejmujących wysokie stanowiska w administracji (często dzięki rekomendacji danej partii). W praktyce darowizny na rzecz partii odgrywają czasem rolę tzw. VIP-składek lub składek funkcyjnych (jeśli wysokość zwykłych składek członkowskich nie jest zróżnicowana).

Wysokość darowizn uzyskiwanych przez partie polityczne w analizowanym okresie zawiera tabela 2.10, a ich udział w przychodach partii – tabela 2.11. Co ciekawe, największe kwoty pochodzące z darowizn, przekraczające 1,5 mln zł rocznie, wpływały do kasy PSL. Można przypuszczać, że darowizny od osób fizycznych kompensowały niewielkie przychody z tytułu składek członkowskich w tej partii. Znaczące przychody z darowizn odnotowywały PO i SLD, wyraźnie niższe – PiS (w tej partii roczna suma darowizn przekroczyła 100 tys. zł dopiero w 2015 roku). W przypadku TR spadek przychodów pochodzących z darowizn od osób fizycznych jest analogiczny do spadku pozyskiwanych środków ze składek członkowskich, co pokazuje trwający proces „wygaszania” partii. W przypadku tej partii w analizowanym okresie regularnie bowiem spadała kwota przychodów z darowizn. Wyjątkiem jest jedynie stosunkowo wysoka suma darowizn wpłaconych na rzecz tej partii w roku wyborów parlamentarnych (2011).

Tabela 2.10. Darowizny od osób prywatnych w tys. zł

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD	977	548	683	1516	684	
PO	1022	1015	769	1360	934	623
PiS	90	54	37	86	176	49
PSL	1639	2846	1993	2206	1553	1554
TR	922	135	51	26	4	
N						2844

Tabela 2.11. Udział procentowy darowizn w przychodach partii ogółem

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PO	3	2	3	3	2	1
SLD	0	0	0	0	0	1
PSL	7	19	23	10	7	17
PiS	2	4	7	7	4	
TR	5	2	1	0	0	
N						49

Ogólny udział darowizn w finansowaniu partii politycznych w analizowanym okresie kształtował się średnio w przedziale 0,2% do 13% przychodów. Partią, dla której znaczenie darowizn od osób fizycznych było największe, okazało się PSL, drugą w kolejności – SLD.

Odpowiednikiem darowizn osób fizycznych na rzecz partii politycznych w latach „wyborczych” są wpłaty na rzecz Funduszu Wyborczego. O ile darowizny na rzecz partii przeznacza się na „codzienną” działalność statutową, o tyle wpłaty na Fundusz Wyborczy mają służyć kampanii wyborczej i znaczna część z nich pochodzi bezpośrednio od kandydatów biorących udział w wyborach.

Fundusz Wyborczy partii politycznych finansuje koszty kampanii w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego. Zasila też konto komitetu wyborczego kandydatów partii politycznych na urząd

prezydenta RP. Środki na Fundusz Wyborczy wyodrębniony przez ugrupowanie (jako osobny rachunek bankowy) mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej, z darowizn osób fizycznych (limitowanych do 15-krotności minimalnego wynagrodzenia od każdego darczyńcy, a jeżeli w danym roku odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnopolskie – do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia), a także ze spadków i zapisów. Wpłaty mogą mieć wyłącznie formę bezgotówkową.

Z punktu widzenia analizowanych przychodów partii poniżej analizowane są wyłącznie wpłaty osób prywatnych na Fundusz Wyborczy, bo stanowią one realnie „nowe” środki dopływające do systemu finansowego partii politycznych. Nie zostały uwzględnione wpłaty własne partii na Fundusz Wyborczy, gdyż są one jedynie przesunięciem środków w ramach całej puli, jaką dysponuje dana partia. Wartości wpłat osób fizycznych na Fundusz Wyborczy dla sześciu badanych ugrupowań zestawia tabela 2.12, a ich udział w łącznych przychodach Funduszu – tabela 2.13.

Tabela 2.12. Wpłaty osób prywatnych w ramach Funduszu Wyborczego (w tys. zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SLD	9399	62	211	11 591	3593	
PO	8464	0,2	41	22 502	8788	0
PiS	7817	21	57	15 298	12 187	25
PSL	10 887	5	27	13 899	11 131	15
TR	1599	22	5	1475	402	
N						17

Tabela 2.13. Udział procentowy wpłat osób prywatnych na Fundusz Wyborczy w relacji do całkowitych wpływów do tego funduszu

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia 2011–2016
SLD	34	24	77	66	42		48,6
PO	28	0	97	46	18	0	31,5
PiS	26	17	86	40	28	3	33,3
PSL	81	2	69	89	79	9	54,8
TR	100	1	0	31	15		29,4
N						27	27,0

Wpłaty na wyodrębniony Fundusz Wyborczy dokonywane są praktycznie tylko w latach, w których odbywają się wybory ogólnokrajowe. Największe wpływy w odniesieniu do wszystkich środków wpłacanych przez osoby prywatne dało się zaobserwować w 2014 roku, w którym odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory samorządowe. Z perspektywy partii politycznych wybory samorządowe są stosunkowo kosztownym przedsięwzięciem, za które – w przeciwieństwie do wyborów parlamentarnych czy do Europarlamentu – nie przysługuje dotacja podmiotowa.

Relatywnie wysoki udział środków prywatnych w Funduszu Wyborczym widoczny jest w przypadku PSL. W latach 2011, 2014 i 2015 kształtował się na poziomie ok. 80% wszystkich środków Funduszu Wyborczego. W przypadku pozostałych partii można zauważyć duże zróżnicowanie w poszczególnych latach. W 2011 roku PO, PiS i SLD osiągnęły w Funduszu Wyborczym wpływy od osób prywatnych na poziomie ok. 30%. Natomiast w 2014 roku w przypadku SLD było to 66%, a w przypadku PO i PiS – ponad 40%. W 2015 roku udział ten wyniósł: w PiS prawie 30%, w PO niemal 20%, a w SLD był on dwukrotnie większy. Partia Palikota w 2011 roku Fundusz Wyborczy finansowała wyłącznie wpływami od osób prywatnych, a w 2014 i 2015 roku stanowiły one odpowiednio 31% i 15%.

2.6. „Podatek partyjny”

W latach 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku wśród wielu polskich ugrupowań politycznych rozpowszechnił się proceder polegający na tym, że posłowie, senatorzy, samorządowcy, a nawet przedstawiciele w spółkach Skarbu Państwa wpłacali część (najczęściej stałą) swojej pensji na konto „macierzystej” partii politycznej. Formalnie były to darowizny od osób fizycznych. Warto zauważyć, że taki

„podatek” partyjny nie jest polską specyfiką – praktyka ta rozpowszechniła się również za granicą, m.in. w Niemczech, Francji i Austrii⁴¹.

Co warto podkreślić, takie zjawiska występują bez względu na możliwość uzyskiwania przez ugrupowania polityczne środków z budżetu państwa. Dla przykładu w roku 2001 około milionowy budżet Ruchu Społecznego AWS pochodził przede wszystkim ze składek parlamentarzystów, radnych i innych osób sprawujących funkcję z rekomendacji RS AWS⁴².

Działania takie oraz ich prawdziwa skala są relatywnie trudne do uchwycenia i wykazania. Obowiązek przekazywania konkretnych kwot wynikał z uchwał partii politycznych. Na przykład w latach 2003–2007⁴³ uchwały władz partyjnych wprost określały procent od zarobków, jaki działacze mają wpłacać na konto partii. I tak w przypadku Polskiego Stronnictwa Ludowego było to 3% miesięcznego wynagrodzenia (uchwała z 2003 roku), w Platformie Obywatelskiej – „do 10% miesięcznego wynagrodzenia”, w Prawie i Sprawiedliwości – 5%, natomiast w Sojuszu Lewicy Demokratycznej – 7%⁴⁴. Podobnie działo się w Samoobronie, gdzie oprócz comiesięcznych wpłat pochodzących od parlamentarzystów, do regularnego przekazywania 5–7% swojego wynagrodzenia brutto na rzecz związku zawodowego Samoobrona zobowiązani byli również urzędnicy, którzy z nadania Samoobrony (partii) obejmowali stanowiska w administracji rządowej i samorządowej⁴⁵.

Należy przywołać również dość głośny przykład uchwały Rady Naczelnej Polskiego Stronnictwa Ludowego z 2 marca 2013 roku. PKW dotarła do tego dokumentu podczas badania sprawozdania partii z 2013 roku, kiedy to zwróciła się do PSL o przekazanie ustalonych przez to ugrupowanie zasad dokonywania wszelkiego rodzaju wpłat przez członków partii⁴⁶. Zgodnie z dokumentem do wpłat na fundusz PSL zostali zobowiązani członkowie partii pełniący funkcje wymienione w załączniku, który określa też minimalne kwoty darowizn. Byli do nich zobligowani: posłowie i senatorowie, ministrowie, szefowie agencji rządowych (4800 zł rocznie), wiceministrowie, wojewodowie, marszałkowie województwa, wiceszefowie agencji rządowych i szefowie wojewódzkich oddziałów takich agencji (3000 zł). Obowiązek wpłat mieli też m.in.: dyrektorzy departamentu w urzędzie marszałkowskim (1800 zł), radni województwa (660 zł), starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast (2400 zł rocznie), radni powiatu (480 zł), a także szefowie i wiceszefowie wojewódzkich oraz powiatowych samorządowych jednostek organizacyjnych (to np. wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego czy zespoły parków krajobrazowych).

41 Kulisy finansowania polityki, red. M. Walecki, Warszawa 2002, s. 59–60.

42 K. Leski, *Miliony trudne do skontrolowania*, „Rzeczpospolita”, 22.09.2001.

43 M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007.

44 M. Kącki, K. Katka, *Płać albo oddaj stołek*, „Gazeta Wyborcza”, 29.05.2007.

45 Tamże.

46 G. Łakomski, *Składki na partię. Kandydaci PSL na ważne stanowiska musieli płacić?*, Money.pl, 16.01.2015, <http://news.money.pl/artykul/skladki-na-partie-kandydaci-psl-na-wazne,242,0,1694450.html>.

Wpłaty mieli też dokonywać członkowie zarządów specjalnych stref ekonomicznych podlegających resortowi gospodarki kierowanemu przez szefa PSL Janusza Piechockiego (a wcześniej przez poprzedniego prezesa ludowców Waldemara Pawlaka). Zgodnie ze wspomnianą uchwałą wojewódzkie władze PSL i Naczelny Komitet Wykonawczy partii miały zapewniać stałą aktualizację list osób objętych obowiązkiem wnoszenia wpłat na fundusz, a raz na pół roku miały dokonywać oceny obowiązków wynikających z uchwały. Dokument określał też, że działacze uchylający się od wnoszenia wpłat na fundusz dłużej niż dwa miesiące będą zawieszani w prawach członka partii, a NKW PSL i właściwe zarządy (wojewódzkie) będą zobowiązane do cofnięcia im udzielonych rekomendacji do pełnienia funkcji. Osoby takie miały nie być umieszczane na listach wyborczych PSL w najbliższych wyborach parlamentarnych i samorządowych. Zgodnie z uchwałą wpłaty powinny być dokonywane co miesiąc lub jednorazowo za cały rok⁴⁷. W ciągu dwóch miesięcy po przyjęciu uchwały z obowiązku odprowadzania darowizn zaczęło się wywiązywać ok. 200 członków partii.

Powszechnie dostępnym źródłem informacji o praktykach w pozyskiwaniu takich środków przez partie polityczne są publikacje prasowe – w szczególności tzw. dziennikarstwa śledczego. Publikacje takie wskazują, jak często osoby związane z partią są obligowane do dokonywania określonych wpłat na jej rzecz. Nierzadko inicjatywy takie mają charakter lokalny. Dla przykładu, zgodnie z informacjami prasowymi, radni Prawa i Sprawiedliwości oraz ludzie, którzy z ramienia tej partii znaleźli się na stanowiskach w państwowych firmach w regionie świętokrzyskim, powinni zapłacić „dobrowolne” darowizny na rzecz ugrupowania. Wszyscy otrzymali druki deklaracji wpłat⁴⁸.

„Danina partyjna” nie ma wyłącznie wymiaru bezpośredniej wpłaty darowizny na rzecz partii politycznej. Może bowiem przejawiać się w innym rodzaju działań. Na ważny wymiar takiego zjawiska w odniesieniu do finansowania biura posła do Parlamentu Europejskiego wskazał m.in. Marek Migalski. Jak podkreślił: „W 2009 roku europosłowi na biuro przysługiwało 18 tys. euro. Przed elekcją nie miałem świadomości, że gdy zostanę wybrany, lider mojej partii zażąda ode mnie 12 z 18 tysięcy na potrzeby partyjne – zaczął Migalski. – Za pozostałe 6 tysięcy miałem zatrudnić takich ludzi, jakich chciałym. Brukselski asystent kosztuje mniej więcej 3 tys. euro”⁴⁹. Warto na marginesie zauważyć, że ważne sygnały dotyczące takich praktyk pochodzą od dawnych działaczy partyjnych, którzy przerwali lub skończyli swoje kariery polityczne.

47 Tamże.

48 A. Kosiek, „Dobrowolne darowizny” w PiS. Dla radnych i osób, które otrzymały stanowiska, Wyborcza.pl, 07.05.2017, <http://wyborcza.pl/7,75248,21776235,dobrowolne-darowizny-w-pis-dla-radnych-i-osob-ktore-otrzymaly.html>.

49 Migalski: Kaczyński zażądał ode mnie 12 z 18 tys. euro na potrzeby partyjne, <https://www.wprost.pl/kraj/446078/Migalski-Kaczynski-zazadal-ode-mnie-12-z-18-tys-euro-na-potrzeby-partyjne.html>.

Należy podkreślić, że obok powyższych darowizn i swoistych „danin” w wielu ugrupowaniach (niezależnie) obowiązuje specyficzna tabela comiesięcznych składek na partię, zależna od sprawowanej funkcji członka. W Prawie i Sprawiedliwości w 2017 roku składki takie wynoszą: 10 zł w przypadku zwykłych członków partii, 20 zł, 40 zł i 100 zł w przypadku radnych (odpowiednio: gminnych, powiatowych i wojewódzkich) oraz 200 zł, jeśli chodzi o wojewodę, wicewojewodę, posłów i senatorów⁵⁰. W 2014 roku wskazywano natomiast, że w partii Twój Ruch radny gminny wpłaca miesięcznie 50 zł, a powiatowy 60 zł. Z kolei w SLD radny miejski w Łodzi oddaje 140 zł miesięcznie, radny sejmiku 170 zł, a poseł ok. 1 tys. zł⁵¹. Badacze problematyki finansowania partii podkreślają, że taki system nie sprzyja przejrzystości: „Obowiązujące przepisy sprzyjają zawieraniu przez partie polityczne nieoficjalnych porozumień, których celem jest zagwarantowanie w zamian za konkretne korzyści finansowe określonych stanowisk lub przywilejów”⁵².

Duże wątpliwości budzi również praktyka swoistych „opłat” uiszczanych przez kandydatów za miejsca na listach wyborczych. Ponieważ często – o czym informowały media – kwoty te znacznie przewyższały limit, jaki osoba fizyczna mogła zgodnie z prawem wpłacić, dokonywano operacji przez członków rodziny albo nawet przedstawione osoby. Praktyka taka ma miejsce już od wielu lat. Zgodnie z doniesieniami prasowymi w 2007 roku do takiego działania zachęcali sami liderzy partyjni – np. w Samoobronie kandydaci na posłów byli zobowiązani do wpłaty za pierwsze miejsce na liście 100 tys. zł⁵³. Przewodniczący Lepper osobiście instruował kandydatów, aby przelewać kwotę „przez rodzinę lub zaufanych znajomych”⁵⁴.

Uzupełnieniem powyższych ustaleń są wypowiedzi i opinie wyrażone w wywiadach pogłębionych przeprowadzonych w ramach badania Fundacji Batorego w 2016 i 2017 roku. Większość rozmówców wyraźnie negatywnie oceniła opisywane wyżej praktyki: „W momencie kiedy członek partii obejmuje jakieś stanowisko, to każą mu płacić odpowiednio więcej. I mówią, no z naszej poręki masz funkcję, to płać więcej. Ja uważam, że to jest demoralizujące i nieprzystojne” [Marek Borowski, wywiad]. Inny rozmówca wskazywał: „[można] nawet użyć takiego słowa: «haracz» [...] za to, że my Ci dajemy to, ale za to Ty musisz do partii wpłacić. Tak jakby podkreślanie [...] roli partii w tym, że to ona jest tym podmiotem, tym który zapewnił danemu człowiekowi dane stanowisko, nawet jeśli został na nie demokratycznie wybrany”

50 Tamże. Anna Dąbrowska wskazywała w 2017 roku, że radni miejscy są zobowiązani do wpłacania „składki funkcyjnej” w wysokości 200 zł. Więcej: A. Dąbrowska, *Kto objął funkcję w PiS, ten płaci podatek. Ile wynosi i dlaczego nie zawsze tyle samo?*, „Polityka”, 12.05.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1704740,2,kto-objal-funkcje-w-pis-ten-placi-podatek-ile-wynosi-i-dlaczego-nie-zawsze-tyle-samo.read>.

51 M. Darda, *Partie pobierają od swych członków nie tylko składki, ale i „dobrowolne” wpłaty*, „Dziennik Łódzki”, 24.07.2014 roku, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/3516209,partie-pobieraja-od-swych-czlonkow-nie-tylko-skladki-ale-i-dobrowolne-wplaty,id,t.html>.

52 M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium...*, dz.cyt., s. 91.

53 R. Grochal, *Lewe finanse Samoobrony*, „Gazeta Wyborcza”, 06.09.2005.

54 Tamże.

[ekspert, wywiad nr 7]. Niektóre wypowiedzi wprowadzały rozróżnienie w ocenie – uznawano, że oczekiwanie większych wpłat na rzecz partii od osób pełniących funkcje tylko w części od niej zależne (np. w instytucjach publicznych) jest naganne i stanowi rodzaj szantażu, którego przedmiotem było dalsze sprawowanie funkcji [ekspert, wywiad nr 14]. Pojawiały się też pojedyncze głosy, że „to jest naturalne, że partia pobiera «koszyczkowe»” [Ludwik Dorn, wywiad].

Powyższe ustalenia wskazują wyraźnie, że proceder podatku partyjnego jest od wielu lat wykorzystywany przez ugrupowania polityczne. Znajduje on swoje odbicie w swoistych tabelach stawek składek członkowskich, jednak znacznie bardziej niepokojące jest to, że osoby sprawujące z rekomendacji partii różnorodne funkcje są zobowiązywane do przekazywania części. Takie działania – choć nierzadko znajdują potwierdzenie w oficjalnych dokumentach – okazują się niezwykle trudne do udowodnienia. Nie da się bowiem stwierdzić, że wpłaty są dokonywane pod jakimkolwiek przymusem, a nie w pełni dobrowolnie. Dotyczy to również m.in. wpłat na Fundusz Wyborczy komitetu przez kandydatów.

Partyjne posady – patronaż

Istotnym problemem polskich partii politycznych jest upartyjnienie wyboru osób zasiadających w różnych agencjach wykonawczych, a także w zarządach i radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa⁵⁵. Stanowiska te, choć nie pochodzą z wyborów, stają się najczęściej zasobem wykorzystywanym przez partie, swoistym „łupem kadrowym”, który należy się członkom zwycięskiej partii politycznej i pozwala zarobić jej członkom. Ta kwestia wiąże się też z tzw. składkami VIP, czyli zwyczajem, zgodnie z którym osoby zajmujące wysokie stanowiska zobowiązane są do przekazywania większej składki na partię, z ramienia której je uzyskały. Gdy dotyczy to stanowisk, na które powinien być zorganizowany sprawiedliwy, konkursowy nabór, powstaje negatywne zjawisko: o ich obsadzie decydują nie kompetencje, ale gotowość dzielenia się z partią wynagrodzeniem pochodzącym z publicznych środków.

Innym zjawiskiem może być pośrednie finansowanie kampanii wyborczych lub działalności politycznej przez spółki państwowe. Na takie nieoczywiste powiązania partii ze spółkami Skarbu Państwa zwracał uwagę m.in. M. Walecki⁵⁶. W ostatnim czasie pojawiły się zarzuty, że przykładem takiego związku była kampania

55 Byłe Ministerstwo Skarbu Państwa nadzorowało 367 podmiotów, co uświadamia skalę możliwych nadużyć. Zob. *Podmioty nadzorowane przez MSP (stan na 31 grudnia 2016 r.)*, <http://msp.gov.pl/pl/polityka-wlascicielska/podmioty-nadzorowane-pr-1/37,Podmioty-nadzorowane-przez-MSP.html>.

56 Zob. wystąpienie Marcina Waleckiego na konferencji *Zawłaszczanie państwa: klientyzm, korupcja, nepotyzm*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa, 17 września 2012 roku, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/debaty/2012/zawlaszczanie_panstwa_klientyzm_korupcja_nepotyzm.

medialna mająca uzasadnić potrzebę reformy sądownictwa w Polsce, finansowana przez Polską Fundację Narodową, której głównym źródłem przychodów są środki pochodzące z dużych spółek Skarbu Państwa. Już w trakcie tej kampanii pojawiły się kontrowersje, czy takie działania nie powinny zostać uznane za tzw. prekampanię wyborczą na rzecz partii rządzącej. Trudno uzasadnić, że kampania PFN realizowała cele statutowe fundacji i że przyniosła korzyści spółkom Skarbu Państwa związanym z PFN⁵⁷.

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2009 roku⁵⁸ wprost mówiono o „karuzeli kadrowej” w organach spółek, co miało opisywać zmiany osobowe dokonane w organach spółek Skarbu Państwa w latach 2004–2008. W większości przypadków „zmiany te dokonywano bez wskazywania jakiegokolwiek uzasadnienia, a istniejące procedury naboru kandydatów były nieprzejrzyste”. W kolejnych latach nie działo się lepiej. W raporcie z kontroli z 2013 roku NIK stwierdził, że w latach 2010–2012 „występowały liczne zmiany przedstawicieli Ministra Skarbu Państwa w składach rad nadzorczych badanych spółek, dokonywane w trakcie kadencji”⁵⁹. W dziewięciu na 25 skontrolowanych przypadków „zmiany te uzasadniano enigmatycznym stwierdzeniem o potrzebie wzmocnienia nadzoru, a w pięciu przypadkach brak było uzasadnienia”⁶⁰. Jeśli zsumujemy liczbę zmian kadrowych dokonywanych w spółkach Skarbu Państwa, to okaże się, że według dostępnych danych w latach 2001–2017 było ich aż 13 301⁶¹!

57 M. Wachowicz, *Nowoczesna pisze do PKW w sprawie kampanii informacyjnej PFN: to twarda partyjna propaganda*. PAP, 8.09.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/mariusz/news,1076821,nowoczesna-pisze-do-pkw-w-sprawie-kampanii-informacyjnej-pfn-to-twarda-partyjna-propaganda.html>; P. Kościński, *Afera billboardowa. PKW nie zajmie się kampanią Polskiej Fundacji Narodowej*, „Gazeta Wyborcza”, 08.09.2016, <http://wyborcza.pl/7,75398,22390381,afere-billboardowa-pkw-nie-zajmie-sie-kampania-polskiej-fundacji.html>.

58 *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, grudzień 2009, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1682,vp,1900.pdf>.

59 *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi i spółkami z większościami udziałem Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2013, https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lwr~p_12_187_201302191401551361278915~02,typ,kk.pdf.

60 Tamże. Ponadto w cytowanym raporcie czytamy, że „dokonywanie zmian w składach rad nadzorczych w trakcie trwania kadencji bez udokumentowanego uzasadnienia ujmującego zaniechania osoby odwoływanej oraz przyjmowanie rezygnacji bez analizy przyczyn wskazuje na występowanie korupcyjnych mechanizmów dowolności postępowania i słabości nadzoru i kontroli w stosowaniu tych procedur”.

61 Najwięcej zmian w liczbach bezwzględnych w spółkach Skarbu Państwa, począwszy od 2001 roku, zaszło za rządu Leszka Millera (3 326) oraz podczas pierwszej (3 283) i drugiej kadencji (1 790) rządu Donalda Tuska. Gdy analizuje się te same dane proporcjonalnie do długości trwania kadencji poszczególnych rządów, okazuje się, że pierwsze miejsce w tempie przeprowadzania zmian kadrowych w podległych spółkach Skarbu Państwa nadal zajmuje Leszek Miller (rząd w latach 2001–2004) – 3,59 zmiany na dzień kadencji, natomiast kolejne miejsca należą do Jarosława Kaczyńskiego (2006–2007) – 2,77 zmiany na dzień kadencji – oraz Beaty Szydło (od 2015 roku) – 2,66. Zob. I. Sudak, A. Deryło, *Zmiany we władzach spółek skarbu państwa od 2001 r. Który premier najmocniej kręcił karuzelą kadrową?*, BIQDATA, 06.06.2017, <http://biqdata.wyborcza.pl/zmiany-w-spolkach-skarbu-panstwa-2017>.

Partie w przeszłości czasem nawet nie kryły się z politycznymi motywami zmian w spółkach państwowych. Przykładowo: Stanisław Dobrzański, minister obrony narodowej w latach 1996–1997 w rządach Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza, został w 2001 roku prezesem spółki Polskie Sieci Elektroenergetyczne, którą to funkcję pełnił do 2006 roku. Pytany przez dziennikarzy o tę nominację ówczesny minister skarbu Wiesław Kaczmarek przyznał: „Staszek chciał spróbować sił w biznesie. Dlaczego miałem mu nie dać szansy?”⁶². Gdy wspomina się o dziennikarzach, należy podkreślić, że to właśnie media mają ogromne zasługi w ujawnianiu i piętnowaniu patologii związanych z obsadzaniem stanowisk w spółkach państwowych. Bardzo dobrym przykładem jest tutaj cykl artykułów „Puls Biznesu” opisujących w kolejnych latach – w formie zestawień zawierających setki nazwisk – powiązania działaczy PO, PSL, a ostatnio PiS ze spółkami Skarbu Państwa⁶³. We wrześniu 2012 roku gazeta opublikowała zestawienie zawierające 408 nazwisk działaczy PSL oraz członków ich rodzin powiązanych z firmami państwowymi w okresie pięciu lat poprzedzających publikację artykułu. Przykładowo: za rządów Marka Sawickiego, ministra rolnictwa w latach 2007–2012 oraz 2014–2015, dyrektorem w KRUS została jego szwagierka, a zastępcą szefa Centralnej Biblioteki Rolniczej – teść syna. Natomiast w listopadzie 2012 roku pismo ujawniło listę 428 nazwisk osób powiązanych z PO, podając m.in. przykład grupy PGE, gdzie pracę znalazło ponad 50 działaczy Platformy, w tym były wiceminister skarbu Aleksander Grad, który objął funkcję prezesa spółki PGE Energia Jądrowa i PGE EJ 1.

W styczniu 2017 roku „Puls Biznesu” upublicznił listę prawie 1000 nazwisk działaczy związanych z PiS, choćby Wojciecha Jasińskiego, ministra skarbu w latach 2006–2007. Został on wybrany na prezesa PKN Orlen, mimo zaledwie trzyletniego doświadczenia w zarządzaniu wielokrotnie mniejszą spółką, w dodatku powiązaną z PiS. Jednak w przypadku PiS symbolem upolitycznienia (takim jak kiedyś cytowana wyżej wypowiedź W. Kaczmarka) stała się przede wszystkim postać Bartłomieja Misiewicza, byłego rzecznika i szefa gabinetu politycznego ministra obrony narodowej. Oprócz tych funkcji był on m.in. członkiem rad nadzorczych Polskiej Grupy Zbrojeniowej i spółki Energa Ciepło Ostrołęka, chociaż nie spełniał formalnych kryteriów związanych z wykształceniem (nie miał wykształcenia wyższego nawet na poziomie licencjatu).

62 Tamże.

63 Zob. D. Tokarz, *Teraz K... My w wykonaniu ludowców*, „Puls Biznesu”, 24.09.2012, <https://www.pb.pl/teraz-k-my-w-wykonaniu-ludowcow-685562>; tenże, *Kto jest kim w zielonym imperium*, „Puls Biznesu”, 24.09.2012, <https://www.pb.pl/kto-jest-kim-w-zielonym-imperium-685600>; tenże, *Lista wstydu Platformy Obywatelskiej*, „Puls Biznesu”, 04.11.2012, <https://www.pb.pl/lista-wstydu-platformy-obywatelskiej-691425>; tenże, *sPiS zasobów własnych*, „Puls Biznesu”, 16.01.2017, <https://static.pb.pl/atta/3127-spis-zasobow-wlasnych-raport.pdf>.

2.7. Utrzymanie biur i klubów parlamentarnych

Źródłem finansowania klubów i kół parlamentarnych, a także terenowych biur parlamentarzystów są środki budżetowe Kancelarii Sejmu i Senatu. Wysokość ryczałtów przysługujących poszczególnym posłom, senatorom, a także ich klubom określają zarządzenia marszałków Sejmu i Senatu, które zawierają proste algorytmy pozwalające na wyliczenie przysługujących ryczałtów.

Przykładowo – ryczałt na prowadzenie biura poselskiego lub senatorskiego od stycznia 2017 roku wynosi 14 200 zł miesięcznie. Z kolei ryczałt na zatrudnienie w biurze klubu poselskiego lub parlamentarnego pracownika z wykształceniem prawniczym „w celu wspierania działalności klubu związanej z procesem tworzenia prawa” to miesięcznie 10 500 zł na klub liczący do 30 posłów, 15 750 zł na taki, który ma od 31 do 100 posłów, oraz 21 000 zł na klub grupujący powyżej 100 posłów.

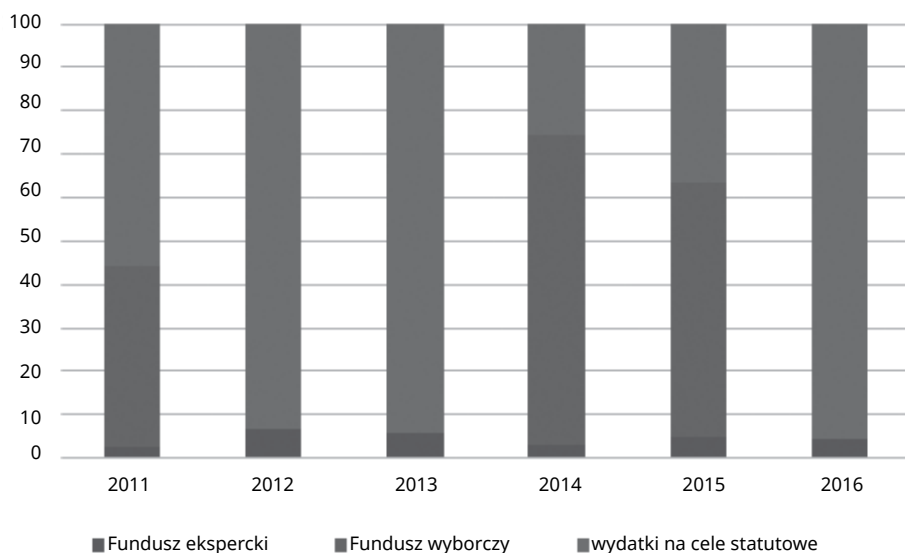
3. Wydatki na funkcjonowanie partii politycznych

3.1. Wydatki z subwencji

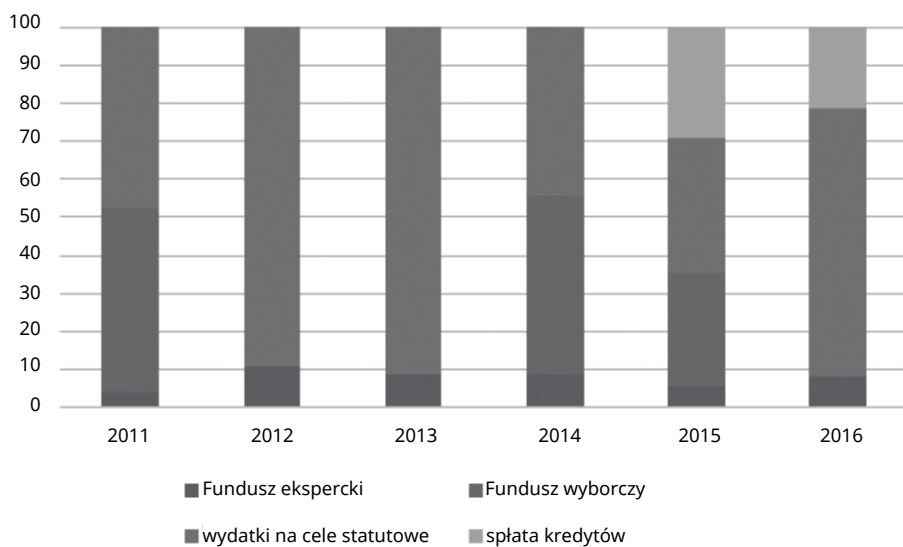
Poza ujawnieniem źródeł finansowania partii polityczne przekazują do PKW także rozliczenie wydatków związanych z subwencją budżetową. Ugrupowania przeznaczają swoje zasoby finansowe i rzeczowe na cele statutowe związane z administrowaniem strukturami partii i kampaniami wyborczymi. Wydatki obejmują utrzymanie organizacji partyjnych, zatrudnienie pracowników, prowadzenie kampanii wyborczych. Środki z subwencji mogą być też przeznaczone na spłatę kredytów.

Identyfikacja wydatków partii opiera się przede wszystkim na danych z zapisów na kontach bankowych. Partie posiadają zazwyczaj podstawowe konto (rachunek bieżący), z którego finansują wydatki związane z bieżącą działalnością. Oprócz tego w przypadku partii mających prawo do subwencji budżetowej pochodzące z niej środki wpływają na osobne – wydzielone konto. Niezależnie od tych rachunków partie, które zamierzają uczestniczyć w wyborach, tworzą odrębne konto Funduszu Wyborczego.

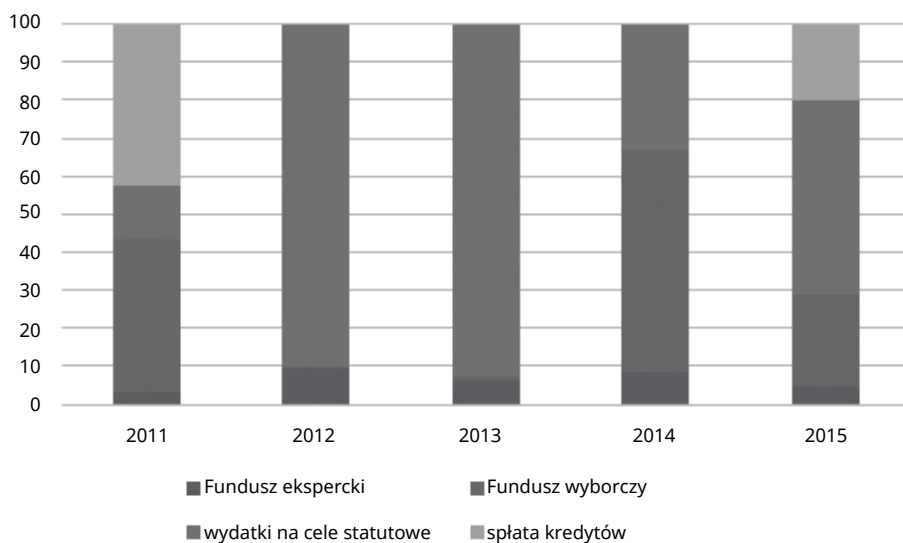
Ze złożonych do PKW informacji dotyczących wykorzystania subwencji wynika, że zarówno PO, jak i PiS w latach wyborczych ponad połowę środków z subwencji przeznaczały na Fundusz Wyborczy. W przypadku PO w latach 2011, 2014 i 2015 było to odpowiednio 41,5%, 71% i 58% rocznej subwencji. Natomiast PiS w tych samych latach przekazał na ten cel odpowiednio 48%, 71% i 58%. Najmniej na Fundusz Wyborczy w analizowanym okresie przeznaczyło PSL – średnio 11–13% otrzymanej subwencji. W latach, w których nie odbywały się wybory, partie wydzielały na cele statutowe (bardzo ogólna kategoria zawierająca różne wydatki) ponad 90% kwoty przyznanej z budżetu państwa. Do partii, które w tym okresie spłacały kredyt, należały PiS, SLD i TR. W przypadku Nowoczesnej, która w wyniku odrzucenia jej sprawozdania finansowego za 2015 rok otrzymała subwencję tylko w roku 2016, 5% z niej zostało przeznaczonych na Fundusz Ekspercki i pozostałe 95% na działalność statutową.



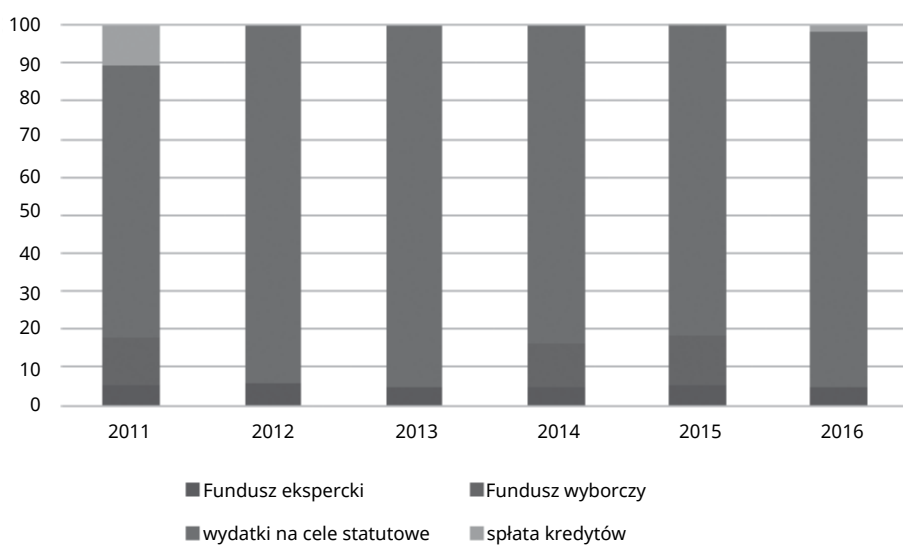
Ryc. 3.1. Struktura wydatków z subwencji PO



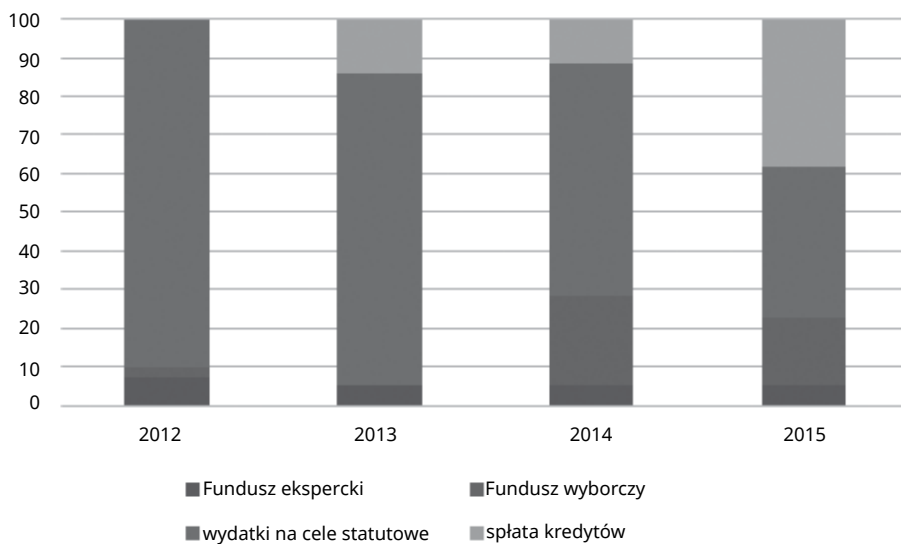
Ryc. 3.2. Struktura wydatków z subwencji PiS



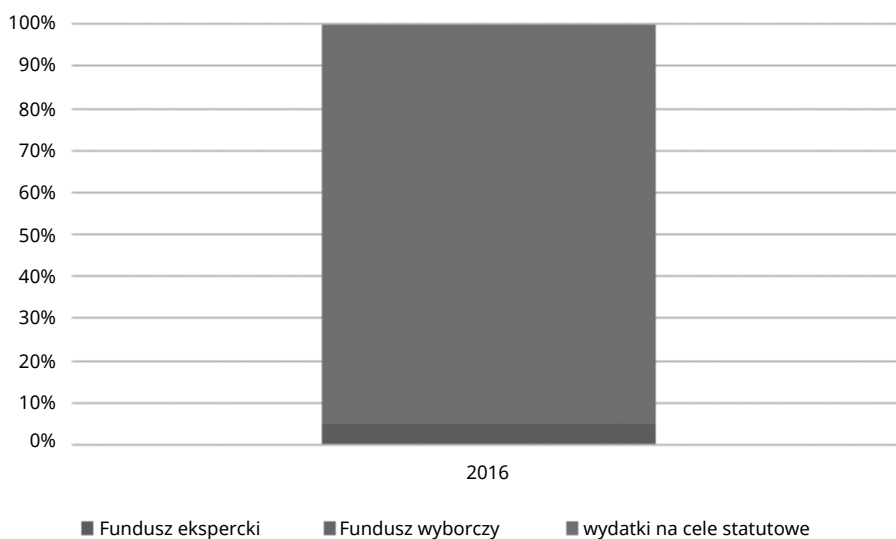
Ryc. 3.3. Struktura wydatków z subwencji SLD



Ryc. 3.4. Struktura wydatków z subwencji PSL



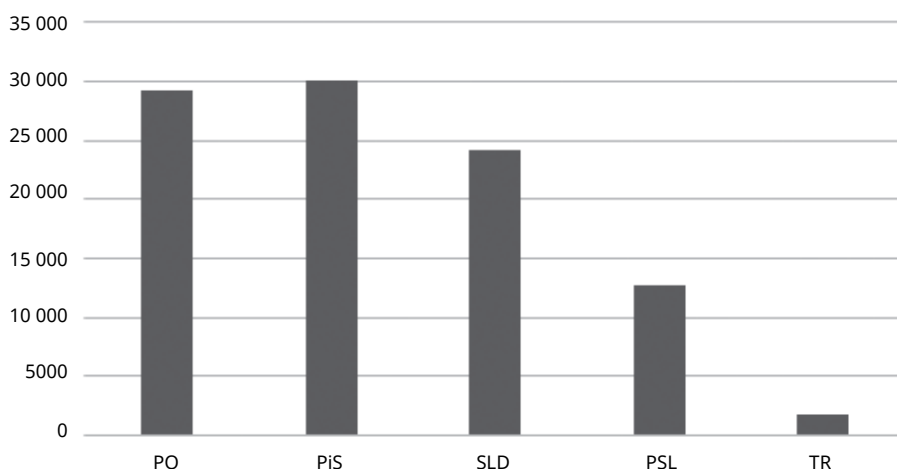
Ryc. 3.5. Struktura wydatków z subwencji TR



Ryc. 3.6. Struktura wydatków z subwencji Nowoczesnej

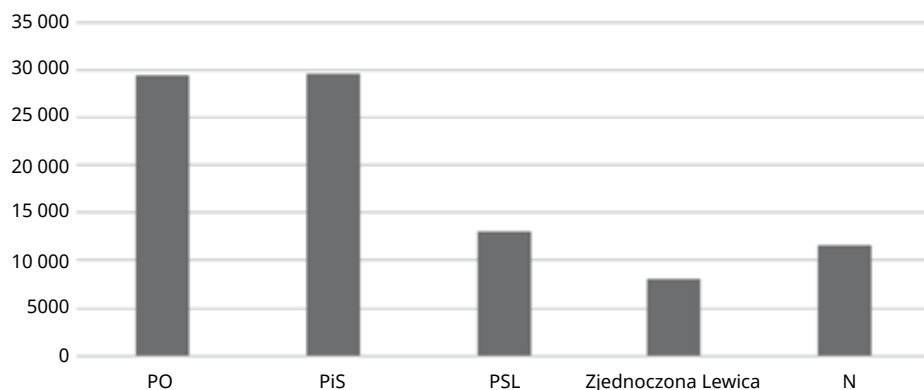
3.2. Wydatki komitetów wyborczych

Jednym z najważniejszych wydatków partii politycznych są koszty prowadzenia kampanii wyborczej. Przypomnijmy, że partia polityczna ma obowiązek utworzenia Funduszu Wyborczego i to wyłącznie za jego pośrednictwem może przekazywać środki na rzecz komitetu wyborczego powoływanego do udziału w konkretnych wyborach. Komitety wyborcze partii politycznych tworzone są w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz organów samorządu terytorialnego. W wyborach Prezydenta RP występują komitety wyborcze wyborców, ale każda partia parlamentarna najczęściej jednoznacznie wspiera jeden komitet. Poniżej zestawiamy wydatki komitetów wyborczych partii politycznych (lub wspieranych jednoznacznie przez partie) w poszczególnych typach wyborów.



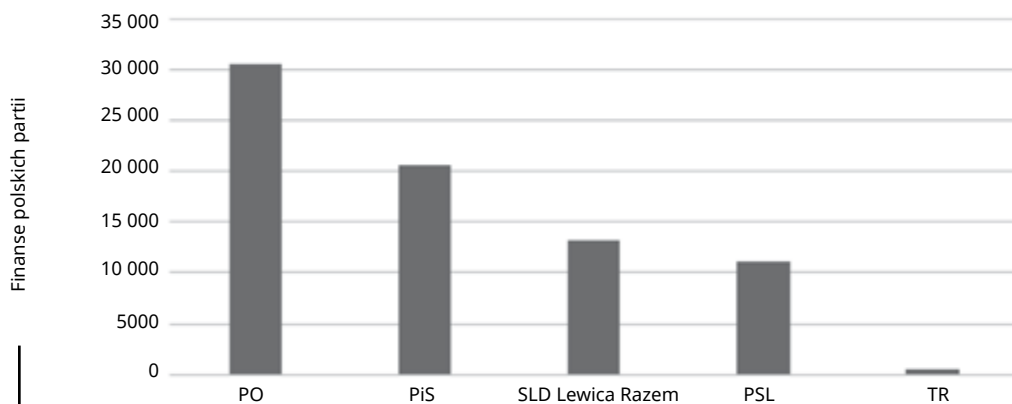
Ryc 3.7. Wydatki komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 2011 roku (w tys. zł)

W wyborach parlamentarnych w 2011 roku widać dominację trzech partii: PiS, PO i SLD, które przeznaczyły na udział w wyborach odpowiednio 30, 29 i 24 mln zł. Spośród badanych partii parlamentarnych najmniej na kampanię wyborczą wydały wówczas PSL (blisko 13 mln zł) oraz Ruch Palikota (niecały milion). W wyborach parlamentarnych w 2015 roku PO i PiS dysponowały budżetami zbliżonymi do 30 mln zł, a PSL – 13 mln zł. Zjednoczona Lewica (SLD+TR+PPS+UP+Zieloni) tworząca koalicję przeznaczyła na wybory niespełna 8 mln zł. Wchodząca na scenę polityczną Nowoczesna wydała ponad 11 mln zł.



Ryc 3.8. Wydatki komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 2015 roku (w tys. zł)

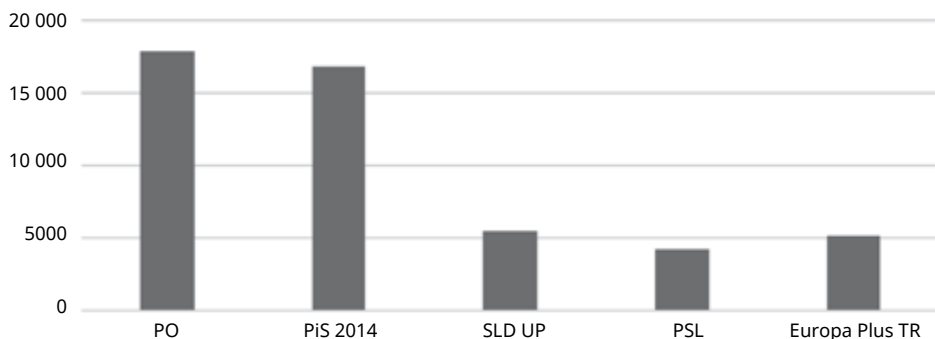
W wyborach samorządowych w 2014 roku widoczna była znacząca przewaga komitetu wyborczego PO nad komitetami innych ugrupowań. Komitet wyborczy PO w wyborach samorządowych wydał ponad 30 mln zł (a więc nawet nieco więcej niż w wyborach parlamentarnych z 2015 roku), komitet PiS przeznaczył na tę kampanię trochę powyżej 20 mln, komitety SLD i PSL – po 12–13 mln, a komitet Twojego Ruchu – tylko nieco powyżej 0,5 mln zł.



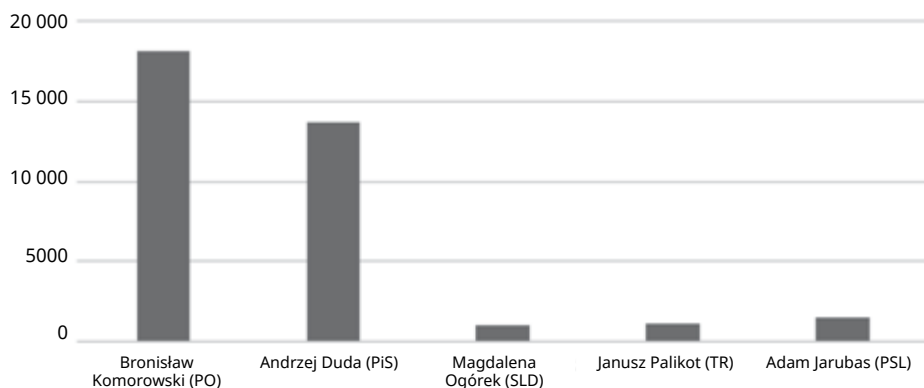
Ryc. 3.9. Wydatki komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach samorządowych w 2014 roku

* W ramach koalicji SLD Lewica Razem zostały połączone siły partii SLD, Unii Pracy oraz Krajowej Partii Emerytów i Rencistów.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku najwyższe wydatki poniesione na przygotowanie kampanii sprawozdały PO i PiS. Budżety komitetów wyborczych tych partii miały wielkość odpowiednio 18 i 17 mln zł. Komitety pozostałych ugrupowań – PSL i dwa koalicyjne: SLD i UP oraz Europa Plus Twój Ruch – wydały od 4 do 5 mln zł.



Ryc. 3.10. Wydatki komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach do PE w 2014 roku (w tys. zł)



Ryc. 3.11. Wydatki komitetów wyborczych kandydatów w wyborach prezydenckich w 2015 roku (w tys. zł)

Chociaż w przypadku wyborów prezydenckich formalnie partie polityczne nie tworzą komitetów wyborczych, to w praktyce wspierają instytucjonalnie i finansowo najważniejszych kandydatów na urząd prezydenta RP. W tym sensie wydatki komitetów wyborczych wyborców, które wystawiają kandydatów *de facto* nominowanych przez partie polityczne, można porównywać z wydatkami komitetów wyborczych konkurujących w wyborach parlamentarnych. W 2015 roku największe środki na kampanię mieli kandydaci dwóch największych partii politycznych: PO i PiS. Kampania Bronisława Komorowskiego kosztowała nieco ponad 18 mln, natomiast kampania Andrzeja Dudy – ponad 13,5 mln zł. Pozostali kandydaci odstawali od tych dwóch o rząd wielkości: ich komitety wyborcze dysponowały kwotami ok. 1–1,5 mln zł.

Porównanie wysokości środków finansowych wydawanych w różnych kampaniach wyborczych pokazuje wyraźną (i pogłębiającą się w badanym okresie) dominację finansową dwóch partii politycznych: PiS i PO.

W większości przypadków w budżetach komitetów wyborczych na pokrycie ich wydatków wystarczające okazywały się pozyskane przez nie przychody. Wyjątek stanowią systematycznie deficytowe, i to dla wszystkich ugrupowań, wybory do Parlamentu Europejskiego. Partią, która systematycznie wydawała na kampanie wyborcze więcej, niż wynosiły przychody komitetu wyborczego, był SLD. Wydatki tego ugrupowania w 2011 i 2015 roku w wyborach parlamentarnych, w 2014 roku w wyborach do PE i samorządowych (w koalicji) przekroczyły znacznie przychody. W wyborach do PE i parlamentu w 2015 roku (w koalicji z SLD) również wydatki Twojego Ruchu w budżecie przekroczyły przychody o 1 mln zł.

Znaczna różnica pomiędzy poniesionymi wydatkami a dotacją podmiotową bywa bardzo trudna do pokrycia i w kolejnych latach następujących po wyborach może być sporym obciążeniem dla partii politycznej. W wyborach parlamentarnych w 2011 i 2015 roku pełny zwrot kosztów poniesionej kampanii przysługiwał PO i PiS⁶⁴. W zestawieniu przysługującej dotacji w stosunku do wydatków można zobaczyć, że PSL, SLD i Nowoczesna osiągnęły swój wynik wyborczy relatywnie wysokim kosztem. PSL uzyskało zwrot niecałych 6 mln zł z 13 mln wydanych na kampanię w 2011 roku. W 2015 roku wydatki PSL wyniosły ponad 13 mln, a zwrot w postaci dotacji jedynie 2,6 mln zł. W 2011 roku SLD otrzymało zwrot niecałych 5 mln przy wydatkach 24 mln zł, a w 2016 roku w ogóle nie uzyskało dotacji przy poniesionych wydatkach rządu 8 mln. Nowoczesna przeznaczyła na kampanię 11,5 mln, a zwrot wyniósł zaledwie 1,5 mln zł.

64 W wyniku wyborów parlamentarnych z 2015 roku dotacja podmiotowa w wysokości równej wysokości wydatków przysługiwała także komitetom: KWW Kukiz'15, KWW Lidia Staroń – Zawsze po stronie ludzi, KWW Marka Borowskiego i KWW Obremski – niezależny senator z Wrocławia.

Tabela 3.1. Porównanie wysokości wydatków komitetów wyborczych z wysokościami przysługujących im dotacji na wydatki poniesione w kampaniach wyborczych (w tys. zł)

Sejm 2011	PO	PiS	PSL	SLD	TR	N
wydatki	29 274	30 119	12 699	24 163	1748	
dotacja	29 274	30 120	5287	4785	1753	
Sejm 2015	PO	PiS	PSL	Zjednoczona Lewica		
wydatki	29 415	29 656	13 122	8027		11 551
dotacja	26 746	29 710	2643	0		1088
Parlament Europejski 2014	PO	PiS	PSL	SLD-UP	Europa Plus TR	
wydatki	17 828	16 795	4157	5475	5173	
dotacja	2718	2931	572	609	0	

Źródło: sprawozdania komitetów wyborczych partii politycznych

Analiza struktury wydatków komitetów wyborczych pozwala stwierdzić, że najistotniejsze były te ponoszone na korzystanie ze środków masowego przekazu. Wszystkie komitety na komunikację masową wydawały największą część swoich wydatków – od 60 do 79%. Wyjątek stanowi TR, który w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2014 roku na środki masowego przekazu wydatkował 20–30% swoich środków.

Tabela 3.2. Wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i materiały w wyborach parlamentarnych w 2011 roku

	PO	PiS	SLD	PSL	TR
Wydatki na środki masowego przekazu (w tys. zł)	19 218	21 338	18 482	7740	1042
Udział wydatków na środki masowego przekazu w wydatkach ogółem	65,6	70,8	76,0	60,9	59,6
Dzienniki i czasopisma (%)	7	14	12	30	17
Radio i telewizja (%)	49	31	39	24	40
Internet (%)	14	7	6	5	8
Plakaty (%)	29	48	43	41	36

Tabela 3.3. Wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i materiały w wyborach parlamentarnych w 2015 roku (w tys. zł)

	PO	PiS	PSL	Zjednoczona Lewica SLD-TR	N
Wydatki na środki masowego przekazu	19 968	18 711	8168	5368	9113
Udział wydatków na środki masowego przekazu w wydatkach ogółem	67,8	63,0	62,2	66,8	79
Dzienniki i czasopisma (%)	5	9	25	13	23
Radio i telewizja (%)	49	50	23	17	18
Internet (%)	16	8	5	6	15
Plakaty (%)	30	33	47	64	44

Tabela 3.4. Wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i materiały w wyborach prezydenckich w 2015 roku (w tys. zł)

	KWW Mag- daleny Ogórek (SLD)	KWW Janu- sza Paliko- ta (TR)	KWW Adama Jaru- basa (PSL)	KWW Broni- sława Komo- row- skiego (PO)	KWW An- drzeja Dudy (PiS)
Wydatki na środki masowego prze- kazu	472	343	1097	12 041	8278
Udział wydatków na środki masowego przekazu w wydatkach ogółem	45,6	30,4	75,9	66,3	60,5
Dzienniki i czasopisma (%)		10	9	3	3
Radio i telewizja (%)	75	69	50	62	75
Internet (%)	24	12	3	10	10
Plakaty (%)	0	8	38	24	12

Tabela 3.5. Wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i materiały w wyborach do PE w 2014 roku

	PO	PiS	SLD- UP	PSL	TR
Wydatki na środki masowego prze- kazu	11 855	12 735	2889	2574	3090
Udział wydatków na środki masowego przekazu w wydatkach ogółem	66,4	75,8	52,7	61,9	59,7
Dzienniki i czasopisma (%)	9	5	11	23	11
Radio i telewizja (%)	47	55	20	23	32
Internet (%)	12	6	4	5	9
Plakaty (%)	32	34	65	49	48

Tabela 3.6. Wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i materiały w wyborach samorządowych w 2014 roku (w tys. zł)

	PO	PiS	SLD Lewica Razem (koalicyja)	PSL	TR
Wydatki na środki masowego przekazu	17 393	11 901	8682	6524	158
Udział wydatków na środki masowego przekazu w wydatkach ogółem	56,9	57,8	65,3	58,6	27,9
Dzienniki i czasopisma (%)	11	16	18	29	5
Radio i telewizja (%)	39	24	14	19	26
Internet (%)	14	6	5	4	37
Plakaty (%)	36	54	64	49	32

* Wydatki na poszczególne środki masowego przekazu – dzienniki, telewizję, internet i plakaty – w stosunku do wydatków na środki masowego przekazu ogółem.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że w kampaniach wyborczych największych partii politycznych dominują wydatki na radio i telewizję oraz plakaty (czyli tzw. reklamę outdoorową). Radio i telewizja odgrywają mniejszą rolę w wyborach o charakterze lokalnym (wybory samorządowe z 2014 roku), a większą – w prezydenckich (2015 rok). Reklama w radiu i telewizji wyraźnie dominuje w kampaniach prowadzonych przez PO i PiS. PSL w kolejnych kampaniach wyborczych przeznaczało relatywnie większą część wydatków na reklamę w prasie drukowanej. SLD prowadziło bardzo intensywne działania internetowe w trakcie kampanii prezydenckiej (24%), a TR wydało 37% swoich środków na kampanię internetową w wyborach samorządowych.

Jednym z prostych wskaźników efektywności przeprowadzonej kampanii wyborczej jest tzw. koszt zdobycia jednego głosu. Aby go obliczyć, dzieli się kwotę wydatków komitetu wyborczego przez liczbę głosów uzyskanych przez daną partię lub kandydata w wyborach. Kampania przed wyborami prezydenckimi jest relatywnie najtańsza. Najwięcej środków – w wartościach bezwzględnych – ugrupowania wydają na kampanię parlamentarną, jednak ze względu na wyraźnie słabszą mobilizację wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego (niska frekwencja wyborcza) to w wyborach europejskich przeciętny koszt zdobycia jednego głosu okazuje się najwyższy.

W przypadku wyborów parlamentarnych średni koszt kampanii w przeliczeniu na jeden głos tylko nieznacznie różnił się między rokiem 2011 a 2015 i wynosił odpowiednio 7,13 i 7 zł. Najkosztowniejszą kampanię wyborczą do Sejmu w 2011 roku przeprowadził SLD. Zdobycie jednego głosu wiązało się z poniesieniem wydatków w wysokości ponad 20 zł. W tej samej kampanii najefektywniejszy okazał się TR (wówczas Ruch Palikota), dla którego koszt kampanii w przeliczeniu na jeden głos wyniósł 1,21 zł. W 2015 roku najdroższą kampanię w przeliczeniu na jeden głos prowadziło PSL – każdy głos pozyskany przez to ugrupowanie kosztował 17 zł, mniej więcej dwukrotnie więcej w porównaniu z pozostałymi analizowanymi partiami parlamentarnymi.

Tabela 3.7. Koszt uzyskania głosu przez komitety wyborcze w wyborach

Koszt uzyskania głosu przez komitety wyborcze w wyborach do parlamentu w 2011 roku						
	PO	PiS	SLD	PSL	TR	Ogółem dla analizowanych partii
Wydatki (w zł)	29 274 776	30 119 644	24 163 755	12 699 503	1 748 565	98 006 245
Liczba głosów uzyskana w wyborach	5 629 773	4 295 016	1 184 303	1 201 628	1 439 490	13 750 210
Koszt jednego głosu (w zł)	5,20	7,01	20,40	10,57	1,21	7,13

Koszt uzyskania głosu przez komitety wyborcze w wyborach do parlamentu w 2015 roku						
	PO	PiS	Zjednoczo- na Lewica SLD-TR	PSL	N	Ogółem dla anali- zowanych partii
Wydatki (w zł)	29 415 998	29 656 020	8 027 474	13 122 215	11 551 000	91 772 707
Liczba głosów uzyskana w wybo- rach	3 661 474	5 711 687	1 147 102	779 875	1 155 370	11 300 138
Koszt jednego głosu (w zł)	8,03	5,19	7,00	16,83	10,00	8,12
Koszt uzyskania głosu przez komitety wyborcze w wyborach prezydenckich w 2015 roku						
	KWW Bro- niśława Komorow- skiego (PO)	KWW Andrzeja Dudy (PiS)	KWW Magdale- ny Ogórek (SLD)	KWW Adama Jarubasa (PSL)	KWW Janusza Palikota (TR)	Ogółem dla anali- zowanych partii
Wydatki (w zł)	18 140 502	13 676 676	1 035 160	1 444 213	1 129 161	35 425 715
Liczba głosów uzyskana w wybo- rach	5 031 060	5 179 092	353 883	238 761	211 242	11 014 038
Koszt jednego głosu (w zł)	3,61	2,64	2,93	6,05	5,35	3,22

Koszt uzyskania głosu przez komitety wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku						
	PO	PiS	SLD_UP	PSL	TR	Ogółem dla analizowanych partii
Wydatki (w zł)	17 828 556	16 795 595	5 475 781	4 157 173	5 173 072	49 430 179
Liczba głosów uzyskana w wyborach	2 271 215	2 246 870	667 319	480 846	252 779	5 919 029
Koszt jednego głosu (w zł)	7,85	7,48	8,21	8,65	20,46	8,35

Należy podkreślić, że występują bardzo duże różnice w poziomie wydatków ogółem, które poszczególne partie przeznaczają na wybory. Partie różnią się też wyraźnie wydatkami na kampanię przypadającymi na jeden głos. Choć średni koszt zdobycia głosu przez duże partie jest niższy niż w przypadku mniejszych ugrupowań, to jednak przykłady Twojego Ruchu (Ruchu Palikota) czy Nowoczesnej pokazują, że partie rozpoczynające swoją działalność nie są skazane na porażkę i nawet przy niskim poziomie wydatków mogą osiągnąć niezły wynik wyborczy.

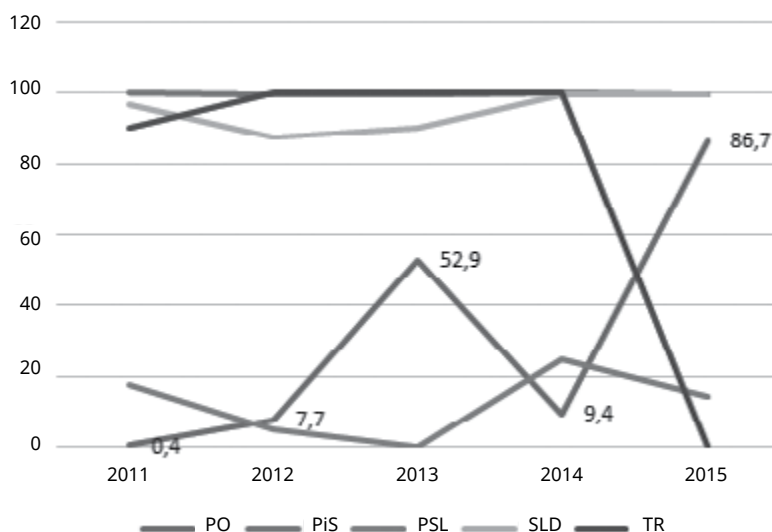
3.3. Wydatki z Funduszu Eksperckiego

Nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 2001 roku nałożyła na partie obowiązek tworzenia Funduszy Eksperckich, na które muszą przeznaczać od 5 do 15% otrzymanej subwencji. O ile realizacja tego zobowiązania wydaje się dość prosta w egzekwowaniu, o tyle zdecydowanie trudno jest zweryfikować, czy środki te faktycznie wydawane są zgodnie z ich przeznaczeniem. Wynika to z faktu, że przepisy umożliwiają dość uznaniowe opisywanie i kwalifikowanie wydatków z tego funduszu, co zdecydowanie utrudnia Państwowej Komisji Wyborczej stwierdzenie, czy faktycznie są to wydatki na cele eksperckie, czy też nie. Zgodnie z prawem w Funduszu Eksperckim partia gromadzi środki finansowe pochodzące jedynie z jej wpłat własnych.

Analizowane partie parlamentarne przeznaczają na Fundusz Ekspercki zasadniczo tylko obowiązkowe minimum. Najwięcej wśród analizowanych partii – średnio

7,5% z subwencji rocznie – na konto swojego funduszu przelewało PiS. Najmniej środków w całym okresie na ten cel przeznaczyło PO.

Wzór informacji o wydatkach środków pochodzących z subwencji składanych przez partie polityczne nie sprzyja identyfikacji pieniędzy wydanych z Funduszu Eksperckiego – dominują dwie szerokie kategorie: „ekspertyzy” i „działalność wydawniczo-edukacyjna”. Gdy przygląda się wydatkom z Funduszu Eksperckiego, można założyć, że PiS przeznacza całą kwotę na ekspertyzy, ale nie finansuje działalności wydawniczo-edukacyjnej. Podobną strukturę wydatków widzimy w przypadku SLD i TR. Z kolei PO, choć finansowało ekspertyzy w wybranych latach, to większość Funduszu Eksperckiego pożytkowało na działalność wydawniczo-edukacyjną (rocznie średnio ponad 400 tys. zł). PSL wydawało środki przede wszystkim na wydawnictwa i edukację – w sumie 443 tys. zł.



Ryc. 3.12. Wydatki na ekspertyzy z Funduszu Eksperckiego (% wydatków z całego funduszu)

* Nowoczesna przeznaczyła środki z Funduszu Eksperckiego wyłącznie na koszty finansowe.

W wywiadach pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami administracji partyjnej formułowano zróżnicowane, często skrajne oceny Funduszu Eksperckiego. Choć przedstawiciele partii politycznych rozumieją cele przyświecające wyodrębnieniu puli środków na działalność ekspercką, to jednak w wypowiedziach dominowały negatywne oceny obowiązku tworzenia funduszu i przeznaczania na niego określonych środków z subwencji. Wskazywano, że wprowadza on komplikacje w gospodarce finansowej. Jak zauważył jeden ze skarbników: „Jest to przeżytek, bo on zakłada tylko dwie czy trzy grupy wydatków [...] na ekspertyzy i na publikacje [...] Nie wiem, czy celowy jest ten fundusz. Bo jeżeli chcę zrobić ekspertyzę, to

przecież mogę zapłacić za ekspertyzę z subwencji i wpisać to w usługi obce” [Skarbnik, wywiad nr 2].

Choć partie przekazują obowiązkową część subwencji na fundusz, to przedstawiciele niektórych z nich wskazują, że środki te nie są używane, tylko stanowią swoistą przymusową „rezerwę”. Jak zauważył jeden ze skarbników partyjnych: „Ten fundusz leży martwy. Nie korzystamy z niego. Zresztą nie ma tam [...] kolosalnych pieniędzy. No jeżeli by były, to [...] może by się coś realizowało. No bo szkoda, żeby te pieniądze leżały niepotrzebnie. Ale tak na razie leżą tam, na kupkę odkładają. [...] Nie jest wydawany, ale jest. Musi być. Istnieje” [Skarbnik, wywiad nr 2].

Powszechną praktyką jest przekazywanie na Fundusz Ekspercki jedynie minimalnej wymaganej części subwencji: „Można oczywiście więcej... Ale [...] zapotrzebowanie partii rządzącej na działalność stricte ekspercką, czyli w sytuacji, w której realizujemy swój program, a nie przygotowujemy go, jest nieco mniejsze. Nie mieliśmy jakiegoś wielkiego zapotrzebowania na wydatkowanie środków z funduszy eksperckich. [...] realizowaliśmy to minimum, które jest w ustawie o partiach politycznych. W związku z tym corocznie 5%” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Warto podkreślić, że zgodnie z ustawą fakt, że ugrupowanie nie przekaze na Fundusz Ekspercki 5% środków albo błędnie zakwalifikuje wydatki, nie stanowi podstawy dla odrzucenia informacji finansowej, a jedynie powoduje jej przyjęcie z zaznaczeniem uchybienia. Trudno zatem wskazać jednoznaczną i nieuniknioną sankcję, która zabezpieczałaby istnienie i finansowanie Funduszu Eksperckiego.

Środkami z funduszu dysponują władze centralne partii. Przedstawiciel jednego z badanych ugrupowań wskazał wprost, że bez zgody prezesa nie jest możliwe wydanie choćby złotówki.

Większość skarbników partyjnych mówiła o dużych problemach w interpretowaniu wydatków, które mogą zostać poniesione z funduszu. Nie było bowiem dla nich w pełni jasne, jakie konkretnie usługi i działania kryją się za kategoriami wymienionymi w ustawie. Po pierwsze, z obawy przed błędnym zakwalifikowaniem wydatku niektórzy skarbnicy wydają środki bardzo ostrożnie – często świadomie nie wykorzystując w pełni (według swojej opinii) możliwości, jakie dają zgromadzone finanse. Po drugie, starają się przenosić ciężar bieżących wydatków na działalność analityczną na kluby poselskie, czyli pośrednio na kancelarię Sejmu i Senatu, a działalność wydawniczą – na wydatki ze środków partii politycznych, ale innych niż Fundusz Ekspercki.

Skutkiem pojawiających się problemów z klasyfikowaniem wydatków do odpowiednich kategorii są rozbieżności i dysproporcje, widoczne choćby w różnicach między informacjami finansowymi składanymi przez partie polityczne.

Na co partie wydają środki z Funduszu Eksperckiego?

W sprawozdaniach finansowych partii politycznych pojawiają się dokładniejsze informacje dotyczące wydatków z Funduszu Eksperckiego, tworzonego – zgodnie z ustawą – z części środków pochodzących z subwencji. Najczęściej są to wyciągi z rachunku bankowego funduszu. Można na nich znaleźć kwoty i daty płatności, dane osobowe lub nazwy podmiotów oraz tytuły płatności. Niestety, stosowane przez partie opisy nie pozwalają nawet domyślać się, jaki charakter miała zlecona usługa – widnieją tam jedynie numery faktur, a w przypadku osób fizycznych np. enigmatyczne „wynagrodzenie”. Do wyciągów nie są dołączane ani zestawienia zawierające opis opłaconych faktur, ani kopie umów.

W 2016 roku na konto Funduszu Eksperckiego PiS przekazano z subwencji 990 000 zł. Stan funduszu na 1 stycznia 2016 roku wynosił 61 279,88 zł, a na koniec roku 936 016,53 zł. Załączony wyciąg z rachunku ma zaledwie trzy strony i obejmuje cztery płatności dla podmiotów zewnętrznych: Kancelarii Gotkowicz, Kosmus, Kuczyński i Partnerzy Adwokaci (10 000,00 zł), fundacji Instytut Sobieskiego (dwie płatności po 22 755,00 zł) oraz firmy badania opinii społecznej TNS Polska (61 500,00 zł).

Fundusz Ekspercki PO na początku roku 2016 opiewał aż na 8 627 337,18 zł (partia zgromadziła na nim pokaźne środki w poprzednich latach), natomiast stan na koniec roku 2016 to 7 611 069,97 zł. Załączony wyciąg liczył 84 strony i obejmował ponad 150 płatności. Zwracają uwagę wydatki na rzecz powtarzających się podmiotów i osób, które w sumie uzyskały z funduszu znaczne kwoty. Przykładowo firma Brand Avenue sp. z o.o. sp. k-a pojawia się na wyciągu aż 18 razy – łącznie w 2016 roku otrzymała kwotę 447 927,39. Do tej sumy należy najprawdopodobniej doliczyć trzy faktury na rzecz podmiotu „Tomasz Kawka” (tak zgodnie z wpisem do KRS nazywa się prezes wyżej wspomnianej firmy) na łączną kwotę 88 560,00 zł. Odnotowano cztery płatności dla Wielkopolskiego Stowarzyszenia Sołtysów, wynoszące łącznie 311 989,50 zł, siedem wypłat na rzecz Fundacji Państwo Prawa (będącej wydawcą kwartalnika „Instytut Idei”, wydawanego poprzednio przez Instytut Obywatelski) na łączną kwotę 214 020,00 zł. Największe sumy płatności dla osób fizycznych wynosiły 33 670 zł dla Jarosława Charłampowicza oraz 22 500 zł dla Mariusza Krasuskiego. Tytuły przelewów z Funduszu Eksperckiego PO są ograniczone do numeru faktury bądź w przypadku osób fizycznych do enigmatycznego słowa „wynagrodzenie”.

Fundusz Ekspercki PSL na początku roku 2016 miał saldo w wysokości 70 801,73 zł, a na koniec tamtego roku – 9 141,59 zł. Na konto funduszu partia przekazała z subwencji w 2016 roku kwotę 247 544,09 zł. Historia rachunku obejmuje trzy strony. W roku 2016 dokonano płatności na ok. 300 tys. zł, największe uzyskała firma E. Pełka Creative System (dwie wypłaty po 50 000,00 zł z tytułu

„ekspertyzy polityczno-socjologiczno-społeczno-ekonomicznej) oraz JMG Consulting (99 876,00 zł) za „działalność wydawniczo-edukacyjną”.

Fundusz Ekspercki Nowoczesnej został otwarty 31 marca 2016 i saldo na ten dzień wynosiło 0 zł. W ciągu roku został on zasilony kwotą 77 060,00 zł. Na koniec 2016 roku jego saldo wynosiło 77 825,25 zł. Z Funduszu Eksperckiego Nowoczesnej w 2016 roku nie zostały dokonane żadne płatności. Wszystkie zgromadzone na nim środki przekazywane zostały na lokaty terminowe.

3.4. Wydatki na funkcjonowanie biur i klubów parlamentarnych

Poza wydatkami organizacji partyjnych, interesujące wydają się również wydatki na funkcjonowanie biur i klubów parlamentarnych, które formalnie nie są ponoszone przez partie, ale przez Kancelarie Sejmu i Senatu. W poniższych analizach skupiamy się na biurach poselskich i senatorskich.

Dane dotyczące biur poselskich pochodzą ze sprawozdań zbiorczych Kancelarii Sejmu z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego. W 2012 roku posłowie wydali w ramach ryczałtu na prowadzenie biur poselskich 64,1 mln zł. W kolejnych latach kwota wzrosła do 66 mln w 2013 i 66,9 mln zł w 2014 roku. W 2015 roku do połowy listopada wydatki posłów na ten cel wyniosły 62,5 mln zł, a posłowie nowej kadencji od listopada do końca 2016 roku przeznaczyli na swoje biura 73,2 mln zł. Podział środków pomiędzy partie parlamentarne przedstawia tabela 3.8.

Tabela 3.8. Wydatki na prowadzenie biur poselskich (w tys. zł)*

	2011**	2012	2013	2014	2015***	2016****
SLD	470	3682	3799	3843	3590	
PO	3600	28 231	29 125	29 460	27 527	21 505
PiS	2730	21 412	22 090	22 344	20 878	36 620
PSL	487	3819	3940	3985	3723	2493
TR	696	5455	5628	5693	5319	
N						1247

* Uwzględniono stan przynależności partyjnej poszczególnych posłów z 2011 roku dla okresu 2011–2015.

** Uwzględniono wydatki od XI do XII 2011 roku.

*** Uwzględniono tylko wydatki od I do XI 2015 roku.

**** Analizą objęto okres od XII 2015 roku do XII 2016 roku.

Dane dotyczące biur senatorskich pochodzą ze sprawozdań zbiorczych Kancelarii Senatu. W analizowanym okresie senatorowie dysponowali w ramach ryczału na prowadzenie biur kwotą ponad 17 mln zł rocznie.

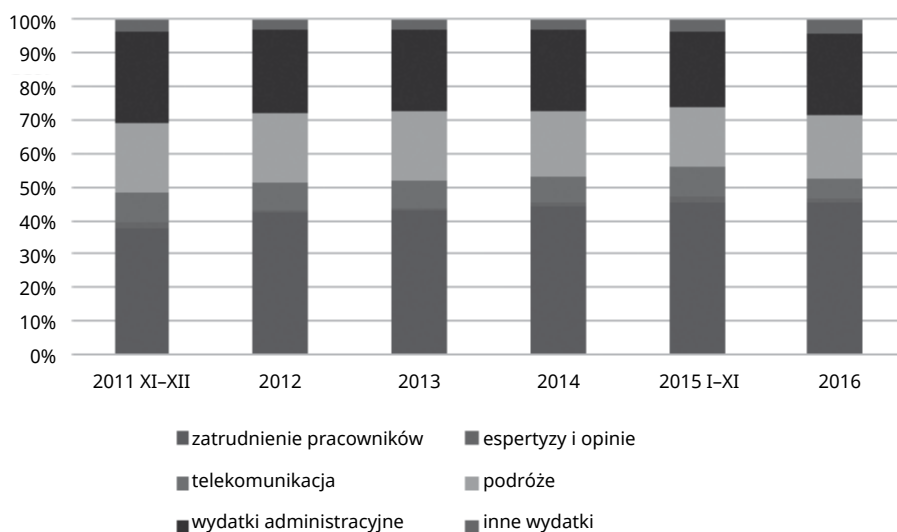
Wydatki zostały pogrupowane w szersze kategorie. Wyróżniono sześć, a wśród nich: wydatki związane z zatrudnieniem pracowników, zlecaniem ekspertyz, opłatami za telefon i korespondencję, podróżami służbowymi oraz kosztami administracyjnymi prowadzenia biura. Zatrudnienie pracowników obejmuje następujące rodzaje wydatków: wynagrodzenia, świadczenia urlopowe, badania lekarskie i szkolenia pracowników, umowy zlecenia i o dzieło. Do kosztów podróży zaliczone zostały przejazdy samochodem posła i taksówką oraz podróże służbowe pracowników. Ostatni rodzaj wydatków jest najszerszą kategorią i dotyczy kosztów administracyjnych związanych z prowadzeniem biura, takich jak opłaty za najem biura i sal na spotkania z wyborcami, naprawy, remont biur, zakup wyposażenia, materiały biurowe oraz finanse na obsługę rachunkowo-księgową i bankową.

W przypadku biur poselskich największy udział w wydatkach na biura miały koszty związane z zatrudnieniem pracowników. Udział wydatków osobowych wyniósł 42% w 2012 roku i wzrósł do 45% w 2016 roku. Na wynagrodzenia w 2016 roku wydano 34,5% dostępnego ryczału, czyli kwotę 25 mln zł. Czy to dużo? Można przeliczyć ten wydatek na liczbę pełnych etatów, używając danych GUS o przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto w gospodarce narodowej w 2016 roku, zakładając, że biura poselskie płaciłyby pracownikom dokładnie średnie wynagrodzenie i zatrudniały tylko na pełnym etacie. Z takiej symulacji wynika, że pełnoetatowe zatrudnienie w biurach poselskich znalazłoby 520 pracowników. Dodatkowo, poza wynagrodzeniami dla etatowych pracowników biur, średnio ok. 10% kwoty ryczału wydano na honoraria z tytułu umów o dzieło i umów zlecenia.

Wśród pozostałych wydatków na pierwszy plan wysuwają się koszty podróży posła i pracowników biura. Ta kategoria stanowiła w 2012 roku ok. 20% ryczału i utrzymywała się w danym okresie na zbliżonym poziomie. Oznacza to, że posłowie wydali na przejazdy ponad 13 mln w 2016 roku, a przeciętne miesięczne wydatki posła na ten cel wynosiły ok. 2 tys. zł.

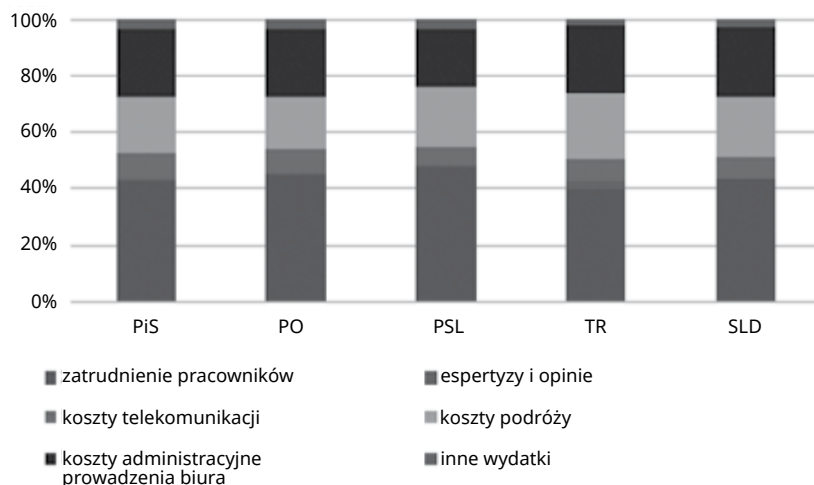
Znaczącą pozycję wśród wydatków biur stanowią koszty administracyjne, które osiągnęły poziom 25% w 2012 roku i niespełna 25% w 2016 roku. Istotne miejsce wśród nich zajmują koszty najmu lokalu biura poselskiego. Pozycja ta stanowiła 15,1% w ogólnej kwocie ryczału w 2016 roku. Znaczące wydatki posłowie ponoszą

także na materiały biurowe, prasę, książki i BHP. Przeznaczyli oni na ten cel 4% ryczałtu, co daje przeciętnie 500 zł miesięcznie. Poza obsługą techniczną i rachunkową, na którą posłowie wydawali średnio 320 zł miesięcznie, reszta kosztów jest stosunkowo niewielka. Znaczące okazały się wydatki telekomunikacyjne, które w 2016 roku stanowiły 5,8% ryczałtu, zaś przeciętny poseł miesięcznie płacił wtedy na ten cel ok. 310 zł. Koszt korespondencji i ogłoszeń jest zaskakująco niski – stanowi 3,3% ryczałtu, czyli przeciętnie 400 zł miesięcznie. Wydatki na ekspertyzy i opinie zamawiane indywidualnie przez posłów w 2012 roku stanowiły 1% wydatków ogółem, tzn. 628 tys. zł. To nie powinno dziwić, ponieważ w obecnym systemie istnieją alternatywne sposoby finansowania ekspertyz (poprzez Biuro Analiz Sejmowych, kluby parlamentarne lub partie). Do roku 2016 udział tej kategorii tylko nieznacznie wzrósł do 1,3%. Oddzielną kategorią w sprawozdaniach posłów jest pozycja „inne wydatki”. Średnio wyniosły one 4% ryczałtu w 2016 roku i utrzymywały się na podobnym poziomie w analizowanym okresie.



Ryc. 3.13. Struktura wydatków na prowadzenie biur poselskich według kategorii wydatków

Struktura wydatków na biura poselskie z 2014 roku pokazuje stosunkowo niewielkie zróżnicowanie pomiędzy partiami reprezentowanymi w ówczesnym Sejmie. Posłowie wszystkich ugrupowań najwięcej wydawali na zatrudnienie pracowników. Relatywnie najwyższa ta suma była w PSL (ponad 47% dostępnego ryczałtu), najmniej środków przeznaczali na ten cel posłowie TR (40% wydatków). Najwyższe koszty administracyjne raportowały SLD, PO i PiS, a najniższe PSL.

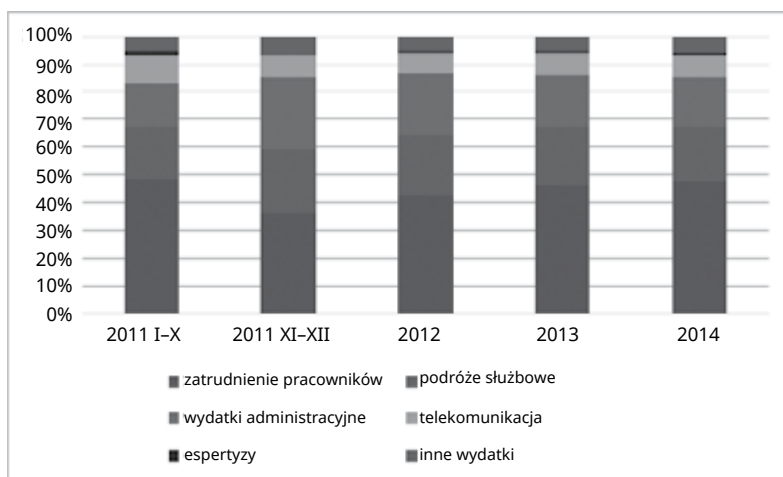


Ryc. 3.14. Struktura wydatków na prowadzenie biur poselskich poszczególnych partii w 2014 roku

Źródło: Sprawozdanie Kancelarii Sejmu

Wydatki ponoszone przez posłów z poszczególnych partii zostały sumowane w określonych kategoriach.

Struktura wydatków na biura senatorów jest podobna jak w przypadku biur poselskich. Najwięcej senatorowie wydali na zatrudnienie pracowników (o 10 punktów procentowych więcej w stosunku do posłów). Udział wydatków osobowych średnio w całym okresie kształtował się na poziomie 44% i miał tendencję rosnącą. Przy założeniu, że senatorowie płaciliby pracownikom średnie wynagrodzenie w gospodarce w 2014 roku, w biurach senatorskich zatrudnienie na pełnym etacie znalazłoby 161 pracowników.



Ryc. 3.15. Struktura wydatków biur senatorskich

Wśród pozostałych wydatków na pierwszy plan wysuwają się koszty podróży senatorów i pracowników biura. Ta kategoria stanowiła średnio 21% ryczałtu. Znaczącą pozycję zajmują koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem biura, osiągające poziom 20%. Znaczące były także opłaty telekomunikacyjne, przekraczające 8% ryczałtu. Z kolei wydatki na ekspertyzy i opinie stanowiły w całkowitych kosztach 1%.

Dla porównania można zestawić wysokość wydatków na wynagrodzenia biur poselskich i senatorskich z wynagrodzeniami pokrywanymi z subwencji otrzymywanej przez partie polityczne. Przykładowo: dla roku 2014 koszty zatrudnienia dla wszystkich partii w parlamencie wyniosły 15 mln i stanowiły 50% sumy, którą wydawały biura poselskie i senatorskie.

Kancelaria Sejmu w 2016 roku przeznaczyła łącznie ponad 9,5 mln zł na funkcjonowanie klubów i kół parlamentarnych, a Kancelaria Senatu – 1,6 mln zł (szczegóły w podziale na kluby największych partii politycznych przedstawia tabela 3.9). W przypadku klubów i kół poselskich w ponad 70% środki te kwalifikują się do bardzo ogólnej kategorii „pozostała działalność”, w której mieszczą się przede wszystkim koszty zatrudnienia personelu administracyjnego. Ok. 7% wydatków przypadało na doradztwo naukowe, czyli ekspertyzy zamawiane przez kluby, a ok. 10% na wynagrodzenia dla prawników – ekspertów zatrudnionych bezpośrednio w klubach. Środki z Kancelarii Senatu miały wyłącznie charakter ryczałtowy i nie przewidywały specjalnej puli na eksploatację samochodów czy ekspertyzy.

Tabela 3.9. Kwoty wydatków ponoszonych na funkcjonowanie klubów parlamentarnych partii politycznych w 2016 roku (w tys. zł)

	Sejm					Senat	Razem
	Koszty eksploatacji samochodów (łącznie z osobowymi)	Zatrudnienie prawników	Doradztwo naukowe	Pozostała działalność	Łącznie		
PiS	294	252	351	3380	4276	1029	5305
PO	252	252	204	1961	2668	543	3211
Nowoczesna	168	131	45	488	832	–	832
PSL	168	126	24	263	581	14	595

* W zestawieniu pominięto klub poselski Kukiz'15, koło poselskie Unii Europejskich Demokratów, koło poselskie Wolni i Solidarni oraz Koło Senatorów Niezależnych.

Dane z poprzednich lat udostępnione przez Kancelarię Sejmu pokazują stabilność wydatków na kluby parlamentarne w badanym okresie. W 2011 roku było to 8,05 mln zł, w 2012 – 9,15 mln zł, w 2013 – 9,35 mln zł, w 2014 – 9,21 mln zł, a w 2015 – 8,87 mln zł.

W kontekście finansowania biur terenowych parlamentarzystów warto pamiętać, że są one ważnym elementem infrastruktury partii politycznych – umożliwiają obywatelom kontakt z ich lokalnymi przedstawicielami. Każdy parlamentarzysta jest zobowiązany do prowadzenia przynajmniej jednego biura terenowego, wielu jednak decyduje się na otwarcie kilku, w których pełnią dyżury zatrudnieni przez nich pracownicy, a w określonych terminach również sami parlamentarzyści. Partie polityczne różnią się stopniem rozwoju sieci biur terenowych – najbardziej rozbudowaną sieć miały w Polsce PiS, a także PO (głównie w większych miastach).

Wyniki badań sprawdzających jakość pracy biur parlamentarzystów i ich dostępność dla obywateli wskazują, że pozostaje w tej kwestii wiele do naprawy. Autorzy badania z 2011 roku⁶⁵ argumentują, że niska jakość pracy biur i słaba dostępność posłów może wynikać z niewłaściwego gospodarowania środkami przez samych parlamentarzystów (np. wysokie wydatki na przejazdy przy niedofinansowaniu pracowników), a także z nierozliczania pracowników z efektów ich pracy na rzecz mieszkańców okręgu wyborczego.

Jak pokazuje zbiorcza mapa (ryc. 3.16), biura poselskie, senatorskie i europoselskie znajdują się w wielu ośrodkach lokalnych, a największe miasta koncentrują nawet po kilkadziesiąt takich biur. Mimo to ciągle istnieje wiele powiatów, w których nie ma żadnego przedstawicielstwa parlamentarzysty bądź europarlamentarzysty. Z naszych analiz wynika, że w 2016 roku było ich 64 – część z nich to tzw. „powiaty obwarzankowe” wokół największych miast, w których są zlokalizowane biura, inne to powiaty stosunkowo małe lub położone peryferyjnie względem największych ośrodków miejskich. Trzeba jednak pamiętać, że niezależnie od biur parlamentarzystów w niektórych miejscowościach mogą istnieć biura terenowe prowadzone bezpośrednio przez partie polityczne.

65 P. Gołędzinowski, M. Lewiński, P. Pomianowski, *Raport z monitoringu aktywności biur poselskich oraz efektywności wydawanych na nie środków publicznych*, Stowarzyszenie Pro Collegio, Warszawa 2011, http://www.procollegio.pl/wp-content/uploads/2015/03/raport_Nasze_Biura.pdf.



Ryc. 3.16. Rozmieszczenie biur poselskich, senatorskich i europoselskich w Polsce (2016 rok)

Podsumowując, warto zauważyć, że przeznaczanie środków z budżetu państwa – za pośrednictwem Kancelarii Sejmu i Senatu – na funkcjonowanie biur parlamentarzystów, a także klubów i kół parlamentarnych *de facto* oznacza finansowanie działalności największych partii politycznych w Polsce. I jest to finansowanie niebagatelne, przekraczające swoją wielkością subwencje oraz dotacje dla partii politycznych. Oznacza to, że system finansowania działalności partii w Polsce bierze pod uwagę ich skupienie na arenie parlamentarnej i daje wyraźną przewagę partiom reprezentowanym w Sejmie i Senacie. Uzyskują one dostęp do znacznie większych środków, sprzyjających stabilności organizacyjnej i instytucjonalizacji, niż wynikałoby to tylko z przysługującej im kwoty subwencji czy dotacji podmiotowej. System premiuje więc dodatkowo partie parlamentarne.

Jednocześnie pozostawia wiele do życzenia sposób dysponowania środkami finansowymi (poprzez ryczałty przeliczane zwykle na mandat poselski lub senatorski), a także ich sprawozdawania (regulacje dotyczące kwalifikowanych wydatków stanowią wewnętrzną sprawę Sejmu i Senatu, raporty nie podlegają kontroli niezależnych

audytorów i instytucji, są mało szczegółowe, a część wydatków w praktyce pozostaje niejawna). Trudno o rzetelną ocenę, czy wielkość finansów przysługujących parlamentarzystom, klubom i kołom jest wystarczająca, nie ma bowiem kompleksowej informacji o szczegółowym sposobie ich wydatkowania. Trudno również jednoznacznie stwierdzić, że większe środki finansowe przeznaczone na działalność biur parlamentarzystów podnoszą jakość pracy posłów i senatorów czy ich dostępność w terenie dla zwykłych obywateli.

Z informacji Kancelarii Sejmu wynika, że posłowie bardzo często popełniają błędy w sprawozdaniach z wydatkowania ryczałtów – dotyczą one głównie niewłaściwej klasyfikacji wydatków. W VII kadencji Sejmu (2011–2015) pracownicy Biura Obsługi Posłów na 274 wizytacje biur poselskich w 143 przypadkach poprosili o złożenie korekty sprawozdań. W pierwszym półroczu 2017 roku na 85 wizytacji w 36 przypadkach niezbędne były korekty.

4. Zarządzanie finansami partyjnymi i sprawozdawczość finansowa

4.1. Zarządzanie finansami w partiach politycznych

Z naszych badań wynika, że w największych partiach politycznych dominuje swoisty dualizm zarządzania finansami. Można bowiem wyodrębnić wyraźny podział na władze centralne oraz (mniej lub bardziej autonomiczne) struktury niższych szczebli: regionalne albo lokalne. Władze centralne ugrupowań (w zależności od przyjętej w statutach struktury są to np. zarządy czy rady krajowe) podejmują decyzje o znaczeniu strategicznym, wyznaczając ogólne założenia, ustalając budżety lub plany budżetowe (niektóre partie odstępują od ich przygotowywania). Warto wspomnieć, że w kilku partiach przyjmowane są również tzw. instrukcje finansowe, które dotyczą zasad wydatkowania środków. Służą one przede wszystkim podnoszeniu poziomu dyscypliny i wprowadzaniu jednolitych zasad w zarządzaniu finansami w partii, a także normowaniu kwestii wydatków środków pochodzących z subwencji.

Władze centralne ugrupowań podejmują również decyzje o większych wydatkach – m.in. w obliczu zbliżających się wyborów. W zależności od wewnętrznych regulacji, o bieżącym wydatkowaniu mniejszych kwot decydują upoważnieni członkowie zarządu wraz ze skarbnikiem lub samodzielnie skarbnik. Środki pochodzące z subwencji pozostają przede wszystkim w gestii centralnych gremiów decyzyjnych.

Autonomia finansowa struktur regionalnych partii przejawia się często w możliwości swobodnego zarządzania środkami pochodzącymi ze składek członkowskich: „Zasadniczy podział sprowadza się do tego, że wszystkie te środki, które pochodzą ze składek i darowizn, są kompletnie poza decyzyjnością władz krajowych czy centralnych [...] Przyjęliśmy taki schemat i trzymamy się go dość konsekwentnie, że wszystkie te środki, które pochodzą ze składek oraz darowizn [...] pozostają w dyspozycji struktur terenowych. W związku z tym my jako «centrala partyjna» nie dotykamy ich w ogóle” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Inny przedstawiciel partii politycznej również podkreślał decentralizację finansową w zakresie rozporządzania środkami pochodzącymi ze składek: „U nas prezesi okręgów dysponują w zasadzie swobodnie składkami członkowskimi ze swojego okręgu [...]. Jest to składka centralna, ale jest ona przypisana do okręgu, z którego pochodzi członek, i tam jest w pełni dyspozycyjna. Czyli tam już decydują prezesi okręgów, skarbnicy i członkowie, na co chcą wydać pieniądze” [Skarbnik, wywiad nr 4].

Warto zauważyć, że w niektórych partiach politycznych część składek (zwykle niewielka, np. w jednym z badanych ugrupowań było to 10%) musi być odprowadzona do centrali.

Opisywany powyżej podział decyzyjności w sprawach finansowych między szczeble struktur partyjnych nie oznacza bynajmniej, że środki pochodzące z subwencji nie są w ogóle przeznaczane na funkcjonowanie struktur terenowych. Zwykle pozostają po prostu pod kontrolą central partyjnych.

W kilku badanych partiach pojawiła się koncepcja stworzenia swoistego wewnętrznego funduszu grantowego, w ramach którego ze środków pochodzących z subwencji budżetowej byłyby finansowane inicjatywy struktur lokalnych. Jak zauważył jeden ze skarbników: „pieniądze ze składek chcielibyśmy przeznaczyć na funkcjonowanie kół regionalnych, czyli członkowie przynależni do danego koła płacą składki do koła. [...] Natomiast pieniądze już jakby z samej subwencji byłyby wydawane na konkretne projekty, które by [...] koła wysyłały, przedstawiały” [Skarbnik, wywiad nr 3].

Przedstawiciel innej partii stwierdził: „Aktywność regionalna jest ważna, bo jak jest bardzo aktywny region, też może liczyć na wsparcie. To wywołuje konkurencyjność w działalności. I za chwilę inny region też chce otrzymać jakieś wsparcie, skoro [wcześniej] otrzymał inny. [...] Uczymy myślenia projektowego” [Skarbnik, wywiad nr 5].

W porównaniu do badania finansów partyjnych przeprowadzonego w 2008 roku⁶⁶ warto odnotować relatywne zwiększenie autonomii struktur lokalnych partii politycznych. Wówczas bowiem w niektórych ugrupowaniach można było wyróżnić ściśle centralistyczny model zarządzania wszystkimi środkami będącymi w dyspozycji partii.

Warto podkreślić różnice w przygotowaniu merytorycznym osób, które zajmują się finansami partyjnymi. W większości badanych partii politycznych na szczeblu centralnym działa wyspecjalizowany zespół księgowo-rachunkowy, w ramach którego stale współpracuje ze sobą kilka osób pod przewodnictwem skarbnika. W części ugrupowań podejmuje się w tym zakresie stałą współpracę z księgowymi prowadzącymi własną działalność gospodarczą lub biurami rachunkowymi. W wielu

66 Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych..., dz. cyt.

przypadkach współpraca taka jest długotrwała i osoby zajmujące się finansami posiadają kilku-, a nawet kilkunastoletnią praktykę. Taki zespół odpowiada za kompleksową bieżącą obsługę fiskalną partii, wykonuje operacje finansowe i prowadzi dokumentację księgową. Zajmuje się również przygotowywaniem okresowych sprawozdań oraz informacji przedstawianych Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z ustawą o partiach politycznych. Ponieważ większe ugrupowania są także pracodawcami, zespoły księgowe realizują zadania związane z obsługą kadrową i wynikającą ze stosunku pracy z etatowymi pracownikami partii.

Partie polityczne dość rzadko sięgają po pomoc innych wyspecjalizowanych podmiotów zajmujących się szeroko pojętymi finansami. Przedstawiciel tylko jednego z badanych ugrupowań wskazał, że korzysta z usług firmy audytorskiej, która przedstawia coroczne raporty władzom stronnictwa. Częściej natomiast partie korzystają z pomocy tzw. opiekuna klienta w banku, który obsługuje ich rachunki. Jest to standardowa usługa dla podmiotów, które prowadzą konto i posiadają stosunkowo wysokie oraz stabilne przepływy środków finansowych. Z opiekunem ustalone są kwestie bieżące dotyczące obsługi konta.

Sytuacja jest odmienna w strukturach lokalnych – osoby odpowiedzialne za finanse (skarbnicy) działają tam zwykle społecznie, często bez zawodowego przygotowania. Powoduje to trudności w zarządzaniu, a niekiedy doprowadza do poważniejszych kryzysów. Problemy dotyczą relacji „z terenem”, czyli okręgowymi sztabami wyborczymi i regionalnymi zarządami. Marek Borowski wspominał poważne kłopoty, jakie wystąpiły w związku z gospodarką finansową struktur terenowych: „Roczną subwencję zabrali, dlatego że w trakcie [...] działalności [...] w terenie komórka moja powiatowa kupowała materiały biurowe dla siebie, a ponieważ [skarbnik] nie miał pieniędzy (bo mu składki jeszcze nie wpłynęły), kupił [je] sam za 250 złotych, wziął fakturę na partię, poczekał, aż wpłyną składki, i sam sobie wypłacił”.

Tylko w dużych ugrupowaniach skarbnikami w największych terenowych jednostkach organizacyjnych (na szczeblu regionu) są specjaliści z dziedziny finansów. Partia zatrudnia ich wówczas na podstawie umowy o pracę. Organizują oni różne szkolenia, które mają na celu lepsze przygotowanie skarbników struktur lokalnych do pełnienia obowiązków. Takie wewnętrzne szkolenia odbywają się raz, maksymalnie kilka razy w roku. Z reguły są one organizowane „własnymi siłami”. Bardzo rzadko i tylko w niektórych partiach na spotkania bywają zapraszani eksperci zewnętrzni – specjaliści z dziedziny finansów czy prawnicy. Badani zauważają potrzebę szkoleń i rozwijania umiejętności osób odpowiedzialnych za finanse partii, choćby ze względu na zmieniające się regulacje prawne.

4.2. Obowiązki sprawozdawcze partii politycznych

W ustawie o partiach politycznych zostały wskazane ich obowiązki sprawozdawcze. Nie są one jednolite. Na partie polityczne, które uzyskują subwencję z budżetu państwa, ustawodawca nałożył obowiązek sporządzania corocznych informacji finansowych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach. Informacja taka jest składana w terminie do 31 marca następnego roku do Państwowej Komisji Wyborczej, wraz z załączonymi opinią i raportem biegłego rewidenta, którego wybiera PKW. Komisja bada dokumentację w terminie sześciu miesięcy od dnia jej złożenia (niekiedy prosi o dodatkowe wyjaśnienia itp.). Efektem analizy informacji może być jej przyjęcie bez zastrzeżeń; przyjęcie ze wskazaniem uchybień; albo – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – odrzucenie informacji. Odrzucenie następuje w przypadku stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. Na uchwałę PKW o odrzuceniu informacji partia polityczna ma prawo wnieść do Sądu Najwyższego skargę.

Ustawa o partiach politycznych przewiduje, że partia traci prawo do otrzymania subwencji w następnym roku kalendarzowym (art. 34c), jeżeli w określonym terminie nie złoży informacji, informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą lub Sąd Najwyższy oddali skargę na uchwałę PKW.

Wszystkie partie polityczne wpisane do rejestru składają natomiast do Państwowej Komisji Wyborczej (nie później niż do 31 marca każdego roku) sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich otrzymania oraz o wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Co istotne – do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii. Procedury weryfikacyjne zostały określone w ustawie (art. 38a–38b), podobnie jak w przypadku informacji finansowej opisanej wcześniej. PKW w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia sprawozdania przyjmuje je bez zastrzeżeń lub ze wskazaniem uchybień albo odrzuca sprawozdanie. Partii politycznej przysługuje skarga na uchwałę PKW do Sądu Najwyższego.

Tabela 4.1. Najważniejsze obowiązki sprawozdawcze partii politycznych

Podmiot zobowiązany	Adresat	Rodzaj sprawozdania	Sankcja
Partia polityczna uzyskująca subwencję	Państwowa Komisja Wyborcza	Informacja o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach	Utrata prawa do otrzymania subwencji w następnym roku kalendarzowym (w przypadku niezłożenia lub odrzucenia informacji).
Każda partia polityczna	Państwowa Komisja Wyborcza	Sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich otrzymania przez partię, oraz o wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym	PKW występuje do sądu z wnioskiem o wykreślenie wpisu partii z ewidencji, zaś sąd po przeprowadzonej rozprawie wydaje postanowienie o takim wykreśleniu (w przypadku niezłożenia informacji). Partia traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach (w przypadku odrzucenia informacji).
Komitet wyborczy partii politycznej	Państwowa Komisja Wyborcza	Sprawozdanie finansowe	Subwencja z budżetu państwa pomniejszona zostaje o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów (ale nie więcej niż 75% wysokości subwencji). Dotacja podmiotowa z budżetu państwa pomniejszona zostaje o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów (ale nie więcej niż 75% wysokości dotacji). Korzyści majątkowe przyjęte z naruszeniem przepisu Kodeksu wyborczego podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa (w przypadku odrzucenia). Brak prawa do dotacji oraz do subwencji, w przypadku komitetów wyborczych wyborców – brak prawa do dotacji (w przypadku niezłożenia).

Źródło: opracowanie własne

Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest na podstawie ustawy o partiach politycznych do odrzucenia rocznego sprawozdania partii, jeśli ta: prowadziła działalność gospodarczą, pozyskiwała środki finansowe ze zbiorów publicznych, gromadziła finanse poza rachunkiem bankowym, przyjmowała środki z niedozwolonych źródeł, gromadziła pieniądze albo dokonywała wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, gromadziła środki Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym lub przyjmowała wartości niepieniężne z naruszeniem ustawy. Ponadto sprawozdanie jest odrzucane wtedy, gdy dojdzie do poręczenia kredytu przekraczającego dopuszczalne sumy wynikające z ustawy oraz do nieprawidłowości przy regulowaniu zobowiązań. Jeśli sprawozdanie zostanie odrzucone, partia polityczna „traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania”.

Kwestie związane z finansowaniem kampanii wyborczych zostały uregulowane kompleksowo w Kodeksie wyborczym. Przepisy dotyczą również działalności komitetów wyborczych partii politycznych. W Kodeksie ustanowiono m.in. szczegółowe limity dla przychodów i wydatków wyborczych oraz wprowadzono szereg obowiązków dla komitetów (m.in. gromadzenia środków pieniężnych na rachunku bankowym oraz prowadzenia rachunkowości na zasadach właściwych dla jednostek niemających działalności gospodarczej).

Kodeks wyborczy reguluje ponadto wiele kwestii związanych z jawnością finansowania kampanii wyborczych. W szczególności komitet jest zobowiązany prowadzić rejestr zaciągniętych kredytów, zawierający nazwę banku udzielającego kredytu i wszystkie istotne warunki jego otrzymania (m.in. datę udzielenia, wysokość, oprocentowanie i inne koszty uzyskania, zobowiązania poręczycieli oraz ustalony termin spłaty), a także rejestr wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (ma zawierać imię, nazwisko i miejscowość zamieszkania takiej osoby). Co istotne – komitet wyborczy musi umieszczać rejestry na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o kredytach i wpłatach były ujawniane w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty.

Pełnomocnik finansowy w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów przedkłada odpowiedniemu organowi wyborczemu (w przypadku komitetów ogólnokrajowych jest to PKW) sprawozdanie o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich otrzymania.

Kodeks wyborczy (w art. 144) wskazuje szereg nieprawidłowości, które skutkują odrzuceniem sprawozdania komitetu wyborczego. Są wśród nich: gromadzenie i wydawanie środków finansowych na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwanie i wydawanie pieniędzy przed przyjęciem przez PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, gromadzenie środków po dniu wyborów bądź wydawanie

po złożeniu sprawozdania finansowego, przekroczenie limitu wydatków, pozyskiwanie środków od osób prawnych lub podczas zbiórek publicznych. W przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez partię polityczną bezwzględna podstawą odrzucenia sprawozdania jest (obok wymienionych powyżej przyczyn) dysponowanie przez ten komitet każdymi, nawet niewielkimi środkami finansowymi pochodzącymi z innego źródła niż Fundusz Wyborczy.

Tylko w nielicznych przypadkach, kiedy środki finansowe pozyskane z naruszeniem wskazanych wyżej regulacji nie przekroczyły 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, przewiduje się przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem uchybienia. W pozostałych przypadkach przywołane naruszenia prawa powodują, że PKW zobowiązana jest do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

Komitety wyborcze, których sprawozdania zostały odrzucone, muszą liczyć się z konsekwencjami finansowymi. Jeśli komitetom (w tym komitetom partii politycznych) przysługuje dotacja podmiotowa, to jest ona obniżana o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Gdy partii politycznej przysługuje subwencja z budżetu państwa, również ona zostaje pomniejszona o kwotę równą trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Z ustawy wynika jednak, że pomniejszenie dotacji i subwencji nie może przekraczać 75% wysokości dotacji i 75% subwencji. Dodatkowo art. 149 Kodeksu wyborczego stanowi, że korzyści majątkowe (lub ich równowartość) przyjęte z naruszeniem prawa podlegają przepadkowowi na rzecz Skarbu Państwa.

4.3. Sprawozdawczość w praktyce

Większość przedstawicieli badanych ugrupowań politycznych nie postrzegała obowiązków sprawozdawczych jako zagrożenia dla wolności działań partii. Wszyscy badani twierdzili, że pieniądze pochodzące z subwencji z budżetu państwa to środki publiczne – również po przekazaniu ich partiom. W rozmowach ze skarbnikami pojawiły się nawet głosy, że zakres sprawozdawczości powinien zostać rozszerzony, obecnie bowiem ogranicza się do kontroli formalnej. Jak zauważył jeden z badanych: „Powinna być jeszcze większa ingerencja państwa – dlatego że w tej chwili jakby za mało jest merytorycznej oceny [...] jest ocena formalna, czyli że dokumenty muszą być w porządku, że muszą mieć pieczętkę, nie mogą być kopią, muszą mieć numer itd. Muszą być odpowiednio zaksięgowane. Natomiast moim zdaniem w momencie, w którym partia korzysta z publicznych pieniędzy, to powinna [...] mieć też merytoryczne kontrole” [Skarbnik, wywiad nr 1].

Ten sam rozmówca zwrócił uwagę na kłopotliwe rygory jawności – zwłaszcza w odniesieniu do środków pochodzących od darczyńców prywatnych. Stwierdził: „Najlepiej jakby nikt nie kontrolował [...] pieniędzy prywatnych”.

O ile nikt nie kwestionuje potrzeby nadzorowania środków z subwencji, o tyle zakres ujawnianych informacji jest już kwestią kontrowersyjną: „Trzeba powiedzieć uczciwie, że jeżeli państwo, tak ogólnie mówiąc, daje nam pieniądze pod rygorem jakichś przepisów prawnych [...] to muszą być tak realizowane [...]. Bierzemy i zgadzamy się [...]. I wtedy państwo może to kontrolować, ale też chciałbym mieć pewność, że jak to robimy – przez kogo i tak dalej – żeby to też było objęte tajemnicą” [tamże].

Innymi słowy, pojawia się pogląd, że tożsamość podwykonawców w przypadku części wydatków partyjnych powinna być zastrzeżona.

Jak wynika z rozmów, w partiach politycznych przygotowywaniem informacji finansowej zajmuje się przede wszystkim skarbnik. Korzysta on z pomocy opisanego wcześniej zespołu współpracowników – m.in. księgowej. W niektórych ugrupowaniach zaangażowane są również (w różnym stopniu) struktury terenowe. W większości partii nad sporządzaniem zasadniczej części sprawozdań dla Państwowej Komisji Wyborczej czuwają doświadczone osoby, które na przestrzeni lat przygotowywały już wiele takich dokumentów. Natomiast obawa o rzetelne sporządzenie raportów pojawia się w mniejszych ugrupowaniach, które relatywnie niedawno uzyskały prawo do subwencji z budżetu państwa. W tym kontekście część rozmówców zwracała uwagę na dużą restrykcyjność sankcji. Jeden ze skarbników tak ocenił ustawę o partiach politycznych: „Ta ustawa jest ostra, te sankcje są dosyć duże. Ja rozumiem, z czego wychodził ustawodawca, gdy to wpisywał, tylko tam za bardzo nie ma jak gdyby takiej furtki, gdy coś się zdarza niechący czy coś jest po prostu błędem ludzkim [...] To nie jest tak, że my jesteśmy jedną wielką korporacją, gdzie jest dział księgowy, rachunkowość, gdzie każdy skarbnik jest na etacie. Tylko to są ludzie, którzy ewentualnie chcą działać” [Skarbnik, wywiad nr 12].

Formularz sprawozdania finansowego partii politycznej jest dość powszechnie krytykowany. Eksperci oraz organizacje społeczne, które zajmują się problematyką finansowania polityki, w tym partii politycznych, od wielu lat wskazują, że kategorie wydatków zawarte w informacjach są zbyt ogólne, ujęte w niejasny sposób, co uniemożliwia sprawowanie społecznej kontroli w oczekiwanym wymiarze.

Tabela 4.2. Wzór informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach

Wyszczególnienie	Kwota w zł
I. Kwota otrzymanej subwencji	
..... (numer subkonta rachunku bankowego partii politycznej, na którym gromadzone są środki finansowe pochodzące z subwencji)	
II. Wydatki poniesione z otrzymanej subwencji	
1. wysokość kwoty przekazanej na Fundusz Eksperscki	
2. wysokość kwoty przekazanej na Fundusz Wyborczy	
3. wydatki na cele statutowe (niezwiązane bezpośrednio z wyborami lub referendum), w tym w szczególności na:	
— wynagrodzenia oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	
— zużycie materiałów i energii	
— usługi obce, w tym korzystanie ze środków masowego przekazu	
— podatki i opłaty	
— pozostałe cele	
4. suma spłaconych kredytów bankowych wraz z odsetkami	
5. wydatki poniesione niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych	
III. Niewykorzystana kwota subwencji	
IV. Wydatki z części subwencji, która została przekazana na Fundusz Eksperscki	
..... (numer subkonta rachunku bankowego partii politycznej, na którym gromadzone są środki finansowe przekazane na Fundusz Eksperscki)	
1. ekspertyzy prawne, polityczne, socjologiczne i społeczno-ekonomiczne	
2. działalność wydawniczo-edukacyjna	
3. cele niezgodne z przeznaczeniem określonym w art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych	
4. niewykorzystana kwota subwencji przekazanej na Fundusz Eksperscki	

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 roku w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz.U., nr 33, poz. 268).

Należy podkreślić, że wypełnione formularze są jedynymi publicznie dostępnymi źródłami informacji o wydatkowaniu subwencji z budżetu państwa. Partie polityczne nie składają do PKW żadnych dodatkowych dokumentów bezpośrednio dotyczących środków pochodzących z subwencji. Już od lat w licznych opracowaniach podkreśla się, że zainteresowany obywatel, przedstawiciel mediów czy organizacji społecznej nie ma dostępu do innych źródeł oprócz sprawozdania z kontroli dokonanej w partii politycznej przez biegłego rewidenta⁶⁷. W praktyce nie da się skutecz-

67 Fundacja im. Stefana Batorego już w 2010 roku postulowała nałożenie na partie polityczne obowiązku dołączania do sprawozdań dokumentów źródłowych oraz rozszerzenie zakresu sprawozdań o informacje związane ze wszystkimi wydatkami partii, nie tylko tymi poniesionymi w ramach subwencji budżetowej, zob. *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010, http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor.pdf.

nie zweryfikować sum podanych w informacji. Jak zauważono w trakcie badania finansów partyjnych w 2008 roku: „porównanie kwot – jakie wydają partie polityczne na poszczególne kategorie wydatków w informacji – i wynikające z niego duże dysproporcje pozwalają podejrzewać, że dochodzi co najmniej do nieporozumień przy zaliczaniu wydatków przez partyjnych skarbników, które nie są korygowane przez kontrolę biegłego rewidenta. Z pewnością nie ułatwia to – i tak dość ograniczonej – możliwości kontroli społecznej” [Skarbnik, wywiad nr 12].

Przedstawiciele partii politycznych pytani o stopień skomplikowania formularzy w większości uznali je jednak za jasne. Relatywnie rzadko wskazywano na problemy z zakwalifikowaniem wydatków do poszczególnych kategorii. Jak stwierdził jeden z rozmówców: „Jest to wynik pewnego usus, pewnego zwyczaju, który *de facto* jest oparty tylko i wyłącznie na tym, jak pewne rzeczy kwalifikuje Państwowa Komisja Wyborcza” [Skarbnik, wywiad nr 5].

W partiach politycznych, które składają informacje już od lat, utarły się pewne schematy, przyzwyczajenia w umieszczaniu wydatków w poszczególnych kategoriach. Wydaje się jednak, że schematy te nie są jednolite, o czym świadczą np. różne odpowiedzi na pytanie o konkretne wydatki kwalifikowane jako „pozostałe cele” (podobne wnioski płynęły z badania przeprowadzonego w 2008 roku)⁶⁸.

Rutyna w wypełnianiu formularzy wcale nie oznacza, że przedstawiciele partii politycznych nie widzą potrzeby zmiany: „Wzory sprawozdań, które wynikają z rozporządzeń, one z naszego punktu widzenia są już jasne, ponieważ pracujemy z nimi już wiele lat, one się zasadniczo na przestrzeni chociażby ostatnich lat nie zmieniały. Też różnego typu pytania, które zadawaliśmy Państwowej Komisji Wyborczej. Odpowiedzi na nie uzyskiwane jakby wszystko nam wyjaśniają. Natomiast patrząc na to nie jako parlamentarzysta, ale jako zwykły obywatel, nie mam pełnego przekonania, czy one są w pełni czytelne dla kogoś, kto chciałby [się], biorąc do ręki takie sprawozdanie, nie będąc specjalistą od finansów partyjnych, a takich specjalistów w Polsce [można] na palcach jednej ręki policzyć, [...] czegoś o finansach konkretnej partii dowiedzieć. Ale to już rola Ministra Finansów w tym, aby tak kształtować treści rozporządzeń, żeby one odzwierciedlały intencje ustawodawcy” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Potwierdza ten pogląd również wypowiedź przedstawiciela organizacji pozarządowej: „Tak naprawdę nic teraz z tych sprawozdań nie wiemy o finansowaniu partii” [Ekspert, wywiad nr 7].

Zastrzeżenia do formularzy informacji i sprawozdań zgłaszali, co ważne, również biegli rewidenci: „To są bardzo stare wzory sprawozdań. Moim zdaniem one powinny jednak być zmienione, bo nie są rzeczywiście jasne. Ma się wrażenie, że czasami

68 Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych..., dz. cyt.

dany wydatek można byłoby zaklasyfikować w kilku pozycjach” [Rewident, wywiad nr 10].

Wśród najważniejszych zmian w systemie kontroli finansowania partii rewidenty podkreślali konieczność modyfikacji wzorów sprawozdań finansowych i objaśnień do wypełniania poszczególnych rubryk, a także radzili doprecyzować zasady kwalifikowania wydatków do poszczególnych kategorii.

Eksperti – przedstawiciele organizacji społecznych oraz (rzadziej) partii politycznych – często mówili o tym, że należy zastosować sprawozdawczość w „czasie rzeczywistym”, czyli informacje o wszelkich wydatkach publikować możliwie na bieżąco (a przynajmniej w krótszych niż roczny cyklach sprawozdawczych). Takie rozwiązanie ich zdaniem uczyniłoby kontrolę finansów partyjnych znacznie skuteczniejszą [Ekspert, wywiad nr 7; Ekspert, wywiad nr 14]. Warto zauważyć, że takie postulaty od dłuższego czasu są formułowane w debacie publicznej dotyczącej reformy systemu finansowania partii w Polsce.

Badani przedstawiciele partii politycznych zasadniczo dobrze oceniają swoją dotychczasową współpracę z Państwową Komisją Wyborczą, chwaliąc profesjonalizm, a także kompetencje tego organu. Jak podkreślił jeden z przedstawicieli partii politycznych: „Państwowa Komisja Wyborcza też już biorąc pod uwagę, ile lat płynie, odkąd tak w systemie ułożono, [...] ma swoje doświadczenia. Ma pewne kwestie jednoznacznie rozstrzygnięte. Więc to ułatwia zdecydowanie tę współpracę. Po drugie Państwowa Komisja Wyborcza to jednak sędziowie, w związku z tym [...] nawet jeżeli pojawią się jakieś kwestie, które są wątpliwe, które wymagają wyjaśnienia, to [...] wszystko się odbywa na dość wysokim poziomie prawniczym [...] i rozumienia pewnych mechanizmów polityczno-finansowych. W związku z tym my nie mamy [...] zastrzeżenia do tego, w jaki sposób Państwowa Komisja Wyborcza te wszystkie sprawy prowadzi” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Pozytywnie jest też oceniana robocza współpraca z Zespołem Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW. Podobnie jak w badaniu przeprowadzonym w 2008 roku, przedstawiciele partii politycznych wskazują, że mogą liczyć tam na uzyskanie fachowej, rzeczowej i wyczerpującej informacji. Podkreślają profesjonalizm oraz doświadczenie pracowników biura. Doceniają fachowość kadry i jej doświadczenie. Zauważają również szczupłość sił i zasobów, jakimi dysponuje zespół⁶⁹. Jak stwierdził jeden z badanych: „to są super profesjonaliści i generalnie jestem pod wielkim podziwem, biorąc pod uwagę, że chyba tylko 6 osób tam

69 Fundacja Batorego od lat zwraca uwagę na konieczność zwiększenia budżetu i zasobów osobowych Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW, zob. m.in. tamże, a także *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, red. A. Sawicki, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010, <http://eurowybory2009.monitoringwyborow.pl/files/87101267718256Wybory-doPE2009Internetbezanekow.pdf>, oraz *Rekomendacje zmian przepisów dotyczących samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2007, <http://samorząd2006.monitoringwyborow.pl/files/rekomendacje-zmian-przepisow.pdf>.

pracuje. Więc jakby to jest to, co właśnie pokazuje, że po prostu państwo niepoważnie podchodziło tak naprawdę do kontroli publicznych pieniędzy. Powinno [tam] pracować 20 osób, żeby oni mieli realną szansę sprawdzić naprawdę, skontrolować te sprawozdania [...]” [Skarbnik, wywiad nr 1].

Badani reprezentanci partii zgłaszali, że Państwowa Komisja Wyborcza powinna przygotować podręcznik wyjaśniający praktyczne aspekty finansowania partii politycznych. Natomiast respondenci nie byli jednomyślni, jeśli chodzi o przygotowywanie i przeprowadzanie przez PKW szkoleń skierowanych do partyjnych skarbników, zwłaszcza nowo powstających ugrupowań.

W procedurze kontroli wydatkowania środków pochodzących z subwencji biorą udział niezależni biegli rewidentzi. Badanie rewidenta odgrywa znaczącą rolę w systemie kontroli finansowania partii politycznych z budżetu państwa. PKW zasadniczo nie jest w stanie szczegółowo kontrolować pod względem rachunkowym i merytorycznym wydatków, które są wykazane w tej informacji. Wynika to przede wszystkim z tego, że w odróżnieniu od finansowania kampanii wyborczych i sprawozdań dotyczących tych kampanii, ustawa o partiach politycznych nie przewiduje obowiązku przekazywania do PKW wraz z informacją dokumentacji potwierdzającej te wydatki (faktur, umów, rachunków, itp.). Jedynie biegły rewident ma (najczęściej w siedzibie partii) prawo do wglądu w całość dokumentacji finansowej partii politycznej dotyczącej wydatkowania przez nią środków pochodzących z subwencji. PKW może opierać się jedynie na danych wykazanych w informacji, na zapisach w historii rachunków bankowych partii czy wyjaśnieniach składanych przez partię. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych, PKW przyjmując bądź odrzucając informację partii politycznej, może (ale nie musi) wykorzystać ustalenia zawarte w raporcie przygotowanym przez biegłego rewidenta (działającego na podstawie umowy z PKW). Ustalenia te nie są jednak dla PKW wiążące.

Rola biegłych rewidentów w systemie finansowania partii politycznych była w ostatnich latach wielokrotnie dyskutowana i krytykowana przez organizacje społeczne. Z poprzedniego badania systemu finansowania partii wynika, że pewne wątpliwości dotyczące pracy biegłych rewidentów zdaje się mieć także sama Państwowa Komisja Wyborcza. W posiadaniu PKW znajdują się bowiem wyciągi kont bankowych składane przez partię wraz ze sprawozdaniem (dotyczy to również rachunków, na których gromadzone są środki pochodzące z subwencji). Tym samym Komisja dysponuje – choć w związku z innym badaniem – danymi, których można użyć do sprawdzenia przekazywanych przez partię informacji, a także związanych z nimi raportów biegłych rewidentów. Wyciągi bankowe mają odmienną strukturę (zależną od banku, w którym prowadzony jest rachunek partii politycznej), dlatego mogą stanowić źródło informacji o zróżnicowanej przydatności. Warto jednak zauważyć, że nawet jeśli te badania mają ograniczony zakres, to jednak pozwalają Państwowej Komisji Wyborczej odkryć w informacjach partii politycznych nieprawidłowości, które nie zostały wskazane przez biegłych rewidentów. Nierzadko prowadziło to do

ważnych rozstrzygnięć – z odrzuceniem informacji włącznie (tak stało się w przypadku Samoobrony w 2008 roku).

Biegły rewident wykorzystuje w swojej pracy wskazówki otrzymane od Państwowej Komisji Wyborczej. Jak podkreślił jeden z rozmówców, może liczyć na dodatkową pomoc pracowników biura: „Mamy [...] możliwość stałego bieżącego kontaktu z PKW w trakcie badania. Ja mogę zadzwonić, rozmawiam z ludźmi, oni udzielają mi informacji. Jeśli mam wątpliwość, to dzwonię i pytam”. W praktyce badanie wygląda następująco: „Partia dostaje od PKW informację, że został wybrany biegły, i dostaje informację, kto będzie tym biegłym, kto będzie ich badał [...] Ja otrzymuję kontaktowe telefony do partii. [...] Kontaktuję się tuż po podpisaniu umowy, w celu ustalenia harmonogramu, kiedy mogę to zrobić konkretnie. Kontaktuję się z partią, żeby umówić się [...] na rozpoczęcie badania [...]. Spotykamy się i najczęściej na pierwszym spotkaniu omawiamy, jakie dokumenty mają przygotować, żebym mogła zacząć pracę” [Rewident, wywiad nr 10].

Ze swojego działania biegły rewident przygotowuje raport i opinię (obenie w wyniku zmiany ustawy o partiach politycznych będzie to tylko opinia), które przedstawia Państwowej Komisji Wyborczej. Niekiedy, na wyraźne życzenie PKW, dokument jest jeszcze uzupełniany – najczęściej chodzi o zawarcie w nim dodatkowych informacji. Sporadycznie PKW wskazuje na niejasności i potrzebę uszczegółowienia ustaleń. Zdarzały się również przypadki wskazania przez PKW błędów w raportach biegłych rewidentów.

Badani w 2016 roku przedstawiciele partii politycznych stwierdzali, że współpraca z biegłymi rewidentami generalnie układa się poprawnie. Zgodnie jednak zwracali uwagę, że kontrolerzy mają różne przygotowanie merytoryczne i rozmaicie angażują się w realizację powierzonych zadań. Wskazywali m.in., że rewidentci niekiedy nie rozumieją specyfiki działań partii politycznych: „kiedy przychodzą biegli do nas, czy sprawdzać nasze sprawozdania partyjne, czy nasze komitetowe, jeśli chodzi o wybory, to rzadko nam się udaje trafić na takich biegłych, którzy mają już doświadczenie w pracy z partiami politycznymi czy komitetami. [...] najczęściej sprowadza się to do tego, że musimy wytłumaczyć biegłym rewidentom, którzy mają doświadczenie z funkcjonowania w obrocie takim powiedzmy rynkowym, gospodarczym, na czym polegają fundamentalne różnice między przedsiębiorstwem a partią polityczną. Znaczą, że to jest kompletnie coś innego, bo pewne kalki, z którymi przychodzą biegli rewidentci z rynku, kompletnie nie przystają do tego, z czym my mamy do czynienia” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Inny przedstawiciel partii politycznej również poruszył tę kwestię: „Panie Rewidentki są jakby przypisane do firm i one zupełnie inaczej traktują to wszystko niż w partii. Nawet miałem też ocenę księgowej naszej, że to w ogóle jest nie tak, jak one to piszą. [...] nie pomagają, tylko wymagają” [Skarbnik, wywiad nr 3].

Reprezentanci partii nie zgłaszali zastrzeżeń do bezstronności biegłych rewidentów: „Nigdy nie spotkaliśmy się z jakimś «drugim dnem» takiego badania. To znaczy żebyśmy trafili np. na biegłych, którzy ze względu na swoje, nie wiem, osobiste preferencje polityczne chcieliby ponad miarę szczegółowo badać nasze sprawozdania albo tak długo badać, dopóki czegoś w sprawozdaniu nie znajdą. Nigdy nie mieliśmy takiej sytuacji” [Skarbnik, wywiad nr 5].

Również biegli rewidentzi akcentowali wagę bezstronności: „jeśli coś wykrywam, to nie ma szansy już, nie ma czegoś takiego, że można by było wpływać na to [...] Dlatego pełnomocnik finansowy zawsze dostaje jak gdyby zapytania ode mnie. Mają czas na to, aby mi wyjaśnić. Jeżeli to wyjaśnienie jest zbieżne z tym, co ja widzę, to jest w porządku. Jeśli nie, to jest problem” [Rewident, wywiad nr 10].

Warto przywołać również ustalenie z 2008 roku⁷⁰, kiedy rozmówcy wyraźnie wskazywali na zróżnicowanie zaangażowania biegłych rewidentów w zależności od rodzaju kontrolowanych materiałów. Przedstawiciele partii zauważali, że znacznie bardziej zaangażowani są biegli rewidentzi, którzy kontrolują sprawozdania wyborcze, natomiast mniejsze zaangażowanie widać przy analizie informacji o wykorzystaniu subwencji.

W ubiegłych latach rozważano postulat utworzenia w strukturze Państwowej Komisji Wyborczej stałego zespołu biegłych rewidentów, którzy byliby wyspecjalizowani w badaniu finansów partii politycznych i komitetów wyborczych. Rozmówcy w 2016 roku jednak dość wstrzemięźliwie przyjęli taki pomysł, podkreślając pozytywne aspekty kontroli przez dwa podmioty: PKW i biegłych rewidentów. Przy zastrzeżeniu zachowania odrębności potwierdzono jednak potrzebę specjalizacji i profesjonalizacji biegłych: „Moja opinia jest taka, żeby stworzyć grupę wyspecjalizowanych biegłych [...] Ci biegli, którzy chcą pracować z PKW, mieliby obowiązek odbycia szkoleń w zakresie badania partii politycznych, komitetów wyborczych, co roku. Nie wiem, powiedzmy jeden dzień szkolenia, czy dwa dni szkolenia, i to zdecydowanie poprawiłoby [sytuację]. Może wypracowane byłyby też jednakowe standardy. Moglibyśmy się spotykać, wymieniać doświadczeniami [...]” [Rewident, wywiad nr 10]. Dzięki takiemu rozwiązaniu nie zrywano by współpracy z rewidentami, którzy są już doświadczeni i obeznani z realiami funkcjonowania partii politycznych, co czasami ma miejsce.

4.4. Zastrzeżenia do sprawozdań i informacji partii

Partie polityczne oraz organizacje społeczne mają możliwość zgłaszania (w określonym ustawą terminie) zastrzeżeń do sprawozdań i informacji składanych w Państwowej Komisji Wyborczej przez partie polityczne. W porównaniu z wcześniejszymi

⁷⁰ Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych..., dz. cyt.

ustaleniami ocena instytucji zastrzeżeń wydaje się stabilna i ugruntowana. Przede wszystkim należy zauważyć, że choć rozmówcy – przedstawiciele partii politycznych – wiedzą, że mogą składać zastrzeżenia, to z reguły nie są zainteresowani skorzystaniem z takiej możliwości. Badani przede wszystkim podkreślają, że brak im odpowiedniej wiedzy związanej z dokumentacją finansową: „to jest o tyle absurdalne, że ja nie mogę złożyć żadnego zastrzeżenia do dokumentacji [...] ponieważ ja jej nie znam” [Skarbnik, wywiad nr 1].

Badani wskazują jednocześnie, że przyczyną tej niewiedzy jest obowiązujący system, który nie zapewnia szerszego dostępu do informacji o wydatkach partii politycznych: „nie orientuję się ze sprawozdania, czy tam jest błąd czy nie ma błędu. Ja bym się zorientował w momencie, kiedy widziałbym historię rachunków bankowych. To jest podstawa. A wgląd w historię rachunków ma audytor i PKW” [Skarbnik, wywiad nr 2].

Niektórzy respondenci wyrażali niechęć do korzystania z instytucji zastrzeżeń. Część osób uznała, że nieprawidłowościami powinny zajmować się inne podmioty. Jedna z badanych partii politycznych poważnie rozpatrywała zamiar złożenia zastrzeżenia, ale ostatecznie zrezygnowała, ponieważ miała to zrobić organizacja społeczna. Któryś z przedstawicieli partii politycznych zauważył: „jeżeli by do nas dotarły takie informacje, to sądzę, że również Państwowa Komisja Wyborcza by je miała” [Skarbnik, wywiad nr 13]. Inny rozmówca ocenił: „Uważam, że nie powinno być [...] konkurencji między partiami, czyli wytykania finansów. Bo są od tego inne instytucje, które to powinny sprawdzać” [Skarbnik, wywiad nr 3]. Brak działań argumentowano tym, że byłyby one niepożądanym elementem walki politycznej: „Lepiej przeznaczyć tę energię na działania dla ludzi lub dla przedstawienia swoich idei” [Skarbnik, wywiad nr 3].

Przedstawiciele organizacji społecznych natomiast uwypuklają w swoich wypowiedziach problem zbyt krótkiego czasu, jaki ustawa przewiduje na sformułowanie zastrzeżeń. Jeden z rozmówców ujął to tak: „Ten czas jest za krótki [...] Możliwości zebrania danych, które można później skonfrontować z danym sprawozdaniem, są bardzo ograniczone w tej chwili. [...] trudno przy obecnym funkcjonowaniu partii politycznych udowodnić jakieś naruszenie. Prawdopodobnie nie zebralibyśmy informacji na czas, aby [...] w ciągu tych 14 dni to zrobić. Bo wystarczy, że partia nam nie odpowie na wniosek o dostęp do informacji publicznej, a inaczej tej informacji od nich nie wyciągniemy” [Ekspert, wywiad nr 7].

Inny respondent stwierdził: „Organizacje pozarządowe w Polsce nie są silne. Nie mają też dobrego personelu – takiego płatnego – który jest w stanie rzeczywiście poświęcić dużo czasu i ma merytoryczne przygotowanie, a nawet jak ma merytoryczne przygotowanie, to nie jest zatrudniony na stałe, więc ciężko to przeanalizować i nawet przygotować to wszystko. Więc moim zdaniem okres przynajmniej

powinien być dłuższy dla organizacji. No nie wiem, czy chcę wyróżniać organizacje pozarządowe, ale rzeczywiście jest to bardzo krótki okres” [Ekspert, wywiad nr 9].

Przedstawiciele organizacji mówili ponadto o negatywnych doświadczeniach z mechanizmem zastrzeżeń do sprawozdań komitetów wyborczych. Jak przedstawił ten problem jeden z rozmówców: „W 2010 roku była taka sytuacja, że nie udostępniono nam na czas dokumentacji [...] do składania zastrzeżeń [...] ze względu na ograniczenia lokalowe Państwowej Komisji Wyborczej [...] i konieczność wpuszczenia biegłych rewidentów. No i powiedziano nam, że będziemy mogli złożyć zastrzeżenia później [...] i przyjść po biegłych rewidentach. Więc tak też zrobiliśmy. Złożyliśmy zastrzeżenia, zostały przyjęte przez Państwową Komisję Wyborczą, a następnie dowiedzieliśmy się [...] z informacji na stronach internetowych [...] że nie złożono zastrzeżeń. Czyli tak naprawdę ich nie uwzględniono” [Ekspert, wywiad nr 7].

4.5. Sprawozdawczość finansowa biur parlamentarzystów i klubów parlamentarnych

Zasady rozliczania ryczałtów na działalność biur parlamentarzystów są regulowane przez zarządzenia marszałków Sejmu i Senatu⁷¹. Posłowie i senatorowie mają obowiązek gromadzić wszystkie dowody księgowe dokumentujące wydatki na funkcjonowanie utworzonych przez siebie biur. Po zamknięciu roku budżetowego lub po zakończeniu kadencji muszą przedstawić sprawozdanie z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie swojego biura (lub biur). Sprawozdania te są jawne i publicznie dostępne (w przypadku Sejmu – bezpośrednio na stronach internetowych z biogramami i oświadczeniami posłów). Poza tym Kancelarie Sejmu i Senatu sporządzają zestawienie sprawozdań i rozliczeń ryczałtów przedłożonych przez parlamentarzystów – ono również jest jawne i udostępniane jako informacja publiczna. Zestawienia zbiorcze pokazują wydatki poszczególnych parlamentarzystów uporządkowane w różnych kategoriach.

W przypadku niezłożenia w terminie sprawozdania z wydatkowania ryczałtów Kancelaria Sejmu lub Senatu może wstrzymać przekazywanie ryczałtu na biura – aż do czasu dostarczenia właściwego sprawozdania. Zarządzenie marszałka Sejmu mówi dodatkowo o możliwości prowadzenia wizytacji biur poselskich, a także kontroli rachunków i innej dokumentacji finansowej odwiedzanych biur. Na stronach Sejmu nie są jednak dostępne informacje o tym, czy takie kontrole prowadzono ani jakie były ich wyniki.

71 Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 roku w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich (z późniejszymi zmianami) oraz Zarządzenie nr 10 Marszałka Senatu z dnia 9 czerwca 2011 roku w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur senatorskich (z późniejszymi zmianami).

5. Jawność i kontrola finansów partii

5.1. Jawność finansów partii politycznych

Jedną z najważniejszych zasad funkcjonowania państwa, zagwarantowaną w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, jest zasada jawności finansowania partii politycznych. Wiąże się ona również z gwarantowanym przez Konstytucję prawem obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1). Choć partie nie są organami władzy publicznej, to jednak z samej ich logiki istnienia wynika dążenie do zdobycia władzy lub przynajmniej uzyskania na nią wpływu⁷². W wyroku z 14 grudnia 2004 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wynikająca z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP jawność: „Niewątpliwie stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli funkcjonowania partii”. Co ważne, orzecznictwo Trybunału wskazuje wyraźnie, że zasada jawności finansowania partii politycznych postrzegana jest w znacznie szerszym zakresie – jako jawność całości finansowania polityki.

Ustawa o partiach politycznych w nieco odmienny sposób powtarza za Konstytucją, że „źródła finansowania partii politycznych są jawne” (art. 23a). Kontrola Państwowej Komisji Wyborczej i innych organów państwa nad finansami partyjnymi powinna być wspierana i uzupełniana przez nadzór społeczny sprawowany przez obywateli i zrzeszające ich organizacje społeczne, a także media. Zainteresowanie takie służy zwiększaniu transparentności życia politycznego, a w rezultacie przyczynia się do ograniczenia nadużyć i patologii⁷³. Możliwość swobodnego pozyskiwania i upowszechniania informacji na temat finansów partyjnych ma istotne znaczenie dla samych obywateli: wiedza taka może bowiem być ważnym czynnikiem oceny poszczególnych ugrupowań przez wyborców.

Mocne narzędzia sprawowania kontroli społecznej w bezpośrednich relacjach z partiami przewiduje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Na mocy art. 4 ust. 2 partie polityczne stanowią podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji

72 Szerzej: M. Chmaj, *Nowy system finansowania...*, dz. cyt.; M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności* [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych...*, dz. cyt.

73 *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych...*, dz. cyt.

niezależnie od tego, czy ich działalność jest finansowana ze środków przekazywanych z budżetu państwa, czy też nie. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „obowiązki wynikające z ustawy aktualizują się w odniesieniu do każdej posiadanej przez partię informacji o znaczeniu publicznym”⁷⁴.

Niestety, praktyka udostępniania informacji znacząco odbiega od powyższych, wskazanych w Konstytucji i ustawach, standardów. O ile bowiem partie spełniają obowiązek sprawozdawczości względem Państwowej Komisji Wyborczej (za zaniechania w tej sferze mogą spotkać je konkretne, dolegliwe sankcje), o tyle kwestia udostępniania informacji dotyczących finansów partyjnych organizacjom i obywatelom wydaje się wysoce problematyczna.

Z prowadzonych w 2008 roku badań funkcjonowania systemu subwencji dla partii politycznych wynika, że skarbnicy partyjni odmawiają organizacjom społecznym i obywatelom możliwości zapoznania się z dokumentacją. Większość badanych wówczas przedstawicieli partii utrzymywała, że brakuje jasnych i jednoznacznych uregulowań tej kwestii, wskutek czego udostępnianie dokumentów ma charakter w pełni uznaniowy – zależny od konkretnej sytuacji i okoliczności. Jeden ze skarbników wprost stwierdził: „Uważam, że powinienem stanowić swoisty filtr, za pośrednictwem którego osoby zainteresowane mogłyby mieć możliwość uzyskania danych informacji. I to ja decyduję o tym, które z informacji mogą uzyskać. Ja jestem pełen dobrej woli”⁷⁵.

W kolejnych latach rozbudowane działania mające na celu uzyskiwanie informacji od partii politycznych prowadziła organizacja pozarządowa (stowarzyszenie) Sieć Obywatelska Watchdog Polska⁷⁶. W 2013 roku wysłała ona do pięciu partii (Platformy Obywatelskiej RP, Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Twojego Ruchu) wnioski o informację publiczną. Interesowały ją umowy na przeprowadzenie sondaży opinii społecznej oraz wyniki tych sondaży, a także faktury opłacone przez każdą z tych partii w ciągu pierwszych dwóch miesięcy 2013 roku. Żadna z tych partii nie udostępniła wnioskowanych informacji. Organizacja Watchdog Polska skierowała w związku z tym skargi na bezczynność tych podmiotów do sądów administracyjnych, które kolejnymi wyrokami zobowiązywały partie do udostępnienia informacji.

W sierpniu 2014 roku stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosło o udostępnienie przez Platformę Obywatelską, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Kongres Nowej Prawicy, Prawicę Rzeczypospolitej i Solidarną Polskę protokołów z posiedzeń zarządu

74 Wyrok z 18 grudnia 2014 roku (sygn. akt I OSK 611/14).

75 J. Zbieranek [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych...*, dz. cyt.

76 Szerzej: S. Osowski, B. Wilk, *Jawność działania partii politycznych. Pomiedzy teorią a praktyką* [w:] *Miedzy teorią a praktyką funkcjonowania systemów politycznych i partyjnych. Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2016, s. 53–77.

i komisji rewizyjnych, uchwał zarządu oraz ekspertyz opłaconych z Funduszu Ekspertkiego partii w 2013 roku. W odniesieniu do tych spraw zostały złożone dwie skargi na bezczynność partii: Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. W obu tych sprawach zapadły wyroki sądów administracyjnych. W ich wyniku partia Prawo i Sprawiedliwość udostępniła wnioskowaną dokumentację, natomiast Platforma Obywatelska RP złożyła skargę kasacyjną.

W sierpniu 2016 roku Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyła wnioski z prośbą o udostępnienie wszystkich informacji dotyczących wydatków od 1 lutego do 17 sierpnia 2016 roku do następujących partii: Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, Unia Pracy, Partia Zieloni, Polskie Stronnictwo Ludowe, KORWiN i Razem. Tylko trzy ugrupowania ujawniły wnioskowane informacje – PSL, Razem i SLD.

W kolejnych działaniach w sierpniu 2016 roku Watchdog Polska skierował do PiS, PO, PSL oraz SLD wniosek o udostępnienie informacji o wydatkach z Funduszu Ekspertkiego za lata 2010–2016, do Demokratów.pl – za okres 2010–2011, natomiast Nowoczesną, PPS, UP, partię KORWiN i Zielonych poproszono o ujawnienie danych za 2016 rok. Żądane informacje zostały udostępnione przez Polskie Stronnictwo Ludowe i Sojusz Lewicy Demokratycznej. Nowoczesna, Zieloni oraz Partia Razem wyjaśniły, że żadnych wydatków z Funduszu Ekspertkiego nie ponosiły. Natomiast w związku z brakiem odpowiedzi Sieć Obywatelska Watchdog Polska skierowała do wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na bezczynność PO, PiS, PPS, Partii KORWiN i Demokratów.pl. W kwestii Funduszy Ekspertkich zapadł wyrok⁷⁷, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prawo i Sprawiedliwość do udostępnienia informacji (wyrok jest nieprawomocny – PiS złożył skargę kasacyjną). Sprawa o bezczynność Platformy Obywatelskiej RP toczy się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie⁷⁸. Należy podkreślić, że po wniesieniu skargi PO udostępniło część wnioskowanych informacji, ale jednocześnie odmówiło podania, z kim zostały zawarte umowy. Watchdog Polska również w tej kwestii złożył zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa.

Warto podkreślić, że 20 czerwca 2017 roku Sieć Obywatelska Watchdog Polska po raz kolejny wnioskowała do partii politycznych o informacje o wydatkach. Stowarzyszenie pełną odpowiedź uzyskało jedynie od SLD. PSL przedłużyło termin udzielenia informacji, PiS odmówił jej udostępnienia, a Nowoczesna, Platforma Obywatelska, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, KORWiN i Zieloni nie odpowiedziały wcale.

Bardzo ważne ustalenia można sformułować na podstawie przeprowadzonych w 2016 roku wywiadów z przedstawicielami partii politycznych. Ich stosunek do kwestii udostępniania dokumentacji jest różny. Kilku rozmówców potwierdziło,

77 Tamże. Wyrok z 20 grudnia 2016 roku (sygn. akt II SAB/Wa 590/16).

78 Sprawa o sygn. akt II SAB/Wa 734/16.

że są gotowi przedstawić na wniosek dokumentację, a nawet w czasie badania takie działania się odbywają: „Wystarczy się zgłosić z prośbą o informację publiczną i mamy obowiązek udzielić tej informacji, co wiem, bo teraz właśnie od tygodnia skanuję faktury” [Skarbnik, wywiad nr 1].

Wskazywano, że jest to obowiązek, bez względu na to, czy z wnioskiem zgłosi się obywatel, czy np. organizacja społeczna. Podkreślano przede wszystkim konieczność troski o ochronę danych osobowych: „trzeba pamiętać o ochronie danych osobowych. [...] No bo każdy przyjdzie, przepraszam, siądzie i weźmie dokumenty i [...] zeskanuje wszystkie dokumenty i później kto odpowiada? My odpowiadamy, że udostępniliśmy informacje poufne, które nie powinny być upublicznione” [Skarbnik, wywiad nr 13].

Dlatego część partii próbuje wprowadzać zasady udostępniania dokumentów, zastrzegając, że osoby, które się z nimi zapoznają, „nie mogą robić zdjęć ani kopiować. Mogą np. robić notatki. Tak jak PKW do tego podchodzi, bo to są różne dane” [Skarbnik, wywiad nr 12].

Zdecydowana większość rozmówców wskazuje na komplikacje techniczno-organizacyjne związane z udostępnianiem dokumentacji na wniosek: „ja zawsze mówię, że trzeba się zastanowić nad realnością wykonania takich rzeczy. Nie nad zasadnością, tylko nad realnością. Po prostu. Żeby to jednak nie zakłócało toku pracy, bo my [przez] osiem godzin pracy mamy naprawdę co robić. To ja muszę zostać po godzinach osiem godzin. Musiałabym zostać do 22:00, żeby w ogóle cokolwiek takiego robić po raz kolejny. Bo to nie jest tak, że to ciach – ciach” [Skarbnik, wywiad nr 13]. Niektórzy uznają to za przeszkodę uzasadniającą odmowę udostępniania danych, inni natomiast tylko za utrudnienie: „oczywiście traktujemy to jako dopust Boży, no bo też mam co robić, muszę, a naprawdę nie chcę tracić wielu godzin życia na to, aby skanować faktury, tak? [...] niektóre instytucje zwracają się do nas z prośbą o skserowanie iluś tam dokumentów. To wychodzi, powiedzmy, kilkanaście segregatorów. Kto za to zapłaci? [...] Ale jeśli już ktoś się zgłosi, to zdaje się mam taki obowiązek, po prostu, więc powinnam” [Skarbnik, wywiad nr 1].

Warto w tym kontekście przywołać korespondencję Partii Razem z Siecią Obywatelską Watchdog Polska, która w czerwcu 2017 roku wniosowała o przekazanie informacji związanych z wydatkami partii politycznych. Przedstawicielka Partii Razem w swojej odpowiedzi napisała: „Uprzejmie informujemy, że z uwagi na konieczność zanimizowania danych wszystkich wpłacających będących członkami partii oraz innych osób co do których nie istnieje obowiązek ujawniania danych osobowych, żądane przez Państwa informacje przekazane zostaną w terminie do dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku. Jednocześnie informujemy, że udostępnienie żądanych przez Państwa informacji będzie wymagało poniesienia dodatkowych kosztów związanych z koniecznością przekształcenia informacji. Po przeliczeniu

roboczegodzin szacujemy, że koszty te będą wynosić 1600 złotych – musimy zlecić to komuś na zewnątrz. Jeśli wyrażają Państwo zgodę na takie rozwiązanie, wystawimy Państwu notę obciążeniową na tę kwotę”⁷⁹. Kwestia opłaty za informację wzbudziła ogromne kontrowersje i ostatecznie Partia Razem wydała oświadczenie, w którym podkreśliła: „nie oczekujemy żadnej opłaty. Jest nam przykro z powodu zaistniałego nieporozumienia i bardzo za nie przepraszamy”⁸⁰.

Nie wszystkie ugrupowania deklarują dostęp do informacji dla obywateli, organizacji społecznych i przedstawicieli mediów: „Ale absolutnie nie. Jeżeli mają taką potrzebę, niech się zwróć do PKW [...] niezależnie od tego, czy to są pieniądze budżetowe, które powinny być pieniędzmi jawnymi [...] nie dochodzimy do paranoi. No bo jakby to wyglądało, jakby co chwila przychodził jakiś interesant i chciałby zobaczyć, jakie wydatki były w ubiegłym tygodniu? Nie, nie, nie” [Skarbnik, wywiad nr 1].

W kilku ugrupowaniach to skarbnicy ostatecznie decydują o tym, komu, na jakich warunkach i w jakim zakresie udzielą informacji. „To też jest bardzo różnie z tym dostępem do dokumentów osób trzecich. Jeżeli zostają wysłane jakieś tam zapytania publiczne, no to wtedy jest zobowiązanie udzielić. Wiem, że swego czasu był taki ten system, że tam powinno się zamieszczać jakieś tam dane, ale nikt tego nie robi *de facto* [...] nie może być tak, że każdy kiedy chce przyjdzie i siedzi w dokumentach, bo to są dokumenty, ktoś za nie odpowiada [...] siedzenie cały czas z kimś [...], bo [...] chce zajrzeć w dokumenty, to [...] nie byłoby takie lekkie” [Skarbnik, wywiad nr 8].

5.2. Sprawozdania finansowe partii politycznych

Aby sprawdzić funkcjonowanie mechanizmu dostępu do sprawozdań finansowych partii politycznych, a także standardów informacyjnych przestrzeganych przez poszczególne ugrupowania, poprosiliśmy o dostęp do sprawozdań czterech dużych partii parlamentarnych (PiS, PO, PSL, Nowoczesna) za rok 2016. Dokumenty te są dostępne do wglądu i ewentualnego kopiowania w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej, a oprócz tabeli sprawozdania i listy darczyńców można je uzyskać jedynie w formie papierowej.

Sprawozdania wymienionych partii politycznych za 2016 rok charakteryzują się bardzo różnymi standardami, jeśli chodzi o prezentację, ułożenie i czytelność zawartych dokumentów. Zdecydowanie najbardziej przejrzyste były raporty PSL oraz PiS. Wciąż czytelne, choć już nie tak dobrze uporządkowane okazało się sprawozdanie PO, natomiast dokumentacja Nowoczesnej cechowała się najmniejszą czytelnością, co może dziwić po negatywnych doświadczeniach tej partii ze sprawozdaniem jej komitetu wyborczego z 2015 roku.

79 <http://siecobywatelska.pl/1600-zl-jawnosc-partii-razem/>.

80 Tamże.



Ryc. 5.1. Sprawozdania finansowe partii politycznych udostępnione przez PKW

Po lewej: historia rachunku bankowego Nowoczesnej za rok 2016 (luzem w kartonie). Po prawej: kompletne sprawozdanie Prawa i Sprawiedliwości za rok 2016.

Sprawozdania to zazwyczaj obszerna dokumentacja, składająca się z dużej ilości dokumentów papierowych (przede wszystkim wydrukowanych wyciągów z rachunków bankowych partii), a także dołączonych nośników danych (pendrive'y, płyty CD).

Sprawozdanie PiS składa się z sześciu segregatorów. Znajdują się w nich m.in. opinie i raporty biegłych rewidentów, wnioski o wypłacenie subwencji w 2017 roku, informacja finansowa o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z niej wydatkach wraz z pięcioma załącznikami, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych oraz wydatkach poniesionych z Funduszu Wyborczego, wykazy składek członkowskich, darowizn wpłaconych na rachunek bankowy partii, wpłat dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych (zwrócone darczyńcom lub wpłacone na rzecz Skarbu Państwa), plan kont księgowych, wyciąg z ewidencji partii politycznych, umowy rachunków bankowych, wyciągi bankowe na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, umowy kredytowe, wykaz wpłat na Fundusz Wyborczy, historie rachunków bankowych partii (podstawowego, Funduszu Wyborczego, Funduszu Eksperckiego, funduszu subwencji) oraz płyta CD z danymi.

Sprawozdanie PO składa się z jednego segregatora najważniejszych dokumentów oraz pudła po papierze A4 z wydrukami wyciągów bankowych (luzem). W segregatorze oprócz sprawozdań wypełnionych zgodnie z właściwym wzorem znajdują się: pendrive'y z danymi, zestawienie rachunków bankowych (obejmujące 24 rachunki, w tym: rachunek główny Biura Krajowego, konta oznaczone jako: „Fundusz Wyborczy”, „Subwencja”, „Fundusz Ekspercki”, 17 rachunków regionalnych, „Dotacja”, „Składki i darowizny” oraz rachunek pomocniczy), wykaz składek członkowskich wpłacanych na rachunek bankowy – zawierający kwotę wpłaty, imię i nazwisko wpłacającego oraz miejscowość zamieszkania (lista ma 265 stron, uszeregowana jest alfabetycznie po nazwisku, zawiera 9512 wpłat), zestawienie darowizn wpłacanych na rachunek bankowy – uwzględniające kwotę wpłaty, imię i nazwisko darczyńcy oraz miejscowość zamieszkania (lista ma 77 stron, uszeregowana jest alfabetycznie

po nazwisku, wyszczególnia 2763 wpłaty). Do sprawozdania o wpływach i wydatkach Funduszu Wyborczego dodano również umowę rachunku bankowego FW, jego historię oraz wyciąg bankowy funduszu na ostatni dzień roku.

Na sprawozdanie Polskiego Stronnictwa Ludowego składają się cztery segregatory – pierwszy z raportem o pozyskanych źródłach, drugi z informacją o otrzymanej subwencji i wydatkach z niej poniesionych, pozostałe dwa to historia głównego rachunku bankowego oraz 16 rachunków wojewódzkich struktur PSL. Dokumentacja zawiera: pismo PKW o wyborze rewidenta na potrzeby badania sprawozdań PSL, wyciąg z ewidencji partii politycznych, informacje o osobach uprawnionych do reprezentowania partii, umowę o prowadzenie rachunku bankowego, potwierdzenia sald bankowych na dzień 31 grudnia 2016 roku, historię rachunku bankowego subwencji, informacje o pokrytych z subwencji kosztach wynagrodzeń, zużycia materiałów i energii, usługach obcych, podatkach i opłatach oraz wykaz pozostałych wydatków. Pozycjom tym towarzyszą wydruki z kont księgowych – znane są więc kwoty poszczególnych płatności, choć ich tytuły czasem brzmią enigmatycznie (np. przy wynagrodzeniach nie ma informacji, kogo dotyczy wypłata, a w przypadku umów zlecenie i o dzieło opis uwzględnia również imię i nazwisko beneficjenta). Wiele kategorii wydatków opisano na trzy sposoby – jako historię rachunku bankowego, tabelaryczne rozliczenie wydatków oraz zestawienie zapisów na właściwym koncie księgowym.

Sprawozdanie Nowoczesnej jest mało staranne. Oprócz typowych elementów, takich jak sprawozdanie i informacja zgodna ze wzorem, załączone dokumenty w postaci wyciągów bankowych i historii rachunku przekazano luzem w pudle po papierze do drukarek. Wyciągi i historie nie zostały w żaden sposób poprzedzielane czy opisane. To pracownicy KBW segregują te dokumenty, przyporządkowując je do odpowiednich kategorii (np. historia rachunku Funduszu Eksperckiego). Dla części dokumentów nie znaleziono jeszcze przynależnej kategorii – sprawozdanie Nowoczesnej było w trakcie badania. Darowizny od osób fizycznych partia pozyskiwała nie tylko za pomocą bezpośrednich wpłat na rachunek, ale również za pośrednictwem systemu płatności internetowych PayU. Sprawozdanie zawiera listę ok. 12 tys. wpłat dokonanych w ten sposób, wraz z danymi pozwalającymi zidentyfikować wpłacających. Niestety, do sprawozdania nie jest dołączona umowa między partią a PayU, nie można więc stwierdzić, czy wprowadzono mechanizmy zabezpieczające przed dokonaniem płatności przez nieuprawnione podmioty, w tym osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa. Natomiast lista darowizn wpłaconych za pośrednictwem tradycyjnego przelewu (170 stron) jest posortowana alfabetycznie, ale... według imienia darczyńcy (tj. od Adama do Żanety).

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że praktyczna realizacja zasady jawności finansowania partii politycznych wciąż pozostawia wiele do życzenia, co uniemożliwia sprawowanie w pełni skutecznej kontroli społecznej. Tylko niektóre partie są gotowe udostępniać informacje związane z gospodarką finansową, ponieważ uznają (choć nie bez krytyki oraz formułowania jednocześnie zastrzeżeń

organizacyjnych i proceduralnych), że jest to ich obowiązek wynikający z Konstytucji RP oraz ustaw. Większość ugrupowań stara się uchylać od udzielania informacji i utrudniać ich przekazywanie. Dopiero wskutek prawomocnych wyroków sądów administracyjnych, wydawanych na podstawie skarg wniesionych przez organizacje społeczne, partie umożliwiają dostęp do swojej dokumentacji. Dotarcie do informacji składanych przez partie do PKW jest również utrudnione, a zorientowanie się w obszernej dokumentacji wymaga wiele czasu i nie łączy orientacji. Obecny system rodzi napięcia między zasadą jawności finansowania partii a postulatem ochrony autonomii ich działania.

5.3. Sprawozdania komitetów wyborczych

W przypadku sprawozdań finansowych komitetów wyborczych liczba dostępnych dokumentów uwzględniających wydatki jest nieporównywalnie większa niż w przypadku sprawozdań partii politycznych. W siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej można uzyskać szczegółowe informacje o wydatkach poniesionych przez komitety. Oprócz wyciągów bankowych do sprawozdań komitetów załączone są również oryginały umów, faktur, rachunków, a bywa, że także przykłady materiałów agitacyjnych. Nie oznacza to jednak całkowitej przejrzystości wydatków finansowania w tym zakresie. Niestety, w umowach cywilnoprawnych komitety stosują często ogólne tytuły, np. „prace biurowe”, a opis płatności na fakturach bywa niewystarczający, aby określić dokładnie zakres wykonanej usługi.

Załączone do sprawozdań dokumenty źródłowe, przede wszystkim faktury, w przypadku KW Prawo i Sprawiedliwość zostały podzielone według okręgów wyborczych, a komitety Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego uszeregowały je według województw. Nowoczesna nie wprowadziła żadnego podziału terytorialnego załączonych faktur⁸¹.

Pomimo określonych przez wzór sprawozdania kategorii trudno czasem ustalić całkowitą kwotę nawet tak podstawowych wydatków jak koszty administracyjno-biurowe.

Przykładowo: w sprawozdaniu komitetu wyborczego PO w części I, pozycji B, punkcie 1 – „koszty administracyjne” – widnieje kwota 477 481,21 zł, na którą składają się koszty wynajmu powierzchni biurowej (313 345,14 zł), opłaty telekomunikacyjne (160 317,16 zł) oraz koszt utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu

81 Warto przypomnieć, że po wyborach samorządowych w 2006 roku jednym z postulatów Fundacji im. Stefana Batorego było wprowadzenie osobnego rozliczania wydatków wyborczych poniesionych w powiatach/miastach na prawach powiatów, niezależnie od liczby okręgów, w których komitet wystawił kandydatów. Dzięki temu rozwiązaniu w sprawozdaniach wyborczych byłyby odnotowane fakty dotyczące konkretnej miejscowości czy okręgu, co pozwoliłoby Państwowej Komisji Wyborczej, a przede wszystkim – społeczeństwu, realnie kontrolować finanse wyborcze poszczególnych komitetów. Więcej [w:] *Rekomendacje zmian przepisów dotyczących samorządowej kampanii wyborczej*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2007, <http://samorząd2006.monitoringwyborow.pl/files/rekomendacje-zmian-przepisow.pdf>.

(3818,91). Okazuje się jednak, że nie jest to całość kosztów administracyjno-biurowych – pozostałe wydatki administracyjne na łączną sumę 302 731,75 zł zostały zakwalifikowane jako:

- „usługi obce” (cz. I, poz. B, pkt 2) i pozostałe koszty (poz. 5) – do tej kategorii trafiły m.in. opłaty oraz prowizje bankowe, usługi pocztowe i kurierskie, usługi księgowe, najem wyposażenia;
- „pozostałe wydatki” (cz. I, poz. B, pkt 4) – tu uwzględniono np. koszt korzystania ze sprzętu biurowego partii, materiały biurowe, licencję na program kadrowo-płacowy.

Kategorie wydatków zaproponowane we wzorze sprawozdania są zbyt ogólne, aby dać wyobrażenie o rodzaju poniesionych kosztów. Przykładowo: „usługi obce – pozostałe koszty” dla analizowanych komitetów wyborczych wynoszą między 1 a 4 mln zł. Dopiero bardziej dokładny podział, który w swoich rozliczeniach księgowych mogą wprowadzić same komitety, daje wyobrażenie o wydatkach kwalifikowanych jako „pozostałe”. Na przykład w sprawozdaniu KW PiS na „usługi obce”, obejmujące łącznie 2,7 mln zł, składały się: badania rynku, doradztwo i usługi prawne (1,09 mln), druki bezadresowe oraz ich kolportaż (938 tys. zł), usługi ochrony (423 tys. zł), prowizje pośredników (254 tys. zł) i transport przesyłek (23 tys. zł).

Fundacja Batorego zwracała uwagę na ten problem już w 2010 roku po przeprowadzonym monitoringu finansowania kampanii do Parlamentu Europejskiego w roku 2009. Stwierdzono wówczas, że niektóre sprawozdania nie były wystarczająco szczegółowe, co nie pozwalało powiązać rozliczanych działań z kampanią konkretnych kandydatów, oraz że dokumenty te cechował brak konsekwencji w kwalifikowaniu kosztów zgodnie z wzorem⁸².

82 Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009..., dz. cyt.



Ryc. 5.2. Sprawozdanie KW Nowoczesna z wyborów parlamentarnych w 2015 roku udostępnione przez PKW

Sprawozdania czterech analizowanych komitetów wyborczych (PO, PiS, N, PSL) z wyborów parlamentarnych w 2015 roku charakteryzują się, mimo wspólnych standardów narzucanych przez wzór, różnym stopniem szczegółowości i przejrzystości załączonych dokumentów. Zdecydowanie najbardziej szczegółowy i czytelny jest raport KW PSL. Przejrzyste wydają się również sprawozdania komitetów PiS oraz PO, negatywnie natomiast rysuje się na tym tle sprawozdanie KW Nowoczesnej.

W ramach KW PO wyodrębniono 21 rachunków bankowych – jeden główny oraz 20 pomocniczych (w tym trzy bez żadnych obrotów). Segregatory z umowami o dzieło i umowami zlecenie zostały podzielone na centralne i regionalne. Z dokumentów wynika, że komitet korzystał z użyczonych bezpłatnie lokali biurowych należących do partii.

Komitet wyborczy PiS korzystał z jednego rachunku bankowego, którego historia została dołączona wyłącznie w formie papierowej. Segregatory z umowami o dzieło i umowami zlecenie zostały podzielone – tak jak w przypadku PO – na centralne i regionalne. Sprawozdanie zawiera 272 umowy zlecenia (i tylko osiem umów o dzieło), z czego większość dotyczy „pracy biurowej na rzecz KW Prawo i Sprawiedliwość”. Komitet wynajmował odpłatnie lokale biurowe od macierzystej partii.

Sprawozdanie KW PSL jest szczegółowe i najbardziej obszerne, dołączono do niego całą możliwą dokumentację. Dokumenty źródłowe zostały ułożone województwami, a w tych ramach uszeregowane chronologicznie (tj. datami płatności). W segregatorach wojewódzkich znalazły się wydruki z konta bankowego za dany dzień z opisami księgowymi każdej pozycji, następnie faktury dotyczące tych pozycji, jak również zazwyczaj produkty powstałe w wyniku umowy (ulotki, długopisy, balony) oraz druki zamówienia usługi czy produktu i protokoły ich odbioru. Segregator z umowami cywilnoprawnymi składa się z uporządkowanych chronologicznie

rachunków z tytułu tych umów i wydruków z właściwych kont księgowych, zawiera też zestawienia wypłat i oryginały umów. Wszystkie dokumenty, tj. umowy i faktury, zatwierdzane są zawsze przez dwie osoby upoważnione przez komitet (w tym pełnomocnika finansowego).

W przypadku KW Nowoczesna rachunki nie zostały podzielone według województw ani okręgów wyborczych. Każdy z segregatorów rachunków poprzedzony jest wydrukiem z konta księgowego z wymienioną datą dowodu księgowego (tj. datą dokonania płatności) oraz opisem – czasem w tej pozycji pojawiała się nazwa kontrahenta, innym razem tytuł faktury. W nielicznych przypadkach do faktur za materiały reklamowe dodawano egzemplarz danego materiału.

Przykłady umów cywilnoprawnych i faktur dołączanych do sprawozdań finansowych

Oprócz standardowych, najczęściej pojawiających się faktur i umów cywilnoprawnych z opisami typu „praca biurowa”, „wsparcie kampanii”, zdarzają się takie, których zakres, kwota bądź data wystawienia wzbudzają większe zainteresowanie:

- „tłumaczenie rozmowy telefonicznej” – dwie umowy o dzieło z 23 października 2015 roku na kwotę 550,00 zł każda, KW PiS;
- „tweetup Warszawa w dniu 10.10.2015 – przygotowanie eventu z Panią prezes Beatą Szydło” (pisownia oryginalna) – faktura z 12 października 2015 roku na kwotę 67 748,50 zł dla Media-Film Dariusz Gąsior, KW PiS;
- „analiza stanu prawnego utworu audiowizualnego przedstawionego przez Zamawiającego oraz sporządzenie pisemnej opinii prawnej, będącej wynikiem analizy” – umowa o dzieło z 7 września 2017 roku, KW PO;
- „baner wyborczy na portalu www.RadomSport.pl kandydata do Sejmu Marty Michalskiej-Wilk w dniach 05.10–23.10.2015 r.” – faktura z 13 października 2015 roku na kwotę zaledwie 10,00 zł dla Agencja Medialna MEDIARA – Grzegorz Stępień, KW PO;
- „dodatkowe koszty realizacji spotu wyborczego Nowoczesna” – faktura z 27 października 2015 roku na kwotę 2 393,58 zł dla BRAIN Sp. z o.o. Spółka Komandytowa, KW Nowoczesna; faktura ta (podobnie jak kilka innych) została zakwestionowana w toku badania sprawozdania partii przez biegłego rewidenta jako zawierająca datę wykonania usługi po dniu wyborów – w odpowiedzi udzielonej Państwowej Komisji Wyborczej Nowoczesna wyjaśniła, że usługa została zrealizowana przed wyborami, a partia zwróciła się do wystawcy faktury o skorygowanie daty wykonania usługi;
- „wykonanie jednominutowego filmu reklamowego Krystiana Jarubasa” – umowa o dzieło z 8 października 2015 roku na kwotę zaledwie 100,00 zł, KW PSL;

- „sporządzenie i przedłożenie Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego o przychodach, wydatkach, zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania” – umowa o dzieło z 7 sierpnia 2015 roku na kwotę 50 000 zł, KW PSL.

Do sprawozdań załączona jest korespondencja PKW z komitetami wyborczymi. Na jej przykładzie można zauważyć, jak szczegółowa – mimo skromnego ilościowo personelu – może być kontrola PKW. Na przykład jeśli chodzi o Nowoczesną, Państwowa Komisja Wyborcza kwestionowała dziesiątki nieopisanych faktur, dopominając się podania informacji, kiedy i na co zostały wydane środki komitetu.

Spośród raportów biegłych rewidentów dotyczących sprawozdań komitetów wyborczych wyróżnia się opinia na temat KW Nowoczesna z wyborów parlamentarnych w 2015 roku. Sprawozdanie to rewident ocenił negatywnie, a sposób prowadzenia rachunkowości zdecydowanie skrytykował. Zgodnie z jego opinią: „brak wdrożonych procedur obiegu, kontroli i akceptacji dokumentów finansowo-księgowych oraz ich bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych Komitetu Wyborczego uniemożliwił upewnienie się co do kompletnego i w prawidłowej wysokości ujęcia kosztów w załączonym sprawozdaniu finansowym, jak również dokonanie oceny części poniesionych wydatków jako związanych z wyborami”. Komitet wyborczy partii posiadał co prawda instrukcję finansową ustalającą zasady wydatkowania środków i sposób dokumentowania wydatków, jednak w praktyce się do nich nie stosował. W zakresie kontroli i obiegu dokumentów finansowych rewidentcy wykryli szereg nieprawidłowości. Przykładowo: niektóre dokumenty nie zawierały opisu, który pozwalałby powiązać wydatek z przeprowadzonymi wyborami, niekiedy brakowało dekretacji umożliwiających stwierdzenie sposobu ujęcia wydatku w księgach rachunkowych. Co gorsza, na znacznej części dokumentów źródłowych nie było śladu ich kontroli merytorycznej. Oczywiście w przypadku sprawozdania Nowoczesnej najbardziej brzemienne w skutki nieprawidłowością było przyjęcie przez komitet środków z innego źródła niż rachunek Funduszu Wyborczego partii. Chodzi tu o kwotę 1 971 500 zł, przekazaną bezpośrednio z rachunku partii na rachunek utworzonego przez nią komitetu z pominięciem rachunku Funduszu Wyborczego tej partii. Przyjęcie tej kwoty spowodowało odrzucenie sprawozdania wyborczego komitetu wyborczego Nowoczesnej przez PKW, a w konsekwencji utratę prawa do znacznej części subwencji i dotacji podmiotowej. Ta sankcja wydaje się rażąco nieproporcjonalna w stosunku do przewinienia – problem ten poruszamy również w części 5.4. raportu.

Warto dodać, że główna część sprawozdania – czyli tabela zgodna z wzorem oraz opinia i raport biegłego rewidenta, a także korespondencja PKW – podlega archiwizacji.

Załączone do sprawozdań dokumenty źródłowe są niszczone po pięciu latach. Umowy i faktury od biegłych rewidentów za sporządzenie opinii i raportu na temat sprawozdań finansowych komitetów wyborczych niszczy się po upływie 10 lat.

**Na co zwracają uwagę biegli rewidentzi,
gdy kontrolują sprawozdania komitetów wyborczych?**

Biegli rewidentzi wybrani przez Państwową Komisję Wyborczą otrzymują tzw. tezy do badania. W przypadku ostatnich wyborów parlamentarnych otrzymali *Tezy do badania sprawozdania komitetu wyborczego z wyborów parlamentarnych, przeprowadzonych w 2015 r.* W dokumencie tym opisano szczegółowo wytyczne, którymi powinni kierować się w trakcie badania sprawozdań komitetów wyborczych.

Ich zadaniem jest sprawdzenie poprawności gospodarki finansowej komitetu wyborczego. W ramach badania biegli dokonują kontroli sprawozdania finansowego pod względem formalnym, umowy rachunku bankowego, przychodów i wydatków komitetu.

Kontrola sprawozdania finansowego pod względem formalnym to zweryfikowanie, czy formularz sprawozdania został wypełniony poprawnie i zgodnie z wzorem, a także czy dołączono do niego oryginały wymaganych dokumentów posiadanych przez komitet wyborczy, w tym dowody każdego wydatku i wpływu na konto komitetu, a ponadto umowy, faktury, rachunki oraz inne dokumenty dotyczące kosztów i wydatków.

Kontrola umowy rachunku obejmuje ustalenie liczby kont prowadzonych przez komitet (rachunek główny i ewentualne pomocnicze) oraz, co ważniejsze, sprawdzenie, czy zapisy umowy są zgodne z wymaganym przepisami Kodeksu wyborczego zastrzeżeniem o sposobie dokonywania wpłat (przelew, karta płatnicza, czek rozrachunkowy), o dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych (w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych jest to tylko Fundusz Wyborczy) oraz o możliwości dokonywania wpłat na rzecz komitetu jedynie do dnia wyborów włącznie.

Kontrola przychodów ma różny zakres w zależności od typu komitetu objętego badaniem. W przypadku komitetu wyborczego partii politycznej rewident weryfikuje, czy środki pochodzą z jedyne go możliwego źródła, tj. rachunku Funduszu Wyborczego partii. Jeśli partia zaciąga kredyt, to środki mogą trafić na konto również jedynie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Kontrola obejmuje

ponadto kwestie niedozwolonych niepieniężnych korzyści majątkowych, zakazanego finansowania ze zbiorów publicznych i ze środków innych komitetów wyborczych. Rewident sprawdza też, czy finanse pozyskane przez komitet w sposób nieprawidłowy (tj. uiszczone gotówką, przekraczające limit wpłat, wpłacone po dniu wyborów czy pochodzące z niedozwolonych źródeł lub z wpłat od nieuprawnionych osób i podmiotów) nie zostały wykorzystane na potrzeby kampanii i czy niezwłocznie (tj. nie później niż 30 dni) zwrócono je darczyńcy lub przekazano na rzecz Skarbu Państwa.

Najobszerniejszą pozycją do skontrolowania przez rewidenta są wydatki komitetu wyborczego. Oprócz sprawdzenia, czy jego wszystkie wydatki mieszczą się w ustawowych limitach, biegły ocenia, czy poniesione wydatki miały związek z kampanią wyborczą. Mogą to być wydatki administracyjne (koszt powierzchni biurowej, opłaty telekomunikacyjne oraz za utworzenie i prowadzenie strony internetowej), wydatki poniesione na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów (przygotowanie materiałów reklamowych, spotów, ulotek itp.), opłaty za organizację spotkań wyborczych, koszty noclegów i podróży, wynagrodzenia (w tym składki na ubezpieczenie społeczne) i inne.

Rewident sprawdza również, czy wystawione i załączone do sprawozdania wyborczego rachunki i faktury za materiały wyborcze znajdują potwierdzenie w pokwitowaniach odbioru przez komitet tych materiałów. Pokwitowanie może mieć formę protokołu zdawczo-odbiorczego bądź opisu, który na oryginale faktury wystawia osoba upoważniona do tego przez komitet wyborczy.

Dostęp do sprawozdań finansowych z perspektywy obywatela

Obywatele zainteresowani dostępem do sprawozdania finansowego partii politycznej lub komitetu wyborczego mogą zapoznać się z dokumentem umieszczonym na stronie Państwowej Komisji Wyborczej. Informacja ta – w postaci kilkunastu tabeli zgodnej z wzorem formularza określonym przez ministra finansów – zawiera podstawowe dane dotyczące wpływów i wydatków na rzecz partii politycznej lub komitetu wyborczego. W przypadku partii obywatel może zorientować się, jaka była wysokość otrzymanej subwencji w danym roku, łączna kwota darowizn czy też suma pieniędzy przekazanych na Fundusz Wyborczy i Fundusz Eksperymentalny. W przypadku komitetów wyborczych dowie się o źródłach finansowania i kwotach wydatków w czasie kampanii w rozbiciu na ogólne kategorie.

Jednak już bardziej dociekliwy obywatel, który będzie chciał zdobyć głębszą wiedzę na temat finansów partii i komitetów czy zapoznać się z dokumentami źródłowymi dołączanymi do sprawozdań, napotka na bariery.

Najważniejszym utrudnieniem jest papierowa forma dokumentacji. Do sprawozdań finansowych najczęściej – z nielicznymi wyjątkami – dołącza się dokumenty wyłącznie w formie wydruków i w ten sposób są one przechowywane w siedzibie PKW w Warszawie. Gdyby chciała je obejrzeć osoba z odległej części Polski, musiałaby odbyć długą podróż, a w przypadku większej liczby dokumentów – również przenocować w Warszawie.

Papierowa forma dokumentacji utrudnia też wyszukiwanie konkretnych informacji, np. gdy obywatela interesują faktury dotyczące konkretnego kandydata czy wydatki dokonane tylko w danej miejscowości. Historia rachunku bankowego partii politycznej za 2016 rok potrafi liczyć 1000 stron. Nie jest dostępna wersja w formacie PDF, nie mówiąc już o innym formacie umożliwiającym sortowanie, wyszukiwanie czy łączenie danych.

Jeszcze większe problemy w analizie dokumentacji pojawiają się w przypadku sprawozdań komitetów wyborczych. Są one bez porównania obszerniejsze od rocznych sprawozdań partii politycznych, ponieważ dołącza się do nich oryginały wszystkich faktur opłaconych przez komitet wyborczy. Objętość tych raportów liczy się nie tyle w segregatorach, ile w kartonach segregatorów – przykładowo sprawozdanie komitetu wyborczego PSL z wyborów parlamentarnych w 2015 roku mieści się w 17 kartonach, w których są łącznie 102 (!) segregatory. W dodatku każdy komitet ma własny sposób segregowania dokumentacji – np. faktury mogą być ułożone według okręgów wyborczych, województw albo jedynie chronologicznie. Niektóre komitety wyborcze dołączają plan kont księgowych, inne nie. Jedne dokładnie opisują wyciągi bankowe, pozostałe – umieszczają je luzem w kartonie.

Tak znaczna ilość dokumentów rodzi też problemy techniczne – np. wspomniane sprawozdanie PSL jest przechowywane w archiwum podręcznym w siedzibie PKW i ze względu na małą powierzchnię pomieszczenia, gdzie można przeglądać dokumenty, nie będzie ono udostępnione w całości w jednym momencie. Natomiast w przypadku sprawozdań, które są składowane w głównym archiwum, znajdującym się poza siedzibą PKW, trzeba liczyć się z koniecznością sprowadzenia dokumentów do przeglądu.

Te utrudnienia zniechęcają obywateli do badania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych. Kiedy dostępna jest wyłącznie dokumentacja w formie papierowej, można mieć poczucie szukania igły w stogu siana. Niestety, nie zmieni się to, dopóki sprawozdania nie będą dostępne również w formie elektronicznej, przynajmniej jeśli chodzi o elementy najważniejsze z punktu widzenia analizy, takie jak wyciągi bankowe i wydruki z kont księgowych.

5.4. Praktyka stosowania sankcji finansowych wobec partii

W rozważaniach nad systemem finansowania partii politycznych niezmiernie ważną kwestią są sankcje – przewidziane w prawie następstwa, które wiążą się z ujawnionymi nieprawidłowościami finansowymi. Niewątpliwie odpowiednio skonstruowane sankcje finansowe mogą przyczynić się w znaczący sposób do skuteczności mechanizmów kontroli, dyscyplinować ugrupowania i gwarantować większą jawność finansów partyjnych. Zbyt łagodne i nieadekwatne mogą prowadzić do iluzoryczności kontroli partii, natomiast zbyt rygorystyczne wobec przewinień – mogą skutkować poważnymi perturbacjami organizacyjnymi dla części partii i przez to dość poważnie wpływać na możliwość funkcjonowania konkurencyjnego systemu partyjnego. Problematyka sankcji w polskim systemie finansowania partii od dłuższego czasu budzi kontrowersje (w tym fundamentalne zarzuty o niekonstytucyjność obecnych regulacji). Formułowane są również (przez partie polityczne, ekspertów i organizacje międzynarodowe) propozycje różnorodnych zmian.

Przedstawione powyżej rozwiązania miały z założenia służyć zwiększeniu transparentności finansowania zarówno partii politycznych, jak i kampanii wyborczych. Wprowadzone mechanizmy początkowo oceniano pozytywnie – jako restrykcyjne, ale gwarantujące uniknięcie sytuacji korupcjogennych. Wymóg bezwzględного odrzucenia sprawozdań lub informacji budził jednak coraz większe zastrzeżenia, a analiza praktyki stosowania przepisów ustawy o partiach politycznych i Kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że nawet niewielkie błędy partii politycznych skutkowały nieproporcjonalnie dolegliwymi dla nich konsekwencjami.

Niewątpliwie najbardziej dotkliwa dla partii politycznych jest utrata subwencji. Relatywnie rzadko sankcja taka następuje w bezpośrednim związku z gospodarką finansową środkami pochodzącymi z subwencji, tzn. w wyniku odrzucenia informacji o wydatkach z subwencji, którą składają partie polityczne uprawnione do jej uzyskiwania. W 2003 roku zostały odrzucone sprawozdania finansowe Stronnictwa Demokratycznego, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy za 2002 rok w efekcie czego, zgodnie z ustawą o partiach politycznych, wszystkie utraciły prawo do otrzymywania subwencji przez trzy lata. Polskie Stronnictwo Ludowe i Unia Pracy złożyły skargi do Sądu Najwyższego, które zostały jednak oddalone. W 2004 roku odrzucone zostało sprawozdanie Partii Ludowo-Demokratycznej za 2003 rok, a w 2010 roku – Socjaldemokracji Polskiej za rok 2009. Oba ugrupowania utraciły subwencje na trzy lata, choć w praktyce z uwagi na zakończenie kadencji – odpowiednio w latach 2005 i 2011 – okres ten był krótszy.

Dotkliwe sankcje są związane z nieprawidłowościami w finansowaniu kampanii wyborczych. Dla przykładu – w 2001 roku z tego względu Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdania komitetów wyborczych niektórych partii politycznych,

a Sąd Najwyższy oddalił ich skargi na uchwały. Samoobrona RP utraciła wówczas 65% dotacji podmiotowej, natomiast Liga Polskich Rodzin oraz Polskie Stronnictwo Ludowe straciły 75% dotacji, a więc poniosły maksymalną sankcję.

Warto skupić się na przykładzie PSL w wyborach do Sejmu i Senatu w 2001 roku. Dla Funduszu Wyborczego tej partii nie utworzono oddzielnego rachunku bankowego, natomiast utworzono rachunek Komitetu Wyborczego PSL. Środkami na tym rachunku dysponował Komitet Wyborczy (naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy o partiach politycznych), a o utworzeniu Funduszu Wyborczego nie została zawiadomiona Państwowa Komisja Wyborcza (naruszenie art. 35 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). Wpłaty od osób fizycznych wpływały bezpośrednio na rachunek komitetu wyborczego. W tej sytuacji Fundusz Wyborczy nie mógł spełniać zadań określonych w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych, gdyż nie był źródłem finansowania wydatków komitetu wyborczego. Zdaniem Sądu Najwyższego wymagane jest utworzenie dwóch oddzielnych rachunków – jednego dla gromadzenia środków Funduszu Wyborczego partii, który pozostając w jej dyspozycji, może być przeznaczony na różnego rodzaju wybory i referenda, drugiego zaś dla komitetu wyborczego partii uczestniczącej w konkretnych wyborach. Uznając, że doszło do naruszenia ówczesnej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy zakwalifikował utworzony przez partię polityczną rachunek bankowy jako rachunek komitetu wyborczego, na który dokonywano wpłat i z którego finansowano wydatki na kampanię wyborczą w 2001 roku, a nie jako rachunek Funduszu Wyborczego. W związku z powyższym PSL, obok sankcji w postaci obniżenia kwoty dotacji (co wynikało z ordynacji wyborczej, obecnie z kodeksu wyborczego), utraciło też prawo do uzyskiwania subwencji przez okres trzech lat (co reguluje ustawa o partiach politycznych).

Sankcje w postaci utraty wielomilionowych subwencji pojawiły się również przy okazji kampanii w 2015 roku w związku z odrzuceniem sprawozdań komitetów wyborczych partii politycznych – Nowoczesnej Ryszarda Petru oraz Razem. Nie wynikały przy tym z niewłaściwego gospodarowania subwencją, gdyż żadne z tych ugrupowań nie miało wcześniej prawa do jej otrzymywania. Komitety wyborcze obu partii złożyły sprawozdania, które zostały odrzucone przez Państwową Komisję Wyborczą. Na rachunek KW Nowoczesna Ryszarda Petru dokonano bowiem przelewu środków (1 971 500 zł) nie z Funduszu Wyborczego, ale z bieżącego konta. Taka sama nieprawidłowość była powodem odrzucenia sprawozdania Razem – na komitet wyborczy tej partii przekazano środki (10 000 zł) nie z Funduszu Wyborczego, lecz z bieżącego konta ugrupowania. Partie zostały ukarane sankcją przewidzianą w Kodeksie wyborczym.

W konsekwencji tych samych uchybień w roku 2015 Państwowa Komisja Wyborcza odrzuciła sprawozdania obu partii o źródłach pozyskania przez nie środków finansowych, a to skutkuje utratą subwencji na trzy lata. W dniu 14 grudnia 2016 roku Sąd Najwyższy rozpoznawał skargę Partii Razem na wspomnianą uchwałę PKW.

W związku z wątpliwościami natury prawnej, jakie ujawniły się na tle wykładni przepisów ustawy o partiach politycznych, które przewidują bezwzględny nakaz odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w przypadku gromadzenia przez nią środków lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego, Sąd Najwyższy postanowił odroczyć wydanie orzeczenia i przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne.

W swoim pytaniu prawnym sąd pisze m.in.: „Sąd Najwyższy nie kwestionuje zgodności z Konstytucją RP samej zasady nałożenia na partię polityczną sankcji w związku z naruszeniem przez partię reguł finansowania kampanii wyborczych (w szczególności gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanię wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego). Poddaje natomiast w wątpliwość zgodność z Konstytucją regulacji, które przewidują obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem funduszu wyborczego oraz «automatyczny» skutek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w postaci utraty prawa do otrzymywania subwencji w następnych 3 latach [...] niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń. [...] Powstaje bowiem zasadnicze pytanie – czy przesłanki, które powodują odrzucenie sprawozdania, a w efekcie utratę prawa do subwencji, zasługują na akceptację z perspektywy przyjętych wartości konstytucyjnych. Dotyczy to zarówno tworzenia i działania partii politycznych oraz dobrowolnego zrzeszania się w partie polityczne (art. 11 ust. 1 Konstytucji), jak i ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym z wolności zrzeszania się w partie polityczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji), czy też ograniczeń w zakresie praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), w powiązaniu z jedną z nadrzędnych zasad Konstytucji RP – zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

W swoim piśmie Sąd Najwyższy zauważa, że utrata subwencji przysługującej z budżetu państwa może negatywnie wpływać na realizację celu istnienia partii politycznych, jakim jest oddziaływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. W dalszej części powtarza opinię prof. Piotra Uziębły, który wskazuje, że „pozbawienie partii politycznej subwencji na okres 3 lat *de facto* skutkuje jej marginalizacją, a tym samym prowadzi do faktycznej likwidacji”. Zdaniem Sądu Najwyższego utrata subwencji ogranicza swobodę funkcjonowania stronnictwa politycznego. Sąd Najwyższy przywołuje również pogląd prof. Ryszarda Piotrowskiego: „W rezultacie [...] następuje ograniczenie – a w skrajnej sytuacji przekreślenie – wolności zrzeszania się zapewnionej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, któremu podlegają partie polityczne. W ustawie o partiach politycznych nie chodzi przecież wyłącznie o prawa instytucji i jej relacje z władzą publiczną, ale o prawa obywateli związane z działalnością partii politycznych”.

Istnieją zatem poważne zastrzeżenia wobec obecnego mechanizmu sankcji zawartego w ustawie o partiach politycznych. Warto podkreślić, że zarówno ich konstrukcja

(fakt, że nie da się ocenić poziomu nieprawidłowości ani stopniować sankcji), jak i ściśle powiązanie z finansowaniem kampanii wyborczych wydają się bardzo problematyczne. Jak pokazuje praktyka, często niewielkie błędy popełnione w toku kampanii wyborczej prowadzą *de facto* do wielokrotnego ukarania za to samo przewinienie. Najbardziej surowa kara, czyli odrzucenie sprawozdania partii politycznej i automatyczna utrata subwencji na okres trzech lat, wydaje się nieproporcjonalna do przyczyny. Bez względu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie należy rozważyć zmianę mechanizmu sankcji.

Ostatnim przykładem zastosowania znaczących sankcji wobec partii jest odrzucenie w 2017 roku przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania Sojuszu Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 roku⁸³. Przyczyną tego działania było naruszenie art. 35, ust. 2 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym wydatki partii politycznej na cele związane z wyborami mogą być dokonywane jedynie za pośrednictwem Funduszu Wyborczego. Naruszenie tego przepisu wynika z wcześniejszego odrzucenia przez komisarza wyborczego we Wrocławiu sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego SLD, który w 2016 roku uczestniczył w wyborach uzupełniających do Rady Miasta Oleśnicy, z powodu przyjęcia i wydatkowania przez KW SLD kwoty 120 zł pozyskanej od osoby fizycznej już po dniu wyborów. To kolejny przykład tego, jak nawet niewielka nieprawidłowość w finansowaniu kampanii wyborczej (120 zł) rodzi poważne konsekwencje. Odrzucenie sprawozdania za rok 2016 oznacza dla Sojuszu Lewicy Demokratycznej – w przypadku podtrzymania decyzji przez Sąd Najwyższy – utratę nawet 4,3 mln subwencji rocznie w latach 2018–2019, czyli do końca obecnej kadencji Sejmu.

Warto zauważyć, że w najnowszym raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu i Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE sformułowała szereg ważnych wniosków odnoszących się do polskiego systemu partyjnego, a w szczególności do kwestii finansowania partii. OBWE podkreśliła wymogi płynące m.in. z rekomendacji Rady Europy, by sankcje za wykryte nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych były możliwe adekwatne i proporcjonalne do ich skali oraz charakteru. W raporcie wskazano, że należy rozważyć złagodzenie obecnych sankcji za relatywnie drobne nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych oraz kampanii wyborczych, a w szczególności rozszerzenie pewnego marginesu umożliwiającego organom wyborczym przyjęcie sprawozdań czy informacji finansowych mimo stwierdzonych uchybień albo braków.

Z kolei 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*

83 Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2017 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r., http://pkw.gov.pl/pliki/1507035471_EwP_87_Sojusz_Lewicy_Demokratycznej.pdf.

and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. Przedstawiono w nim ustalenia wynikające z analizy stanu prawnego i praktyki w 34 państwach członkowskich (w tym w Polsce). Uznano, że organy odpowiedzialne za kontrolę finansowania polityki i właściwą implementację przepisów powinny posiadać niebudzący wątpliwości mandat do podejmowanych działań, odpowiednie kompetencje i umocowanie dla nakładania ewentualnych sankcji. Sankcje za nieprawidłowości powinny być proporcjonalne, ale jednocześnie muszą skutecznie zniechęcać do działań sprzecznych z prawem.

6. Opinia publiczna o finansowaniu partii politycznych w Polsce

W kwestii finansowania polskich partii politycznych ze środków publicznych wśród fachowców – badaczy polityki i polityków – panuje zasadniczo zgoda: praktyka ta uznawana jest za słuszną i korzystną dla funkcjonowania państwa demokratycznego (co oczywiście nie musi oznaczać równej akceptacji dla konkretnych, szczegółowych rozwiązań). Badania sondażowe opinii publicznej w naszym kraju również sugerują istnienie powszechnego konsensusu, tyle że zdecydowanie przeciwnej treści: większość Polaków jest przeciwna finansowaniu partii z budżetu.

Dysponujemy wynikami sondaży Centrum Badania Opinii Społecznej z lat 1992–2015 oraz realizowanych przez CBOS na zlecenie Fundacji Batorego badań z 2016 i 2017 roku⁸⁴. Pozwala nam to prześledzić dynamikę zmian opinii publicznej, zwłaszcza że w wielu sondażach powtarzane były dokładnie te same pytania.

Jak się okazuje, w okresie blisko ćwierćwiecza (pierwsze badania prowadzono w listopadzie 1992 roku, ostatnie – w kwietniu 2017) rozkład opinii Polaków na temat finansowania partii politycznych zmieniał się niewiele. Przygotowując ostatni sondaż z omawianej serii, postawiliśmy sobie dodatkowe pytanie badawcze: w jakim stopniu ujawniany w badaniu sondażowym poziom niechęci do budżetowego finansowania partii politycznych jest wynikiem zastosowania konkretnych narzędzi lub określonej wersji pytań kwestionariuszowych? Zaproponowaliśmy eksperyment sondażowy i podzieliliśmy respondentów z 2017 roku na dwie losowe próby; w obu pytaliśmy o system finansowania partii, jednak używając innych pytań. Porównanie wyników pozwala lepiej zrozumieć naturę badania sondażowego: przy ich interpretacji należy pamiętać o tym, że respondenci reagują na konkretny

84 Dane z sondaży CBOS z lat 1992–2015 podawane są za komunikatami CBOS: *Partie polityczne. Ich finansowanie i wyborcy*, BS/414/107/92, grudzień 1992; *Złotówka dla partii politycznych*, BS/53/53/98, kwiecień 1998; *Finansowanie partii politycznych*, BS/164/2000, listopad 2000; *Finansowanie partii politycznych*, BS/35/2001, marzec 2001; *Opinie o planie Hausnera i innych projektach oszczędności budżetowych*, BS/37/2004, luty 2004; *Finansowanie partii politycznych*, BS/59/2008, kwiecień 2008; *Polacy o wrześniowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, 121/2015, wrzesień 2015. Wyniki sondaży realizowanych na zlecenie Fundacji Batorego sformułowano na podstawie własnych obliczeń, w oparciu o zbiory danych przekazanych przez CBOS.

bodziec, w określonym kontekście. Nasze badanie dowodzi, że znaczenie tego kontekstu – a zatem argumentacji, jakiej używamy, gdy mówimy o finansowaniu partii politycznych – ma duży wpływ na opinię publiczną.

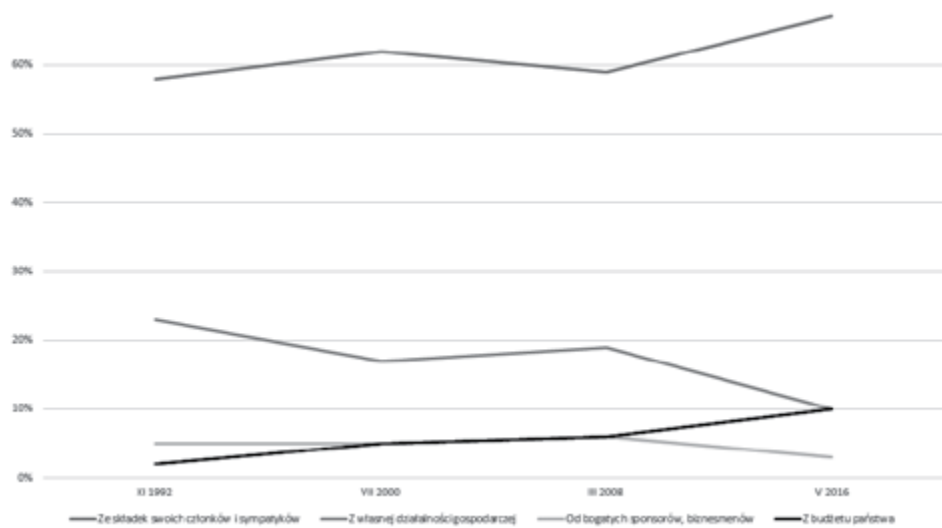
6.1. Finansowanie partii z budżetu: stabilność opinii publicznej

Skąd partie biorą, a skąd powinny brać pieniądze?

Skąd – zdaniem osób badanych przez CBOS – partie biorą pieniądze na działalność, a skąd je brać powinny? Identycznie brzmiące pytanie zadał swoim respondentom CBOS w 1992, 2000, 2008 i 2016 roku. Tabela 6.1 zawiera rozkład odpowiedzi na pytanie: „Skąd większość partii uzyskuje największą część swoich funduszy?”, natomiast tabela 6.2 – rozkład odpowiedzi na pytanie: „Skąd partie polityczne powinny uzyskiwać największą część funduszy na swoją działalność?”.

Tabela 6.1

Partie polityczne i politycy potrzebują pieniędzy na prowadzenie swojej działalności. Jak Panu(i) się wydaje, skąd większość partii uzyskuje największą część swoich funduszy?				
Okres badania	XI 1992	VII 2000	III 2008	V 2016
Ze składek swoich członków i sympatyków	12%	14%	11%	10%
Z budżetu państwa	24%	25%	66%	69%
Z własnej działalności gospodarczej	6%	4%	2%	1%
Od bogatych sponsorów, biznesmenów	22%	31%	9%	6%
Z zagranicy	5%	1%	1%	0%
Z innych źródeł	0%	1%	1%	1%
Trudno powiedzieć	31%	24%	10%	12%

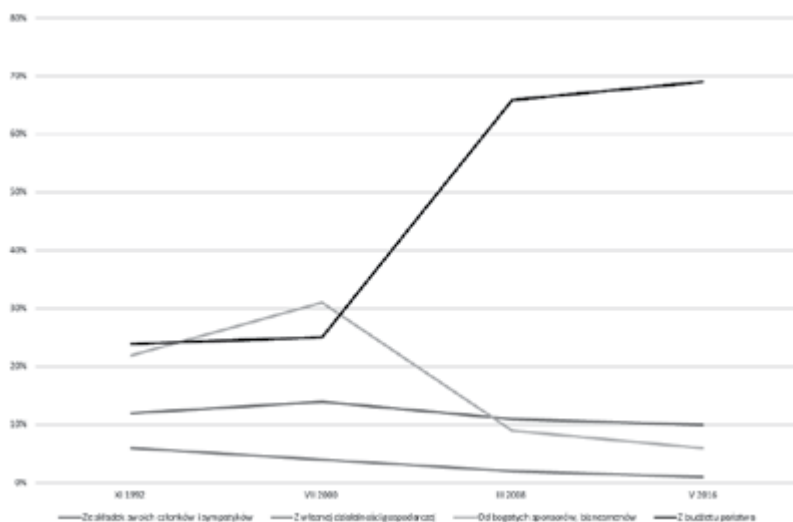


Ryc. 6.1. Jak się Panu(i) wydaje, skąd większość partii uzyskuje największą część swoich funduszy?

Źródło: CBOS. Pominięto kategorie: „z zagranicy”, „z innych źródeł”, „trudno powiedzieć”.

Tabela 6.2

Skąd, Pana(i) zdaniem, partie polityczne powinny uzyskiwać największą część funduszy na swoją działalność?				
Okres badania	XI 1992	VII 2000	III 2008	V 2016
Ze składek swoich członków i sympatyków	58%	62%	59%	67%
Z budżetu państwa	2%	5%	6%	10%
Z własnej działalności gospodarczej	23%	17%	19%	10%
Od bogatych sponsorów, biznesmenów	5%	5%	6%	3%
Z zagranicy	0%	0%	1%	0%
Z innych źródeł	0%	0%	1%	1%
Trudno powiedzieć	12%	11%	8%	10%



Ryc. 6.2. Skład, Pana(i) zdaniem, partie polityczne powinny uzyskiwać największą część funduszy na swoją działalność?

Źródło: CBOS. Pominęto kategorie: „z zagranicy”, „z innych źródeł”, „trudno powiedzieć”.

Analiza odpowiedzi na pytania o rzeczywiste źródła finansowania partii ukazuje dwa wzorce odpowiedzi: odrębny w badaniach z lat 1992 i 2000, odmienny w 2008 i 2016 roku. W badaniach wcześniejszych na budżet państwa jako źródło finansowania wskazuje ok. 1/4 badanych, w późniejszych – ponad 2/3. Jednocześnie znacznie spadł odsetek osób wskazujących na finansowanie z działalności gospodarczej oraz przez biznes i sponsorów. Przyczyna tej zmiany jest oczywista – chodzi o obowiązującą od 2001 roku nowelizację ustawy o partiach politycznych, zapewniającą partiom subwencje z budżetu państwa i zakazującą przyjmowania darowizn od osób prawnych. Inny ogląd rzeczywistości wynika tu zatem z obiektywnej przemiany samej rzeczywistości.

Odpowiedzi na pytanie, skąd partie powinny czerpać fundusze na działalność, dowodzą natomiast zadziwiającej stabilności opinii publicznej, której zdecydowana większość (od 58% w roku 1992 do 67% w roku 2016) wskazuje na „składki członków i sympatyków”, podczas gdy budżet państwa wymienia jedynie kilka procent respondentów – przy czym kilkuprocentowe wahnięcia nie wykraczają lub co najwyżej wykraczają nieznacznie poza zakres wahań losowych⁸⁵.

Taka stabilność deklaracji respondentów jest zdumiewająca, i to z dwóch powodów. Przede wszystkim to zaskakujące, że w ciągu 25 lat, kiedy to w polskiej polityce, systemie partyjnym, stanie polskiej demokracji, ale także w samym społeczeństwie zaszły ogromne zmiany, jakkolwiek pogląd może okazać się aż tak stabilny. Jednak

85 Przy próbach wielkości ok. 1000 respondentów – a na takich prowadzono poszczególne sondaże – dokładność oszacowania (połowa szerokości przedziału ufności przy poziomie ufności 95%) wynosi ok. 3 punktów procentowych.

zadziwia także coś bardziej konkretnego: zgodnie z doktryną socjologii prawa już sam fakt, że pewne rozwiązanie obowiązuje prawnie, dla części obywateli powinien być wystarczającym argumentem za tym, że jest ono słuszne (postawa „legalizmu materialnego”); jednocześnie wprowadzenie finansowania partii z budżetu państwa wiązało się przecież z publiczną dyskusją o tym rozwiązaniu. Tymczasem o ile wprowadzenie zasady finansowania partii z budżetu miało zasadniczy wpływ na postrzeganie rzeczywistości – zgodne z faktyczną jej zmianą – o tyle, jak się zdaje, zmiana prawa wywarła minimalny wpływ na jej ocenę. Pomijając ewentualne losowe źródła różnicy między najniższym (2% w 1992 roku) a najwyższym (10% w 2016 roku) poziomem akceptacji dla finansowania partii głównie z budżetu, można by stwierdzić, że sam fakt zmiany prawa oraz wszystkie argumenty za finansowaniem partii z budżetu podnoszone w debacie publicznej były w stanie łącznie „przekonać” ok. 8% obywateli. Warto też w tym kontekście zauważyć, że poza ostatnim sondażem, w którym finansowanie z budżetu oraz z działalności gospodarczej wymieniano mniej więcej na równi, wyraźnie wyższy był odsetek respondentów wskazujących na finansowanie z własnej działalności gospodarczej (której skądinąd partiom politycznym prowadzić nie wolno!).

Akceptacja dla finansowania partii z budżetu państwa

W przytoczonym powyżej pytaniu nie chodziło jednak o to, czy badani akceptują dopuszczalność finansowania partii z budżetu w ogólności (dotyczyło ono tylko „głównego źródła finansowania”). O to, czy partie w ogóle powinny być finansowane przez państwo, pytano respondentów w 2001 roku (tabela 6.3) oraz, w nieco innej formie, w 2008 i 2016 roku (tabela 6.4).

Tabela 6.3

Czy według Pana(i) – poza składkami członkowskimi – partie polityczne powinny być finansowane z budżetu państwa czy też nie powinny?	
Okres badania	III 2001
Tak, powinny być całkowicie finansowane	4%
Tak, ale powinny być tylko częściowo finansowane	18%
Nie, w ogóle nie powinny być finansowane z budżetu państwa	71%
Trudno powiedzieć	7%

Tabela 6.4

Czy, Pana(i) zdaniem, partie polityczne powinny czy też nie powinny być finansowane z budżetu państwa?		
Okres badania	III 2008	V 2016
Powinny być finansowane z budżetu państwa	10%	16%
Nie powinny być finansowane z budżetu państwa	81%	74%
Trudno powiedzieć	9%	10%

Odsetek osób nieakceptujących finansowania partii z budżetu w każdym z tych badań przekraczał 70%. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że najmniejszy odsetek takich deklaracji pojawił się w badaniu z 2001 roku – przy czym wynika to raczej z innego sformułowania pytania i odmiennej kafeerii odpowiedzi niż ze zmian opinii publicznej. W badaniu z 2001 roku respondent mógł stopniować swoje poparcie lub sprzeciw wobec budżetowego finansowania partii. Z kolei w sondażach z 2008 i 2016 roku miał szansę jedynie opowiedzieć się „za” albo „przeciw”. Zatem chociaż literalna interpretacja treści pytania i kafeerii odpowiedzi nakazywałaby osobom, które w 2001 roku dopuszczały „częściowe finansowanie” partii ze środków publicznych, udzielić w późniejszych badaniach odpowiedzi pozytywnych, to prawdopodobnie część z nich wolała raczej wyrazić swój sprzeciw, niż zaakceptować finansowanie partii bez żadnych zastrzeżeń i ograniczeń.

Sprzeciw wobec „utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa” zadeklarowało również 74% respondentów uczestniczących w badaniu CBOS przed referendum w 2015 roku. Za „utrzymaniem” obecnego systemu opowiadało się 14% (niezależnie od zamiaru udziału w samym referendum). I znowu – mimo nieco innego przedmiotu oraz treści pytania – wyniki są w pełni spójne z rezultatami pozostałych badań.

Utrzymania, zmniejszenia lub likwidacji dotacji budżetowych dla partii politycznych dotyczyło także pytanie zadane przez CBOS w lutym 2004 roku w sondażu dotyczącym zasadniczo opinii o „planie Hausnera” (tabela 6.5). Na pierwszy rzut oka można stwierdzić, że wyniki tego sondażu były wyjątkowo „łaskawe” dla finansowania partii z budżetu – „jedynie” 54% respondentów opowiedziało się za całkowitą likwidacją dotacji, natomiast 38% akceptowało utrzymanie finansowania partii z budżetu państwa, choć zwykle na obniżonym poziomie.

Tabela 6.5

W Polsce partie polityczne otrzymują od państwa dotacje na swoją działalność. Jak Pan(i) sądzi, czy dotacje państwa do działalności partii politycznych należy utrzymać, ograniczyć czy też zupełnie zlikwidować?	
Okres badania	II 2004
Należy utrzymać dotacje na obecnym poziomie	3%
Należy ograniczyć dotacje ze względu na złą sytuację budżetu państwa	33%
Należy w ogóle zlikwidować dotacje	54%
Trudno powiedzieć	10%

Interpretacja tych wyników musi być jednak szczególnie ostrożna: na rozkłady odpowiedzi może wpływać nie tylko szczegółowe sformułowanie pytania, ale także cały kontekst badania, a tym razem był on inny niż w przypadku pozostałych omawianych sondaży (kwestia finansowania partii pojawiała się niejako ubocznie i nie stanowiła zasadniczego przedmiotu analizy). Tym bardziej nie należy wyciągać wniosku, że w 2004 roku miał miejsce chwilowy wzrost akceptacji dla finansowania partii z budżetu. Relatywnie wysoki odsetek osób akceptujących jakiś rodzaj finansowania budżetowego partii politycznych wynika raczej stąd, że akceptacja (jak również jej brak) jest stopniowalna. Zapewne gdyby tym kilkunastu procentom Polaków, którzy okazali się „umiarkowanymi przeciwnikami finansowania partii”, zadano pytanie w taki sposób, jak w badaniach z 2000, 2008 czy 2016 roku, zadeklarowaliby oni sprzeciw wobec finansowania partii przez państwo, ale gdyby pytanie sformułowano inaczej – zadowoliliby się tylko zmniejszeniem dotacji. Pomimo to warto pamiętać, że także w badaniu z 2004 roku ponad połowa badanych konsekwentnie domagała się, aby partiom odebrać dotacje z budżetu państwa.

„Złotówka” lub „1%” dla partii

Między finansowaniem partii jedynie ze składek jej członków a opłacaniem bezpośrednio z budżetu – rzycałem na podstawie wyników ostatnich wyborów, możliwe są jeszcze rozwiązania pośrednie, w których pieniądze płynęłyby do partii od ich zwolenników (choć niekoniecznie członków), a instytucje państwa miałyby w tym jedynie pośredniczyć. W sondażach CBOS respondenci oceniali dwa rozwiązania tego typu. W 1998 oraz 2000 roku pytano o gotowość przekazania na działalność wskazanej przez respondenta partii kwoty w wysokości złotówki rocznie, natomiast w sondażach z 2008 i 2016 roku proszono o ocenę rozwiązania, w którym obywatel

mógłby przekazać na rzecz wybranej partii 1% płaconego przez siebie podatku dochodowego⁸⁶. Rozkłady odpowiedzi respondentów podane są w tabelach 6.6 i 6.7.

Tabela 6.6

Sytuacja, w której działalność polityków i partii politycznych jest finansowana przez przedsiębiorców, może sprzyjać pojawianiu się korupcji. Wśród różnych propozycji uniknięcia tego rodzaju sytuacji pojawiła się i taka, by każdy obywatel przeznaczył rocznie jedną złotówkę na funkcjonowanie partii politycznych w naszym kraju. Czy Pan(i) osobiście zgodził(a)by się przeznaczyć ze swoich dochodów złotówkę rocznie na rzecz funkcjonowania partii politycznych w Polsce, czy też nie?		
Okres badania	III 1998	VII 2000
Zdecydowanie tak	25%	26%
Raczej tak	23%	27%
Raczej nie	13%	16%
Zdecydowanie nie	30%	24%
Trudno powiedzieć	9%	7%

Blisko połowa (48%) respondentów w 1998 roku i ponad połowa (53%) w 2000 roku deklarowała gotowość płacenia jednorazowego „podatku” na rzecz wybranej partii. W porównaniu z wynikami podawanymi wcześniej, gdy odsetek osób przeciwnych finansowaniu partii ze środków publicznych zawsze był znacznie większy niż odsetek jego zwolenników, można to uznać za rezultat wręcz zaskakujący. Warto jednak zwrócić uwagę na pełną treść pytania, w którym oceniane rozwiązanie wprost wskazywane jest jako antykorupcyjne; dodatkowo dla respondenta może nie być jasne, czy chodzi o wpłaty obowiązkowe, czy dobrowolne⁸⁷. W efekcie trudno ocenić, co wpłynęło na relatywnie dużą gotowość do uczestniczenia w finansowaniu partii – czy to, że udział uznano za dobrowolny, czy symbolicznie niska jednostkowa wpła-

86 W istocie środki przekazywane przez obywateli państwu w formie podatków składają się na budżet państwa i stają się środkami publicznymi. Rozwiązania, w których na rzecz partii przekazywana jest jakaś część wpływów podatkowych, w tym względnie są podobne do systemu subwencji i dotacji z budżetu państwa, zwłaszcza w sytuacji, w której „podatek na partię” nie byłby dobrowolny. Stąd w pytaniach sondażowych o te formy finansowania partii używane jest sformułowanie „każdy obywatel”.

87 Koncepcję „złotówki na partię” sformułował w 1998 roku senator Zbigniew Romaszewski, który proponował, by każdy podatnik wskazywał w zeznaniu podatkowym partię, na rzecz której ma być przekazana złotówka z jego podatku, a gdyby tego nie zrobił, kwota ta byłaby podzielona proporcjonalnie między wszystkie ugrupowania (a więc przekazanie „złotówki na partię” byłoby obowiązkowe, jednak tę kwotę potrącano by z zapłaconego podatku, co nie zwiększałoby jego wysokości). Autorzy komunikatów CBOS, omawiając wyniki badania, odwoływali się wprost do koncepcji Z. Romaszewskiego, ale prawdopodobnie większość respondentów jej szczegółów nie знаła (w samym kwestionariuszu mówi się jedynie ogólnie o jakiejś „pojawiającej się koncepcji”). Ostatecznie w interpretowaniu wyniku sondażu musimy patrzeć tylko na treść zadanego pytania, uwzględniając także jego ewentualną niejednoznaczność.

ta, podkreślenie swobody wyboru wspieranej partii, a może akceptacja argumentu o zabezpieczeniu przed korupcją.

Rozwiązaniem podobnym do „złotówki na partię” jest system, w którym obywatel ma możliwość przekazania wybranej partii politycznej 1% ze swojego podatku dochodowego. Gwarantuje ono swobodę wyboru dofinansowywanej partii, a dodatkowo jest całkowicie dobrowolne, więc osoba, która nie chce, nie musi przekazywać pieniędzy na żadne ugrupowanie. Mimo to, jak widać z wyników prezentowanych w tabeli 6.7, taki model finansowania cieszył się znacząco mniejszym poparciem respondentów niż „złotówka na partię”. Charakterystyczne jest przy tym także to, że nawet osoby reagujące pozytywnie znacznie częściej uznawały to rozwiązanie za „raczej dobre” niż „zdecydowanie dobre”.

Tabela 6.7

Wśród różnych propozycji finansowania partii politycznych pojawiła się i taka, by każdy obywatel płacący podatki w rozliczeniu podatkowym mógł przeznaczyć 1% swojego podatku dla dowolnej partii politycznej. Czy, Pana(i) zdaniem, to dobre rozwiązanie czy też złe?		
Okres badania	III 2008	V 2016
Zdecydowanie dobre	13%	10%
Raczej dobre	25%	32%
Raczej złe	20%	18%
Zdecydowanie złe	26%	28%
Trudno powiedzieć	16%	12%

Dlaczego „1% na partię” był rzadziej akceptowany niż „złotówka na partię”? Nie można całkowicie wykluczyć, że ma tu znaczenie upływ czasu (pytanie o „1%” po raz pierwszy zadano kilka lat później niż o „złotówkę na partię”), ale w świetle czasowej stabilności innych wyników badań wydaje się to mało prawdopodobne. Może mieć znaczenie fakt, że tylko w jednym pytaniu tak jednoznacznie powiązano model finansowania partii z zabezpieczeniem przed korupcją. Na dodatkowy trop naprowadza analiza odpowiedzi na pytanie otwarte – o uzasadnienie pozytywnej lub negatywnej oceny tego rozwiązania. W 2008 roku ok. 1/4 badanych uzasadniała swoją negatywną ocenę ogólną niechęcią do jakiegokolwiek finansowania partii („Jeśli ktoś chce gdzieś działać, to powinien za swoje pieniądze”; „Nie będę dopłacać do nieudolnych polityków”), natomiast 16% ogółu wskazywało, że 1% powinien być przeznaczany na cele charytatywne⁸⁸. O ile ci pierwsi tym bardziej nie byłiby

⁸⁸ CBOS 2008, dz. cyt., s. 12. Analiza odpowiedzi z roku 2016 prowadzi do podobnych rezultatów.

skłonni zaakceptować „złotówki na partie”, o tyle ci drudzy być może reagowali negatywnie na wejście partii politycznych „nie na swój teren” – hasło „1%” do tej pory jednoznacznie kojarzy się z działalnością charytatywną.

Warto podkreślić, że w tym przypadku problem nie dotyczy tylko poprawności sformułowania pytania sondażu. Próba wprowadzenia systemu „1% dla partii”, choć motywowana chęcią zwiększenia swobody decyzji obywateli (którzy mogliby decydować nie tylko o tym, jakiej partii przekazać wsparcie, ale też – czy je w ogóle przekazywać), mogłaby zostać uznana za zamach na interesy najbardziej potrzebujących, co wzbudziłoby dodatkowe negatywne emocje skierowane przeciw partiom i politykom, a ostatecznie zostałyby przez opinię publiczną odczytane w sposób dołącznie przeciwny do intencji pomysłodawców.

A jak się ma opłacanie partii z „1%” do obecnego systemu finansowania partii z budżetu? Można powiedzieć, że „1%” uznawany jest jednak za „mniejsze zło” – zarówno w 2008, jak i w 2016 roku wyraźnie więcej badanych opowiedziało się za „1%” niż za pozostawieniem finansowania partii z budżetu w obecnym kształcie (patrz: tabela 6.8). W istocie kwestia ta jest nieco bardziej skomplikowana, co pokazują dane z tabeli 6.9: o ile osoby akceptujące system „1%” w zdecydowanej większości uważają go za lepszy od aktualnego modelu, o tyle respondenci przeciwni „1%” z reguły nie akceptują również typowego finansowania budżetowego za pomocą subwencji oraz dotacji i najczęściej oczekują stosowania innych rozwiązań; jak można się domyślać – finansowania partii jedynie z ich własnych środków.

Tabela 6.8

A czy uważa Pan(i), że lepiej by było, gdyby partie były finansowane tak jak teraz z budżetu państwa, czy też żeby obywatele płacący podatki w rozliczeniu podatkowym mieli możliwość przeznaczenia 1% swoich podatków dla dowolnej partii politycznej?		
Okres badania	III 2008	V 2016
Tak jak teraz, z budżetu państwa	11%	19%
Z 1% podatku przyznawanego przez obywateli	32%	31%
Wolałbym inne rozwiązanie	41%	31%
Trudno powiedzieć	16%	18%

Tabela 6.9

		Ocena „1% na partię”			
		III 2008		V 2016	
		Zdecydowanie dobre, raczej dobre	Zdecydowanie złe, raczej złe	Zdecydowanie dobre, raczej dobre	Zdecydowanie złe, raczej złe
Finansowanie partii jak obecnie z budżetu czy z „1%”?	Tak jak teraz, z budżetu państwa	8%	15%	15%	24%
	Z 1% podatku	70%	9%	63%	10%
	Wolałbym inne rozwiązanie	14%	64%	12%	49%
	Trudno powiedzieć	8%	12%	10%	17%

Finansowanie ze źródeł prywatnych a niezależność partii

Respondenci kolejnych sondaży nie mają większych wątpliwości, że sponsorzy partii wpływają na decyzje polityków – w poszczególnych badaniach uważało tak ok. 75–80%, a co najwyżej kilka procent sądziło, że takiego wpływu nie ma (tabela 6.10); różnice między wynikami w kolejnych latach mieszczą się w granicach błędów losowych. Zamknięcie tej drogi wpływania na polityków jest głównym argumentem za wprowadzeniem finansowania partii z budżetu państwa, wraz z jednoczesnym zakazem korzystania z darowizn osób prawnych i ograniczeniami w przyjmowaniu ich od osób fizycznych. Polacy, jak widać, zgadzają się z przesłanką: dostrzegają wpływ sponsorów na decyzje polityków, ale najwyraźniej nie uważają tego faktu za wystarczający argument za finansowaniem partii przez państwo⁸⁹. Zauważmy jednak, że sama obecność tego zagadnienia w sondażu mogłaby mieć znaczenie dla odpowiedzi na kolejne pytania, gdyż zwraca ono respondentom uwagę na ten kluczowy dla systemu finansowania partii problem⁹⁰.

89 Można by postawić pytanie, czy respondenci, którzy dostrzegają wpływ sponsorów na decyzje polityków, są również bardziej skłonni do akceptacji finansowania partii z budżetu. Analiza danych z sondaży CBOS nie wskazuje na istnienie takiej zależności; należy jednak pamiętać, że ze względu na niewielką liczebność respondentów, którzy nie dostrzegają wpływu sponsorów, możliwości takich analiz były ograniczone.

90 W sondażach z lat 2000, 2008 i 2016 omawiane pytanie umieszczone było po pytaniach o rzeczywiste i pożądane źródła finansowania partii, natomiast przed pytaniem o ogólną dopuszczalność finansowania partii z budżetu.

Tabela 6.10

Czy sponsorowanie działalności partii politycznej lub komitetu wyborczego przez jakąś firmę lub organizację wpływa na to, jakie decyzje podejmują później politycy w parlamencie, czy też nie?				
Okres badania	III 2000	III 2008	V 2016	IV 2017
Zdecydowanie wpływa	36%	42%	38%	37%
Raczej wpływa	40%	39%	41%	44%
Raczej nie wpływa	6%	5%	6%	5%
Zdecydowanie nie wpływa	0%	1%	1%	1%
Trudno powiedzieć	18%	13%	14%	14%

6.2. Ugruntowanie opinii o finansowaniu partii politycznych: eksperyment sondażowy 2017

Dlaczego to, jak pytamy o finansowanie partii, ma znaczenie?

Od czego zależą odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące finansowania partii z budżetu państwa? Oczywiście od tego, co uczestnicy badania sądzą, byłoby jednak naiwnością wyobrażenie, że wyniki sondażu są ścisłą, obiektywną i dokładną „odbitką” ich poglądów. Istnieje szereg zidentyfikowanych w metodologii badań sondażowych czynników, które wpływają na to, jak ludzie odpowiadają. Można tu wymienić przede wszystkim „efekt ankierski” – wiąże się on z tym, że respondent chce „spełnić oczekiwania”, więc udziela takiej odpowiedzi, która według niego jest „najbardziej pożądana” przez ankietera lub (domniemanego) zleceniodawcę badania („efekt sponsora”). W konsekwencji uczestnicy sondaży mogą unikać ujawniania poglądów niezgodnych z powszechnie funkcjonującymi normami społecznymi, a także po prostu mało popularnych. Nawet jeśli za głoszenie danego przekonania respondentowi nie grozi społeczny ostracyzm, to gdy spodziewa się, że ankieter ma w danej kwestii opinię zasadniczo od niego różną, woli nie wyrażać swego zdania i nie ustawiać się niejako „w kontrze” do rozmówcy. Znaczenie mają też kontekst i kolejność pytań.

Większość ludzi nie zastanawia się na co dzień nad sposobami finansowania partii politycznych, podobnie jak nie musi mieć z góry gotowej odpowiedzi na pytanie: „Na jaką partię zagłosował(a)by Pan(i) w wyborach, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę?”, zwłaszcza w sytuacji, gdy wybory nie mają się odbyć ani w najbliższą,

ani w żadną z kolejnych kilkudziesięciu niedziel. W wielu sprawach respondenci po prostu nie mają wyrobionej opinii. Skoro jednak pytanie zostaje zadane – zwykle pada na nie odpowiedź. Oczywiście nie oznacza to, że większość badanych odpowiada przypadkowo – raczej że muszą wyrobić sobie opinię już podczas wywiadu. Nie jest też tak, że wyrabiają ją sobie „od zera” – mają przecież jakieś poglądy polityczne, sympatie, oceny funkcjonowania instytucji państwowych itd., i to na ich bazie formułują swój pogląd w szczegółowej kwestii, nad którą dotąd się nie zastanawiali. Jednak im ta baza będzie mniej solidna, tym silniej na odpowiedź wpłyną czynniki niezwiązane bezpośrednio z poglądami respondenta, a więc np. efekt ankierski, efekty kontekstu, a także przypadkowe (i ewentualnie również zamierzone) efekty związane z sugerowaniem odpowiedzi poprzez samą konstrukcję pytań.

Innymi słowy: jeśli pogląd respondenta w kwestii finansowania partii politycznych jest dobrze wyrobiony i przemyślany, to odzwierciedli się on w odpowiedziach mimo różnych form pytania, natomiast gdy dla ankietowanego dana sprawa ma niewielkie znaczenie, a on swoją opinię formułuje na gorąco, w trakcie wywiadu, to może dojść do różnych wniosków w zależności od tego, jak zostanie mu przedstawiona konkretna propozycja. Będzie też znacznie bardziej podatny na presję normy społecznej (czy też swojego wyobrażenia o tej normie) oraz skłonny dostosować swój pogląd do (domniemanych) oczekiwań ankietera.

Dlaczego zdecydowana większość respondentów deklaruje sprzeciw wobec finansowania partii z budżetu państwa, mimo że jest to rozwiązanie od lat przyjęte w polskim prawie i popierane przez ekspertów? Część z nich robi to dlatego, że ma w tej kwestii taką właśnie, jednoznacznie negatywną opinię. Reszta badanych zapewne nie jest aż tak zdecydowana. Ponieważ jednak partie polityczne i politycy raczej nie cieszą się zaufaniem ani sympatią społeczną, to respondenci ci, formułując opinię „na szybko”, wskazują na rozwiązanie najmniej korzystne dla ugrupowań, zwłaszcza że według nich ankieter także partii nie ceni. W przypadku tej grupy można jednak oczekiwać, że gdyby argumenty za finansowaniem partii zostały mocniej uwytkulone, a w pytaniach pojawiła się sugestia, że odpowiedź dopuszczająca wsparcie ugrupowań z budżetu państwa jest społecznie pożądana, część z nich udzieliłaby właśnie takiej, pozytywnej odpowiedzi. Za pomocą odpowiednio skonstruowanego badania próbujemy oszacować, jak duża jest ta grupa.

Metoda badania

W kwietniu 2017 roku na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego CBOS zrealizował sondaż⁹¹, w ramach którego przeprowadziliśmy eksperyment metodologiczny. Próba 1075 osób została losowo podzielona na dwie podpróby: „grupę eksperymental-

91 Sondaż przeprowadzony jako część badania typu omnibus, realizowanego w dniach 30 marca–6 kwietnia 2017 roku na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie losowej 1 075 Polaków w wieku od 18 lat. Próba wylosowana w oparciu o operat PESEL, badanie realizowane w domu respondenta za pomocą techniki CAPI.

ną” liczącą 516 osób, którym pytania zadano tak, aby uwrażliwić je na negatywne konsekwencje poszukiwania przez partie polityczne niekontrolowanych społecznie źródeł finansowania, oraz „grupę kontrolną” składającą się z 559 respondentów, którym zadano pytania w formie najbardziej zbliżonej do tych stosowanych w poprzednich sondażach.

Tabela 6.11 zawiera porównanie obu wersji pytań o finansowanie partii politycznych. Ponieważ dobór badanych Polaków do jednej z grup był losowy, to dzięki porównaniu wyników uzyskanych w podpróbach możemy wychwycić różnice wynikające wyłącznie z innej formy zadawanych pytań – nie mają tu znaczenia takie czynniki, jak zmiany opinii publicznej w czasie, różnice społeczno-demograficzne, sympatie partyjne, sposób realizacji czy kontekst badania. Wpływ na różnice mogą mieć oczywiście efekty losowe, ale ich znaczenie da się ocenić za pomocą technik wnioskowania statystycznego.

Tabela 6.11. Pytania w eksperymencie sondażowym dotyczącym finansowania partii politycznych z budżetu państwa

Grupa eksperymentalna (N=516)	Grupa kontrolna (N=559)
Partie polityczne stanowią ważny element demokracji i choć często nie jesteśmy usatysfakcjonowani ich działaniem, trudno sobie wyobrazić demokratyczne państwo bez partii politycznych. Chciał(a)bym teraz zadać Panu(i) kilka pytań, dotyczących sposobu finansowania działalności partii politycznych. Pytanie 1 Jak Pan(i) ocenia, czy sponsorowanie działalności partii politycznej lub komitetu wyborczego przez jakąś firmę lub organizację wpływa na to, jakie decyzje podejmują później politycy w parlamencie, czy też nie? 1. Zdecydowanie wpływa 2. Raczej wpływa 3. Raczej nie wpływa 4. Zdecydowanie nie wpływa 5. Trudno powiedzieć	(Pytanie 1 w tym wariantcie nieobecne)

Pytanie 2 Jak ocenia Pan(i) następujące pomysły na finansowanie partii politycznych: A. Partie powinny się utrzymywać jedynie ze składek członkowskich oraz z darowizn, na przykład od firm lub bogatych sponsorów. B. Partie powinny otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Jednocześnie powinny mieć zakaz korzystania z darowizn od biznesu i bogatych sponsorów, a ich finanse powinny podlegać kontroli. C. Państwo powinno przekazywać poszczególnym partiom niewielką kwotę – rzędu 3 złotych rocznie – w imieniu każdego wyborcy, który na daną partię zagłosował w wyborach do Sejmu.	Pytanie 2 Partie polityczne stanowią ważny element demokracji i choć często nie jesteśmy usatysfakcjonowani ich działaniem, trudno sobie wyobrazić bez nich demokratyczne państwo. Jak ocenia Pan(i) następujące pomysły na finansowanie partii politycznych: A. Partie powinny się utrzymywać jedynie ze składek członkowskich oraz z darowizn od swoich sympatyków. B. Partie powinny utrzymywać się ze składek członkowskich oraz z dotacji z budżetu państwa. C. Partie powinny się utrzymywać ze składek członkowskich oraz z prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.
Kafeteria odpowiedzi (dla każdego punktu): 1. Zdecydowanie dobre rozwiązanie 2. Raczej dobre rozwiązanie 3. Raczej złe rozwiązanie 4. Zdecydowanie złe rozwiązanie 5. Trudno powiedzieć Pytanie zadajemy z rotacją – kolejność punktów A, B i C powinna być dla każdego respondenta ustalana losowo.	
Pytanie 3 (wspólne dla obu wariantów) Która sytuacja byłaby Pana/Pani zdaniem lepsza: A. Partie polityczne nie otrzymują żadnych dotacji z budżetu państwa, natomiast mogą swobodnie korzystać z darowizn od różnych firm i sponsorów. B. Partie polityczne otrzymują dotacje na działalność z budżetu państwa, ale jednocześnie mają zakaz korzystania z darowizn od różnych firm i sponsorów. 1. Sytuacja A jest lepsza 2. Sytuacje A i B są równie dobre/złe 3. Sytuacja B jest lepsza 4. Trudno powiedzieć Kolejność opcji A i B jest rotowana.	

Wyniki

Wariant eksperymentalny rozpoczynał się od pytania o to, czy sponsorzy ugrupowań politycznych wpływają na politykę partyjną. Miał on na celu nie tyle poznanie opinii respondentów (ich rozkład był zresztą podobny, jak we wcześniejszych badaniach⁹², gdzie jednak pytanie to umieszczano w dalszej części wywiadu), ile zwrócenie uwagi badanych na problem wpływu sponsorów na politykę partyjną. Z kolei wariant kontrolny został tego bodźca pozbawiony.

92 Zob. tabela 6.6.

W pytaniu 2 respondentów proszono o ocenę trzech zasad finansowania partii (A, B i C); opcje, ściśle rzecz biorąc, nie wykluczały się, zatem były oceniane osobno. Opcje A i B w pytaniu 2 były w obu wariantach swoimi odpowiednikami. Opcja A zakładała finansowanie partii ze składek i darowizn, z tym że w wariancie eksperymentalnym wskazywano na „darowizny od firm i bogatych sponsorów”, zaś w kontrolnym mowa była jedynie o „sympatykach”. Porównanie wyników w obu podgrupach zawiera tabela 6.12: w wariancie eksperymentalnym poziom akceptacji (odsetek odpowiedzi „zdecydowanie” lub „raczej dobre rozwiązanie”) okazuje się o ok. 20 punktów procentowych niższy niż w wariancie kontrolnym.

Tabela 6.12

Pytanie 2A	Grupa eksperymentalna	Grupa kontrolna
	Partie powinny się utrzymywać jedynie ze składek członkowskich oraz z darowizn, na przykład od firm lub bogatych sponsorów.	Partie powinny się utrzymywać jedynie ze składek członkowskich oraz z darowizn od swoich sympatyków.
Zdecydowanie dobre rozwiązanie	17%	30%
Raczej dobre rozwiązanie	28%	35%
Raczej złe rozwiązanie	30%	19%
Zdecydowanie złe rozwiązanie	13%	4%
Trudno powiedzieć	13%	13%

W opcji B w obu grupach badanych proponowano finansowanie partii z budżetu, jednak w wariancie eksperymentalnym łączyło się to z zakazem korzystania ze wsparcia biznesu i bogatych sponsorów oraz z kontrolą finansów partii, natomiast w wariancie kontrolnym takiego uzupełnienia nie było. Sytuacja opisana w wariancie eksperymentalnym odpowiada założeniom aktualnego systemu finansowania partii (abstrahując od rzeczywistej efektywności kontroli finansów partyjnych), podczas gdy pytanie w wersji kontrolnej zbliżone jest w formie do stosowanych w sondażach pytań o opłacanie partii z budżetu państwa, gdzie o dodatkowych obostrzeniach się nie wspomina. Porównania odpowiedzi na pytania w obu wersjach zawiera tabela 6.13. Różnica w odpowiedziach okazuje się radykalna: w wariancie eksperymentalnym akceptacja finansowania partii z budżetu państwa wynosi łącznie 63%, zaś w wariancie kontrolnym jest prawie dwukrotnie niższa.

Tabela 6.13

Pytanie 2B	Grupa eksperymentalna	Grupa kontrolna
	Partie powinny otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Jednocześnie powinny mieć zakaz korzystania z darowizn od biznesu i bogatych sponsorów, a ich finanse powinny podlegać kontroli.	Partie powinny utrzymywać się ze składek członkowskich oraz z dotacji z budżetu państwa.
Zdecydowanie dobre rozwiązanie	30%	8%
Raczej dobre rozwiązanie	33%	26%
Raczej złe rozwiązanie	16%	32%
Zdecydowanie złe rozwiązanie	10%	20%
Trudno powiedzieć	12%	14%

Opcja C w obu wariantach zawierała rozwiązania niezależne od siebie, a więc nie służące bezpośrednim porównaniom. W wariantcie eksperymentalnym prosiliśmy o ocenę systemu, w którym państwo przekazuje partiom pieniądze niejako w imieniu ich wyborców. Jest to model w praktyce bardzo bliski realnie obowiązującemu⁹³, założeniem było jednak przedstawienie go w taki sposób, by wskazać, że transfer do partii następuje właściwie jedynie od jej zwolenników. Rozkłady odpowiedzi w grupie eksperymentalnej zawiera tabela 6.14. Jak widać, poparcie dla takiego rozwiązania i sprzeciw wobec niego rozłożyły się w grupie eksperymentalnej mniej więcej po równo. Nawiasem mówiąc, podobny rezultat uzyskano przy ocenie propozycji, aby obywatel mógł przekazywać wskazanej przez siebie partii 1% z podatku dochodowego⁹⁴. Być może zatem dla jakiejś części Polaków finansowanie partii z budżetu państwa może być „złem koniecznym” i ochroną przed zagrożeniem korupcją polityczną ze strony sponsorów, ale osoby te nie są skłonne uznać żadnych partii za swoje, czyli takie, które chcieliby finansować ze względu na to, co dla nich robią. Oczywiście istnienie takiej grupy respondentów to tylko hipoteza; jej potwierdzenie oraz ewentualne określenie zasięgu takiej postawy musiałyby być przedmiotem dalszych badań.

93 W rzeczywistości nieco wyższą kwotę „za każdego wyborcę” otrzymują partie małe niż duże (zob. rozdział 2.3). W latach 2016–2019 średnia kwota przekazywana partiom za każdego wyborcę wynosi 4,23 zł, a więc trochę więcej niż „około 3 zł” wymienione w pytaniu; różnica ta raczej nie ma dużego wpływu na odpowiedzi respondentów.

94 Zob. tabela 6.7.

Tabela 6.14

Pytanie 2C	Grupa eksperymentalna
	Państwo powinno przekazywać poszczególnym partiom niewielką kwotę – rzędu 3 złotych rocznie – w imieniu każdego wyborcy, który na daną partię zagłosował w wyborach do Sejmu.
Zdecydowanie dobre rozwiązanie	8%
Raczej dobre rozwiązanie	32%
Raczej złe rozwiązanie	27%
Zdecydowanie złe rozwiązanie	13%
Trudno powiedzieć	20%

W grupie kontrolnej zapytaliśmy o finansowanie partii ze składek oraz z działalności gospodarczej. Wyniki (zawarte w tabeli 6.15) potwierdzają to, co obserwowaliśmy już we wcześniejszych sondażach – że nie ma szerszego sprzeciwu dla prowadzenia przez partie działalności gospodarczej (tylko 21% osób ocenia to rozwiązanie jako złe). Zapewne gdyby sformułować ten punkt inaczej – na przykład wprost zapytać, czy partie powinny mieć prawo taką działalność prowadzić, a zwłaszcza gdyby wskazać wprost argumenty za zakazaniem tego – wyniki mogłyby być zupełnie inne. Ważne jest jednak to, że hasło „działalność gospodarcza partii politycznej” samo w sobie nie zapala wśród respondentów lampki ostrzegawczej.

Tabela 6.15

Pytanie 2C	Grupa kontrolna
	Partie powinny się utrzymywać ze składek członkowskich oraz z prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.
Zdecydowanie dobre rozwiązanie	25%
Raczej dobre rozwiązanie	38%
Raczej złe rozwiązanie	13%
Zdecydowanie złe rozwiązanie	8%
Trudno powiedzieć	16%

Trzecie pytanie zadane w przeprowadzonym eksperymencie sondażowym dotyczyło porównania sytuacji, gdy partie otrzymują dotacje z budżetu państwa, ale nie mogą korzystać z darowizn od firm i sponsorów (co zasadniczo odpowiada systemowi obowiązującemu aktualnie w Polsce), z rozwiązaniem, gdy ugrupowania nie mają ani dotacji, ani takich ograniczeń. Pytanie to w obu grupach miało tę samą formę, zatem na różnice w rozkładach odpowiedzi wpływają (poza czynnikami losowymi) jedynie efekty związane z kontekstem wcześniejszych pytań. Porównanie odpowiedzi przedstawia tabela 6.16. W grupie eksperymentalnej – mimo że pytanie było takie samo – odsetek uznających za lepsze rozwiązanie dotowanie partii był wyższy o 15 punktów procentowych niż w grupie kontrolnej.

Tabela 6.16

Pytanie 3	Grupa eksperymentalna	Grupa kontrolna
Sytuacja A jest lepsza [brak dotacji z budżetu, dopuszczalność darowizn]	25%	38%
Sytuacje A i B są równie dobre/złe	13%	16%
Sytuacja B jest lepsza [dotacje z budżetu, ale zakaz darowizn]	46%	31%
Trudno powiedzieć	17%	15%

Podsumowanie. Czy Polacy są naprawdę przeciwko finansowaniu partii z budżetu państwa?

Jak można podsumować wyniki opisywanego powyżej eksperymentu? Analizy potwierdzają, że zarówno treść, jak i kontekst pytań mają wpływ na uzyskiwane odpowiedzi. Porównanie rozkładów odpowiedzi na pytania 2A i 2B oraz pytanie 3 grupy eksperymentalnej i kontrolnej za każdym razem prowadziło do ujawnienia znaczących różnic⁹⁵. W przypadku pytania 3 – zadanego w obu grupach w tej samej formie – obserwowane różnice można wiązać jedynie z wpływem kontekstu poprzednich pytań.

W gruncie rzeczy odpowiedzi na każde z siedmiu różnych pytań – oba warianty 2A, 2B, 2C oraz pytanie 3 – można by traktować jako wskaźnik akceptacji lub sprzeciwu wobec finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Oczywiście gdy

⁹⁵ Różnice te są również istotne statystycznie, tzn. nie można ich wyjaśniać jedynie działaniem czynników losowych. Dla danych z tabel 6.12 (pytanie 2A), 6.13 (pytanie 2B) i 6.16 (pytanie 3) hipotezę o losowym charakterze zależności między grupą badawczą a odpowiedziami na pytanie można było odrzucić w każdym przypadku przy poziomie istotności znacznie niższym niż 0,0001, a zatem z pewnością większą niż 99,99%.

zestawimy te pytania obok siebie, nikt nie będzie mieć wątpliwości, że każde dotyczy czego innego – ale gdyby w sondażu zadano tylko jedno z nich, naiwny komentator uzyskanych wyników w każdym przypadku formułowałby zupełnie różne wnioski. Jak pokazuje tabela 6.17, odsetek osób akceptujących finansowanie partii przez państwo wahałby się od 21 do 63%, zaś przeciwników – od 25 do 65%. Używany przez nas zestaw kontrolny pytań, w porównaniu z tymi zadawanymi we wcześniejszych sondażach CBOS, okazał się i tak wyjątkowo przyjazny opłacaniu partii z budżetu państwa.

Tabela 6.17. „Naiwna interpretacja” odpowiedzi na siedem wariantów pytań z eksperymentu

	Odsetek odpowiedzi interpretowalnych jako wskaźnik pozytywnego lub negatywnego stosunku do finansowania partii z budżetu państwa	
	„pozytywne”	„negatywne”
Pytanie 2A, wariant eksperymentalny	33%	45%
Pytanie 2A, wariant kontrolny	23%	65%
Pytanie 2B, wariant eksperymentalny	63%	26%
Pytanie 2B, wariant kontrolny	34%	52%
Pytanie 2C, wariant eksperymentalny	40%	40%
Pytanie 2C, wariant kontrolny	21%	63%
Pytanie 3 w grupie eksperymentalnej	46%	25%
Pytanie 3 w grupie kontrolnej	31%	38%

Finanse polskich partii

Nie należy bynajmniej z powyższych analiz wyciągać pesymistycznego wniosku, że nie wiemy nic o tym, jak opinia publiczna odnosi się do finansowania partii z budżetu. W istocie wiemy dużo. Po pierwsze – że kwestii tej nie można sprowadzać do pojedynczego pytania. Po drugie – że respondenci są wrażliwi na argumenty dołączone (jawnie lub mniej jawnie) do kwestionariusza. To z jednej strony oznacza, że mogą być przedmiotem manipulacji, która dla wartości sondaży stanowi ogromne zagrożenie. Z drugiej jednak strony świadczy to o tym, że w debacie publicznej istnieje pole manewru: ma sens przekonywanie ludzi do rozwiązań, które – wbrew opinii

wielu obywateli – uważamy za uzasadnione. Trzeba jednak wskazywać im rzetelne argumenty, a nie żądać poddania się autorytetowi zadekretowanych „mędrców”.

Z porównania wcześniejszych badań CBOS wynika, że rozkład opinii o finansowaniu partii w Polsce bardzo nieznacznie (jeśli w ogóle) zmieniał się w czasie. Wiadomo też, że w każdym sondażu odsetek przeciwników finansowania partii przez państwo był wysoki – przy czym okazało się, że taki rezultat zależy w dużej mierze od zadawanych pytań. Odsetek „zdecydowanych przeciwników” wspomnianego rozwiązania raczej nie wynosi – jak można by sądzić z wyników sondaży omówionych w pierwszej części tego rozdziału – ok. 70% czy wręcz 80%. Rezultaty przeprowadzonego eksperymentu sondażowego pozwalają oszacować, że przynajmniej połowa respondentów na pytanie zadane inaczej albo w innym kontekście udzieliłaby odmiennej odpowiedzi.

Ilu zatem jest naprawdę nieprzejeźdźnianych przeciwników subwencji dla partii? Na tak postawione pytanie trudno odpowiedzieć, a zapewne nie ma ono sensu, bo wymagałoby sprawdzenia, na kogo nie zadziała żaden możliwy, zasadny lub naciągany argument. Warto pamiętać, że gdyby osobom dopuszczającym finansowanie partii z budżetu państwa przedstawić jedynie argumenty przeciwników, część z nich również zmieniłaby zdanie. Nie oznacza to oczywiście, że dotychczasowe sondaże były złe, a 70–80% przeciwników finansowania budżetowego partii to mit – wartość ta pokazuje, że przynajmniej pierwsze skojarzenie z hasłem „pieniądze dla partii z budżetu” jest z reguły jednoznacznie negatywne. Jeżeli nie przedstawi się obywatelom rzetelnych argumentów za utrzymaniem choćby ogólnych założeń systemu finansowania partii politycznych z funduszy publicznych, to na tym pierwszym skojarzeniu się skończy i to ono będzie wpływać na ocenę funkcjonowania państwa i systemu politycznego, a także na to, jakie decyzje Polacy podejmą przy urnach wyborczych.

Podsumowanie i rekomendacje

Raport podsumowuje doświadczenia z obowiązującym w Polsce systemem finansowania partii politycznych, partyjnych komitetów wyborczych, biur parlamentarnych i klubów parlamentarnych. Działalność partii politycznych jest w praktyce finansowana przez kilka strumieni środków, w przeważającej mierze publicznych, w mniejszym zakresie prywatnych. Pokazujemy, że pomimo ograniczenia kwot subwencji w 2011 roku partie polityczne dysponują sporymi pieniędzmi z budżetu państwa, i mamy prawo oczekiwać, że będą je wydawały w sposób racjonalny, a przede wszystkim – przejrzysty. Jesteśmy przekonani, że środki publiczne nie powinny służyć wyłącznie finansowaniu bieżącej rywalizacji politycznej, ale również instytucjonalizacji partii i systemu partyjnego: polskie ugrupowania powinny dzięki tym sumom stawać się trwalszymi, sprawniejszymi i bardziej zakorzenionymi społecznie organizacjami.

Zespół ekspertów Fundacji postuluje utrzymanie obecnego systemu finansowania partii, w którym dominują środki publiczne. Rekomendujemy jednak prace nad poprawą tego modelu, biorąc pod uwagę fakt, że wartością jest jawność finansowania polityki, ale również wewnętrzna autonomia partii politycznych.

System finansowania partii

Jak jest?

- Finansowanie działalności partii politycznych ewoluowało od początku transformacji ustrojowej w Polsce – stopniowo zwiększały się zakres regulacji finansów partii i kampanii wyborczych, a także ograniczenia w pozyskiwaniu środków. Była to odpowiedź na nieprzejrzyste mechanizmy finansowania polityki z początku lat 90. Podstawy obecnie funkcjonującego systemu sformułowała ustawa o partiach politycznych z 1997 roku (jawność finansowania partii, mechanizmy kontrolne, zwrot kosztów kampanii z budżetu państwa) oraz jej gruntowna nowelizacja z 2001 roku (wprowadzenie subwencji na cele statutowe, spore ograniczenie innych źródeł przychodów). W 2011 roku zostały znacząco (o połowę) obniżone kwoty przysługujące partiom subwencji.

- Polski system finansowania działalności partii politycznych – opierający się przede wszystkim o subwencje i dotacje z budżetu państwa – nie jest wyjątkiem w skali Europy. Według International IDEA publiczne opłacanie partii nie obowiązuje tylko w kilku krajach europejskich, m.in. na Maltie, w Andorze i na Białorusi. Przyjęte w różnych krajach rozwiązania instytucjonalne różnią się w sposobie uzyskiwania środków publicznych, jednak zbliżone są zasady ich przyznawania – o podziale pieniędzy pomiędzy poszczególne partie decydują na ogół wyniki w ostatnich wyborach parlamentarnych.
- Rada Europy w swoich zaleceniach wskazuje budżet państwa i „podmioty prywatne” (społeczeństwo obywatelskie) jako dwa najważniejsze źródła finansowania partii politycznych. Wytyczne w sprawie regulacji prawnej partii politycznych⁹⁶, przygotowane wspólnie przez OBWE i Komisję Wenecką Rady Europy w 2010 roku, podkreślają wagę opłacania partii politycznych z budżetu państwa jako rozwiązania, które przeciwdziała korupcji, przecina zbyt silne powiązania partii z prywatnymi darczyńcami i gwarantuje ugrupowaniom właściwą pozycję w życiu publicznym.
- W ostatnich latach (2011–2016) dwie najsilniejsze partie polityczne – PiS i PO – notowały przychody w wysokości średnio ok. 40 mln zł rocznie, PSL – ok. 15 mln zł rocznie, podobnie jak SLD do 2015 roku (z wyłączeniem jednorazowej transakcji sprzedaży nieruchomości w 2011 roku), Twój Ruch (Ruch Palikota) do 2015 roku, a także Nowoczesna po 2015 roku miały przychody średnio poniżej 10 mln zł rocznie. Swoisty „cykl budżetowy” w partiach politycznych wyraźnie nawiązuje do kalendarza wyborczego. Silne wahania wysokości uzyskiwanych przychodów wiązały się z gromadzeniem środków na kampanie wyborcze, a po wyborach – z refundacją kosztów kampanii w postaci dotacji podmiotowej.
- W obecnym systemie finansowania partii politycznych dominują środki budżetowe przekazywane partiom w postaci subwencji, a w mniejszym stopniu – dotacji. W analizowanym okresie przeciętny udział subwencji w przychodach największych partii był bliski 45–50% (wyjątki stanowiły Nowoczesna z mocno zredukowaną subwencją i jej udziałem na poziomie 27% w przychodach oraz Ruch Palikota z wyjątkowo dużym, sięgającym 77% udziałem subwencji w jego przychodach). W analizowanym okresie przeciętny udział dotacji podmiotowej w przychodach partii wynosił powyżej 25% dla PiS i PO, 18% dla Nowoczesnej, 10% dla PSL i ok. 5% dla SLD i Twojego Ruchu.
- Partie polityczne w Polsce posiadają niewielki majątek i podlegają licznym obostrzeniom w dysponowaniu nim. Między innymi w ich wyniku własnych nieruchomości pozbyle się tzw. partie-sukcesorki: Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe. Poza przychodami ze sprzedaży nieruchomości, przychody majątkowe w budżetach partii mają marginalne znaczenie

96 *Guidelines on Political Party Regulation...*, dz. cyt.

– są to głównie odsetki od lokat bankowych. Praktycznie wszystkie partie wynajmują lokale na swoje biura.

Rekomendacje

- Środki publiczne powinny pozostać najważniejszym źródłem finansowania działalności partii politycznych w Polsce. Należy przeznaczać je przede wszystkim na wzmocnienie jakości partii politycznych: budowanie ich zaplecza merytorycznego, prace programowe i analityczne. Warto, by służyły wzmocnieniu organizacyjnemu i stabilności struktur partyjnych oraz działalności partii w terenie. Przy zachowaniu swobody funkcjonowania partii i pewnego stopnia wolności wydatkowania przez nie środków pochodzących ze składek i darowizn, większy nacisk należy położyć na reguły wydawania pieniędzy publicznych, a także na jawność finansów partyjnych, lepszą ich kontrolę i dokładniejsze informowanie o działaniach partii jako organizacji.
- Dysponowanie środkami publicznymi powinno podlegać bardziej precyzyjnym restrykcjom. Należy ograniczyć wydawanie pieniędzy na cele związane wyłącznie z promocją wizerunkową oraz prowadzeniem kampanii w mediach masowych i na nośnikach reklamy wielkoformatowej (billboardach). W tym celu konieczne jest wprowadzenie – poprzez zmiany w ustawodawstwie – dyscypliny wydatków z subwencji oraz podlegających refundacji wydatków na kampanie wyborcze. Warto by zatem wskazać kategorie możliwych kosztów i ustalić limity środków wydawanych na określone cele z subwencji i dotacji. Trzeba jednak pamiętać, że z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2011 roku (K 9/11) wynika, że całkowity zakaz kampanii określonego rodzaju może być uznany za niekonstytucyjne naruszenie wolności wypowiedzi i swobody działania partii.
- Choć partie otrzymujące środki publiczne są obciążone obowiązkiem sprawozdawczości, to traktuje się go jako czysto biurokratyczną formalność. W przestrzeni publicznej nie ma regularnych merytorycznych sprawozdań z działalności partii. Należy to zmienić: ugrupowania otrzymujące subwencje powinny publikować raz na rok raporty ze swojej działalności – mogą to być krótkie, ale merytoryczne podsumowania tego, czym zajmowały się partie polityczne i na co zostały w ciągu roku wykorzystane publiczne pieniądze z subwencji. Obywatele powinni wiedzieć, co robią partie, jakimi zasobami dysponują, a także jak publiczne pieniądze przekładają się na konkretne działania.
- Potrzebna jest gruntowna reforma Funduszu Eksperckiego – rekomendujemy pozostawienie obligatoryjnych wpłat na fundusz z subwencji. Niemniej należy powrócić do dyskusji nad ustawą o fundacjach politycznych (byłyby to organizacje autonomiczne względem partii, posiadające osobowość prawną, finansowane z części obecnych subwencji oraz innych, odpowiednio kontrolowanych i jawnych źródeł). Należy przy tym wprowadzić ustawowe sankcje za częste w praktyce, uporczywe niewykorzystywanie środków z Funduszu Eksperckiego. Nasze analizy pokazują, że partie są skłonne obciążać kosztami ekspertyz

budżety Kancelarii Sejmu i Senatu, a oszczędzać pieniądze na koncie Funduszu Eksperckiego.

- Partie przekazujące środki z subwencji powinny dokładnie określać, jakie raporty/ekspertyzy opracowano za pieniądze z Funduszu Eksperckiego. Nie powinny to być, jak obecnie, ogólnikowe stwierdzenia typu „ekspertyza”. Dobrą praktyką byłoby ujawnianie treści zamówionych raportów w domenie publicznej (np. publikacja na stronach internetowych partii), nawet po pewnym okresie karencji. Rzecz w tym, aby można było publicznie weryfikować jakość opracowań powstających za pieniądze pochodzące z budżetu, zwłaszcza w sytuacji, w której ekspertyza dostarcza interesujących wyników analiz lub koncepcji rozwiązania problemów społecznych.

Dochody od osób prywatnych: składki członkowskie i darowizny

Jak jest?

- Składki członkowskie i darowizny na rzecz partii mają raczej niewielkie znaczenie: rzadko przekraczają 10% rocznych przychodów partii politycznych i podlegają okresowym wahaniom. Istotną rolę odgrywają za to wpłaty osób fizycznych na Fundusz Wyborczy – łącznie w badanym okresie 2011–2016 stanowiły one ok. 40% przychodów funduszu.
- Wyjątkowo niski poziom członkostwa w partiach politycznych, a także brak dyscypliny płacenia składek przez członków jest połączony ze specyficznymi wewnątrzpartyjnymi regulacjami dotyczącymi tzw. VIP-składek, czyli sum, które na rzecz partii wpłacają osoby pełniące z jej rekomendacji funkcje publiczne. Sfera ta jest niewystarczająco uregulowana i nieprzejrzysta. Z doniesień medialnych wynika, że partie wprowadzają szczegółowe taryfikatory do pobierania należności, a wpłaty nie zawsze mają charakter dobrowolny.

Rekomendacje

- Wprowadzenie racjonalnych limitów i dyscypliny wydatków może zdopingować partie do poszukiwania dodatkowych funduszy wśród swoich członków i sympatyków, a tym samym wpłynąć na zwiększenie bezpośrednich kontaktów z wyborcami. Jednak w tej kwestii sytuacja również wymaga uporządkowania. Należy dążyć do wyeliminowania zjawiska taryfikatorów i VIP-składek, np. poprzez większe ograniczenie maksymalnej (możliwie niewielkiej) wysokości składki i zakaz różnicowania jej w zależności od zajmowanego stanowiska czy pełnionego urzędu. Jednocześnie pozostałe wpłaty od osób fizycznych powinny być traktowane jako darowizny. Partie polityczne w Polsce powinny dążyć do tego, aby uporządkować rejestry członków i składek członkowskich. Większa dyscyplina finansowa w zakresie składek członkowskich pomogłaby partiom kontrolować problem „martwych dusz” i „pompowanych kół terenowych” w szacunkach liczby członków partii.

- Darowizny na partie polityczne przekraczające określoną kwotę (np. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia) powinny być ujawniane. Dodatkowo opowiadamy się za wprowadzeniem obowiązku upubliczniania kwot darowizn przekazywanych na partie polityczne w oświadczeniach majątkowych osób sprawujących urzędy publiczne, a najlepiej również za rozszerzeniem obowiązku informowania o darowiznach przekazanych na partie polityczne przez członków zarządów oraz członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych. Zdajemy sobie sprawę, że tego typu ograniczenia można starać się na wiele sposobów omijać, jednakże samo ich wprowadzenie utrudni stosowanie takich praktyk i zwiększy związane z nimi ryzyko, także ze względu na uczulenie na ten problem opinii publicznej.
- Warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów, które zachęcą partie polityczne do znacznie większej aktywności w samodzielnym pozyskiwaniu środków od członków i sympatyków. Można to osiągnąć m.in. poprzez uzależnienie otrzymywania pewnej części subwencji z budżetu państwa od uzyskania środków z innych źródeł (system „złotówka za złotówkę”), np. z wpłat od członków partii politycznych w postaci składek (wzmocniłoby to struktury i stowarzyszeniowy wymiar partii politycznych), z wpłat od sympatyków (przy czym należy zwrócić uwagę na odpowiedni dobór limitów, by system ten dodatkowo nie faworyzował partii z bogatym elektoratem).

Dodatkowe strumienie finansowania partii parlamentarnych

Jak jest?

- Poza finansowaniem partii politycznych i kampanii prowadzonych przez komitety wyborcze partii, działalność ugrupowań z reprezentacją parlamentarną jest opłacana pośrednio ze środków na prowadzenie biur poselskich i senatorskich, a także na działalność klubów i kół parlamentarnych. Ten strumień finansowania – niedoceniany, jak się wydaje, przez badaczy i publicystów – zapewnia wyraźną przewagę „infrastrukturalną” partii parlamentarnych nad innymi. Przewaga ta w znaczący sposób dystansuje partie zasiadające w Sejmie i Senacie od pozaparlamentarnych, nawet mimo tzw. zasady stopniowej regresji, zgodnie z którą obliczana jest subwencja dla partii. Przykładowo: o ile w 2016 roku na subwencje dla partii przeznaczono ok. 40 mln zł, o tyle ryczałty na prowadzenie biur parlamentarzystów oraz środki do dyspozycji klubów parlamentarnych wyniosły łącznie ponad 100 mln zł. Wiele do życzenia pozostawia jawność dysponowania tymi środkami (ryczałtowy charakter, regulowanie wyłącznie wewnętrznymi aktami izb parlamentu, brak kontroli niezależnych audytorów, mało szczegółowy sposób sprawozdawania, niejawność konkretnych wydatków).

- Największy udział w wydatkach na prowadzenie biur poselskich i senatorskich mają koszty związane z zatrudnieniem pracowników. Udział wydatków osobowych wynosi ponad 40% (ok. 25 mln zł rocznie), w tym główną pozycją są wynagrodzenia osób zatrudnionych na etacie w biurach. Poza wypłatami dla etatowych pracowników średnio ok. 10% kwoty ryczałtu na prowadzenie biur wydatkowane jest na wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło i umów zlecenia. Kolejne znaczące pozycje to wydatki administracyjne i koszty najmu lokali.
- Środki na funkcjonowanie klubów i kół parlamentarnych przekazują ryczałtowo kancelarie Sejmu (ponad 9,5 mln zł w 2016 roku) i Senatu (1,6 mln zł). W przypadku klubów i kół poselskich w ponad 70% środki te kwalifikują się do bardzo ogólnej kategorii „pozostała działalność”, w której mieszczą się przede wszystkim koszty zatrudnienia personelu administracyjnego klubów i kół parlamentarnych. Ok. 7% wydatków przypada na doradztwo naukowe – ekspertyzy zamawiane przez kluby, a ok. 10% na wynagrodzenia dla prawników – ekspertów zatrudnionych bezpośrednio w klubach (to pula środków niezależna od ekspertyz zlecanych Biuru Analiz Sejmowych).

Rekomendacje

- System finansowania partii politycznych powinien zapewniać otwartość systemu partyjnego na nowe inicjatywy. Przykłady politycznych start-upów, takich jak Ruch Palikota, Nowoczesna, Kukiz'15 czy Partia Razem – choć różne są źródła ich sukcesu – pokazują, że polska scena partyjna nie jest całkowicie zabetonowana. W świetle zebranych danych widać jednak, że istnieje znaczna dysproporcja wsparcia publicznego, jakie uzyskują partie parlamentarne i pozaparlamentarne. Poza rozważeniem obniżenia progu poparcia uprawniającego partie do otrzymywania subwencji z budżetu państwa (np. z obecnych 3% do 1% głosów w wyborach do Sejmu), należy rozważyć zwiększenie degresywności (tzn. preferencji dla mniejszych stronnictw) w algorytmie przyznawania subwencji, a także wprowadzenie dodatkowych zachęt do współpracy między najmniejszymi stronnictwami. Istotna jest potrzeba zmniejszenia dysproporcji między partiami mającymi reprezentację parlamentarną (poza subwencją i dotacją podmiotową dostają one również niebagatelne wsparcie w postaci środków do dyspozycji parlamentarzystów i klubów parlamentarnych) a tymi, które pomimo przekroczenia progu 3% poparcia nie uzyskały reprezentacji parlamentarnej.
- W obecnym systemie ogromna jest przewaga zasobów będących w dyspozycji partii parlamentarnych ponad pozostałymi ugrupowaniami. Wydatki na prowadzenie biur parlamentarzystów są uzasadnione, bo służą temu, aby obywatele mieli ułatwiony dostęp do swoich reprezentantów. Jednak jakość pracy biur poselskich i senatorskich (w tym – dostępność pracowników i parlamentarzystów) powinna być regularnie monitorowana (zarówno przez Kancelarie Sejmu oraz Senatu, jak i przez organizacje obywatelskie). Warto, by partie wprowadziły klarowne praktyki finansowania ekspertyz: trudna do przyjęcia

jest sytuacja, gdy jakieś ugrupowanie uporczywie nie wykorzystuje środków z Funduszu Eksperckiego, a zarazem obciąża kosztami ekspertyz budżety Kancelarii Sejmu i Senatu.

- Należy poszerzyć jawność wydatków klubów parlamentarnych i udostępniać w internecie szczegółowe informacje o rodzajach ponoszonych kosztów, na wzór sprawozdań o wydatkach biur poselskich i senatorskich. Ponadto Kancelarie Sejmu i Senatu powinny wprowadzić dokładniejsze mechanizmy kontrolne, wykorzystujące również biegłych rewidentów, aby zapewnić lepszy nadzór nad wydatkami biur poselskich i klubów parlamentarnych. Kontrole muszą być regularne (w przypadku klubów przynajmniej raz w roku, a biur poselskich i senatorskich – chociaż raz w ciągu kadencji), zaś ich wyniki należy udostępniać publicznie. W wewnętrznych zarządzeniach marszałków Sejmu i Senatu, regulujących finansowanie biur poselskich i klubów, należy umieścić sankcje za niegospodarność lub sporządzenie sprawozdania niezgodnie z zasadami.
- Posłowie i senatorowie powinni co kadencję składać sprawozdanie z działalności biur. Podobnie jak w przypadku partii politycznych sens ich finansowania ze środków publicznych musi być zrozumiały dla podatników. Warto, by parlamentarzyści informowali, czym zajmowali się ich pracownicy, ile interwencji w terenie podjęli, ilu porad udzielili, ile spotkań z wyborcami i gdzie odbyli w związku ze sprawowaniem mandatu.

Finansowanie kampanii wyborczych

Jak jest?

- Poza wydatkami na utrzymanie organizacji partyjnej, najważniejszą pozycją w budżecie ugrupowania pozostaje kampania wyborcza. Jest ona finansowana za pośrednictwem Funduszu Wyborczego, choć partie zwykle zaciągają również kredyty na prowadzenie kampanii, a następnie spłacają je ze środków dotacji podmiotowej. Analiza wydatków na kampanie pokazuje w analizowanym okresie 2011–2016 wyraźną dominację PO i PiS, które w wyborach parlamentarnych wydawały na kampanię po ok. 30 mln zł, a w wyborach do PE – po ok. 17 mln zł. W wyborach parlamentarnych w 2011 roku bliski tego poziomu był SLD, w pozostałych elekcjach komitety konkurentów przeznaczały na kampanię mniej niż 15 mln zł. W wyborach prezydenckich w 2015 roku komitety kandydatów wspieranych przez PO i PiS wydały ponad 18 mln zł (komitet B. Komorowskiego) i ponad 13 mln zł (komitet A. Dudy), podczas gdy pozostałe komitety wyborcze – nie więcej niż po 1,5 mln zł.
- Najistotniejsze były wydatki komitetów wyborczych ponoszone na korzystanie ze środków masowego przekazu. W przypadku wszystkich komitetów koszty obejmujące komunikację masową stanowiły największą część wszystkich wydatków. Ich udział wahał się od 60% do 79%.

- Obecnie nie jest w Polsce uregulowana kwestia tzw. prekampanii wyborczej, a więc sytuacji, gdy jeszcze przed zarządzeniem 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. Przeznaczonych na ten cel kosztów nie ujmuje się jako wydatków komitetów wyborczych, nie obejmują ich więc procedury kontrolne organów wyborczych ani limity wydatków.

Rekomendacje

- Większym ograniczeniom powinny podlegać wydatki komitetów wyborczych na komunikację masową – reklamy telewizyjne i kampanie outdoorowe.
- W regulacjach dotyczących kampanii wyborczych należy uwzględnić kwestię finansowania tzw. „prekampanii wyborczej” (szczególnie jeśli chodzi o opłacanie przez partie działań „informacyjnych” podejmowanych przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczych). Niezależnie od regulacji prawnych, organizacje obywatelskie i media powinny w większym stopniu i bardziej systematycznie monitorować tę kwestię.
- Należy zwrócić uwagę na nierówności w kwestii jawności pomiędzy komitetami wyborczymi wyborców (na bieżąco przygotowujących w internecie rejestry wpłacających na komitet) i komitetami partii politycznych, które kluczowe dane publikują dopiero razem ze sprawozdaniami finansowymi partii – wiele miesięcy później. Należy w tym zakresie zwiększyć obowiązki partii. PKW powinno mieć uprawnienia kontroli obowiązków publikacji takich informacji.
- Aby zwiększyć przejrzystość i możliwość obywatelskiej kontroli finansów lokalnych kampanii wyborczych, sprawozdania składane do komisarzy wyborczych w terenie powinny być publikowane w internecie. Obecnie sprawozdania komitetów składane do komisarzy wyborczych dostępne są jedynie do wglądu w siedzibie komisarza (np. odrzucone sprawozdanie KW SLD z wyborów uzupełniających w 2016 roku).
- Należy rozważyć wyposażenie PKW i KBW w dodatkowe kompetencje kontrolne, wykraczające poza badanie dokumentów dostarczanych przez partie i komitety wyborcze pod względem formalnym. Konieczne są mechanizmy reagowania na nierzetelne sprawozdania, np. nieobejmujące części faktycznie poniesionych wydatków.
- W polskim prawie wyborczym brakuje obecnie regulacji, które umożliwiałyby obserwowanie wyborów przez przedstawicieli organizacji społecznych. Tymczasem nie tylko partie polityczne uczestniczące w wyborach są zainteresowane czuwaniem nad ich prawidłowym przebiegiem (co czynią obecnie mężowie zaufania), ale zainteresowanie takie mogą przejawiać również organizacje pozarządowe dążące do doskonalenia i przejrzystości procesów wyborczych. Postulat ten był wielokrotnie powtarzany w dokumentach OBWE.

- Próbując zmniejszyć dysproporcję między partiami parlamentarnymi i pozaparlamentarnymi w systemie finansowania partii, warto rozważyć rozszerzenie prawa do dotacji podmiotowej na komitety wyborcze, które uzyskały istotny wynik wyborczy (np. uprawniający do subwencji), ale nie otrzymały mandatów poselskich, mimo prowadzonej kampanii wyborczej. Rozwiązanie to wymaga szczegółowych analiz.

Obowiązki sprawozdawcze i jawność finansów partyjnych

Jak jest?

- W największych partiach politycznych można wyodrębnić podział na władze centralne oraz (mniej lub bardziej autonomiczne) struktury niższych szczebli: regionalne lub lokalne. Zasadniczo zarządzanie finansami w partiach jest mocno scentralizowane. Władze centralne ugrupowań podejmują decyzje o znaczeniu strategicznym: wyznaczają ogólne założenia, ustalają budżety lub plany budżetowe. W większości badanych partii politycznych na szczeblu centralnym działa wyspecjalizowany zespół księgowo-rachunkowy, w ramach którego stale współpracuje ze sobą kilka osób pod przewodnictwem skarbnika partii. W strukturach lokalnych osoby odpowiedzialne za finanse (skarbnicy) działają zwykle społecznie i często nie mają zawodowego przygotowania. Powoduje to trudności w zarządzaniu, a niekiedy doprowadza do poważniejszych kryzysów wewnątrz organizacji.
- Większość przedstawicieli administracji partyjnej, z którymi przeprowadzono wywiady na temat wykorzystania subwencji, nie postrzegała obowiązków sprawozdawczych jako zagrożenia wolności działań ugrupowań. Wszyscy twierdzili, że środki pochodzące z subwencji budżetowej to finanse publiczne – również po przekazaniu ich partiom. W toku rozmów ze skarbnikami pojawiły się nawet głosy, że zakres sprawozdawczości powinien zostać rozszerzony i uszczegółowiony. Jednocześnie formularz sprawozdania finansowego partii politycznej był dość powszechnie krytykowany.
- Stosunek administracji partyjnej do kwestii udostępniania dokumentacji finansowej jest zróżnicowany. Tylko niektóre partie są gotowe upubliczniać informacje źródłowe związane z gospodarką finansową, gdyż uznają (choć nie bez krytyki oraz formułowania jednocześnie zastrzeżeń organizacyjnych i proceduralnych), że jest to ich obowiązek wynikający z Konstytucji RP i ustaw. Większość badanych partii politycznych uchyla się od udzielania informacji i utrudnia ich przekazywanie. Dopiero prawomocne wyroki sądów administracyjnych – wydane na podstawie skarg wniesionych przez organizacje społeczne – umożliwiają dostęp do dokumentów.
- Sprawozdania największych partii politycznych za 2016 rok, które przeanalizowano w siedzibie PKW, charakteryzują się bardzo różnymi standardami prezentacji, ułożenia i czytelności zawartych dokumentów. Kategorie

zaproponowane we wzorze sprawozdania są zbyt ogólne, aby dać wyobrażenie o rodzaju poniesionych wydatków. Trudno czasem ustalić całościową kwotę nawet tak podstawowych wydatków jak koszty administracyjno-biurowe. Również komitety wyborcze stosują często ogólne tytuły umów cywilnoprawnych, a opis płatności na fakturach bywa niewystarczający, aby określić dokładnie zakres wykonanej usługi.

- Przedstawiciele służb finansowych największych ugrupowań pozytywnie oceniają współpracę z Zespołem Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego, a także z biegłymi rewidentami wspomagającymi KBW w analizie dokumentacji. Podobnie jak we wcześniejszym badaniu (z 2008 roku), przedstawiciele partii politycznych wskazują, że w KBW mogą liczyć na uzyskanie fachowej, rzeczowej i wyczerpującej informacji. Zauważają jednak szczupłość sił i zasobów, jakimi dysponuje zespół, a także fakt, że biegli rewidenci mocno różnią się przygotowaniem merytorycznym i zaangażowaniem w realizację powierzonych zadań (niektórym brakuje wiedzy o specyfice działań partii politycznych).
- Przedstawiciele partii politycznych z reguły nie są zainteresowani składaniem zastrzeżeń do sprawozdań innych ugrupowań. Badani przede wszystkim podkreślają, że brak im dokładnej wiedzy związanej z dokumentacją finansową. Przedstawiciele organizacji społecznych natomiast zwracają uwagę na problem zbyt krótkiego czasu, jaki ustawa przewiduje na sformułowanie zastrzeżeń.
- Istnieją poważne zastrzeżenia wobec obecnego mechanizmu sankcji zawartego w ustawie o partiach politycznych. Zarówno ich konstrukcja (to, że nie da się ocenić stopnia nieprawidłowości ani stopniować sankcji), jak i ich ściśle powiązanie z finansowaniem kampanii wyborczych wydają się bardzo problematyczne. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że często niewielkie błędy popełnione w toku kampanii wyborczej prowadzą *de facto* do wielokrotnego ukarania za to samo przewinienie. Najbardziej surowa kara to odrzucenie sprawozdania partii politycznej i automatyczna utrata subwencji na trzy lata, co bywa nieproporcjonalne do uchybienia.

Rekomendacje

- Najważniejszym postulatem jest digitalizacja sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych. W związku z zachodzącym obecnie procesem digitalizacji księgowości w sektorze przedsiębiorstw największe partie powinny znajdować się w awangardzie zmian. Nie ma nic dziwnego w tym, że partiom politycznym, zwłaszcza tym największym, stawia się wymagania podobne jak przedsiębiorcom (takie jak jednolity plik kontrolny). Podstawowe dokumenty powinny być dostępne w internecie, a najlepiej gdyby partie zostały zobowiązane do ujawniania regularnie w serwisach BIP (Biuletynach Informacji Publicznej) określonych ustawą przychodów (np. darowizn

przekraczających limit) oraz odpowiednio opisanych wydatków. Ten obowiązek powinien w szczególności dotyczyć partii wykorzystujących środki publiczne.

- W porozumieniu ze skarbnikami partii, Krajowym Biurem Wyborczym i biegłymi rewidentami specjalizującymi się w kontroli dokumentacji finansowej ugrupowań należy opracować wzorcowy plan kont księgowych lub jednolity system klasyfikacji budżetowej – tak aby partie w porównywalny sposób księgowały swoje wydatki i żeby ich publiczna kontrola była skuteczniejsza. Równocześnie należy uszczegółowić formularze składane przez partie polityczne, tak aby zawierały dokładniejszą kategoryzację wydatków i unikały niejednoznaczności.
- Środki publiczne z subwencji powinny być przechowywane na wyodrębnionym koncie i wszystkie operacje powinny być dokonywane wyłącznie z niego, tak aby partie nie mogły zupełnie dowolnie łączyć źródeł pokrywania wydatków.
- Celowe wydaje się też nałożenie na partie obowiązku dołączania do sprawozdań dokumentów źródłowych, tak jak robią to komitety wyborcze przy składaniu swoich sprawozdań. Dokumentacja papierowa musi w najbliższym czasie zostać zastąpiona przez dokumentację elektroniczną. Olbrzymie zbiory danych na arkuszach papieru są właściwie bezużyteczne dla celów systematycznej kontroli, a obecnie w wielu sytuacjach wygenerowanie dokumentów elektronicznych (PDF, XLS) jest nawet prostsze niż ich wydruk. Dołączane do sprawozdań dokumenty źródłowe powinny być zawsze dzielone według kategorii opisanych we wzorze sprawozdania.
- Należy rozszerzyć kompetencje PKW do badania sprawozdań finansowych partii politycznych (analizą powinny być objęte nie tylko wyciągi z rachunków bankowych, ale też wszystkie konkretne dokumenty finansowo-księgowe; obecnie dostęp do nich mają tylko zewnętrzni biegli rewidentzi).
- Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w KBW powinien zostać wyraźnie wzmocniony kadrowo i organizacyjnie. Na tę kwestię zwraca uwagę również OBWE w raporcie z wyborów parlamentarnych w 2015 roku.
- PKW powinna dostać uprawnienia do szkolenia i certyfikowania biegłych rewidentów badających sprawozdania partii politycznych i komitetów wyborczych. Pożądane jest, aby tymi szczególnymi sprawozdaniami zajmowali się rewidentzi wyspecjalizowani w problematyce finansowania partii i wyborów. Powinno to zwiększyć sprawność i skuteczność prowadzonych kontroli.
- Konieczny jest przegląd mechanizmu sankcji za stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych – tak by były one możliwie adekwatne, ale równocześnie proporcjonalne. Konieczne jest wprowadzenie zasady stopniowania sankcji w zależności od skali przewinienia. Poważny ubytek środków

w budżecie partii, przy jednoczesnych zakazach pozyskiwania funduszy z innych źródeł, może znacząco utrudnić działanie ugrupowania.

- Trzeba uregulować instytucję zastrzeżeń do sprawozdań i informacji partii politycznych i komitetów wyborczych. Na złożenie zastrzeżeń powinien przysługiwać odpowiednio długi okres – ok. 2 miesiące – tak aby możliwa była wcześniejsza skrupulatna analiza dokumentów przez zainteresowane osoby i organizacje.

Opinia publiczna na temat finansowania partii w Polsce

Jak jest?

- Rozkład opinii o finansowaniu partii w Polsce bardzo nieznacznie (jeśli w ogóle) zmieniał się w czasie. W każdym badaniu ujawniany odsetek przeciwników opłacania partii z budżetu był wysoki i wynosił ok. 70% czy wręcz 80%. Wartość ta pokazuje, że przynajmniej pierwsze skojarzenia z hasłem „pieniądze dla partii z budżetu” są z reguły jednoznacznie negatywne. Jednocześnie przeprowadzony eksperyment sondażowy udowadnia, że odsetek przeciwników finansowania partii przez państwo jest w dużym stopniu zależny od przedstawionej respondentom argumentacji i brzmienia pytania. To oznacza, że badani mogą być przedmiotem manipulacji, która stanowi dla wartości sondaży poważne zagrożenie. Jednocześnie świadczy to o tym, że w debacie publicznej ciągle jest pole manewru: warto przekonywać ludzi do rozwiązań, które – wbrew ocenie większości obywateli – liderzy opinii uznają za uzasadnione. Można zakładać, że przynajmniej połowa przeciwników finansowania partii z budżetu na pytanie zadane inaczej albo w innym kontekście udzieliłaby odmiennej odpowiedzi.

Rekomendacje

- Zarówno politycy, jak i eksperci, którzy opowiadają się za systemem finansowania partii angażującym środki publiczne, powinni być szczególnie świadomi drażliwości tej kwestii w oczach społeczeństwa. Choć większość obywateli jest niechętna finansowaniu partii ze środków publicznych, to jednak mogą okazać się podatni na argumenty. Jeśli zatem chcemy zyskać większe poparcie albo dla publicznego finansowania partii w ogóle, albo dla konkretnych rozwiązań, należy, po pierwsze, starannie wsłuchiwać się w głos opinii społecznej (i to nie tylko na poziomie ogólnych deklaracji, ale też tak, by odkryć głębokie motywacje ocen negatywnych), a po drugie – koncentrować swój przekaz na tym, co dane rozwiązanie zaoferuje społeczeństwu, czy nawet mocniej: co dzięki konkretnej propozycji obywatele zyskają od partii (np. lepszą kontrolę wydatków), a nie jak skorzystają na tym ugrupowania.
- PKW lub Sejm i Senat powinny przeprowadzić kampanię informacyjną o systemie finansowania partii politycznych, a przed wyborami – również komitetów wyborczych.

- Tematyka finansowania polityki powinna być szerzej obecna w programach edukacji obywatelskiej – chodzi o pokazanie dylematów związanych z przekazywaniem publicznych pieniędzy na środki partyjne.
- Naukowcy – badacze polityki i finansów publicznych – powinni poświęcić więcej uwagi analizie finansów partyjnych i empirycznej ocenie efektywności różnych instytucji obowiązującego systemu. Za mało badań na ten temat prowadzi się w Polsce.
- Grantodawcy wspierający organizacje pozarządowe (w tym tzw. organizacje parasolowe) powinni ogłaszać specjalne konkursy poświęcone działaniom strażniczym i obywatelskiemu monitoringowi finansowania polityki. Istnieje już kilka organizacji zajmujących się takimi działaniami, a powinno być ich jeszcze więcej. Jeśli rozszerzy się dostęp do dokumentacji finansowej i jej jawność, obywatele będą mogli ją analizować sprawniej niż do tej pory.

Noty biograficzne

Grażyna Bukowska – ekonomistka, dr, pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w tematyce polityki fiskalnej gmin i lokalnej sceny politycznej. Autorka i współautorka szeregu prac naukowych, w tym: *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów* (współautorka, 2017), *Can fiscal decentralisation curb fiscal imbalances?* (współautorka, „Working Papers WNE UW” 2016), *Monopolizacja sceny politycznej a wyniki gospodarcze* (współautorka, „Ekonomista” 2015).

Adam Gendźwiłł – doktor socjologii. Pracuje jako adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta Fulbrighta na Wydziale Nauk Politycznych Northwestern University i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Zajmuje się badaniem polityki lokalnej, systemów wyborczych i partii politycznych, a także projektowaniem badań sondażowych.

Jacek Haman – adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się metodologią badań społecznych, statystyką, teorią wyboru społecznego ze szczególnym uwzględnieniem systemów wyborczych oraz teorią gier i socjologią edukacji. Współautor publikacji *Podstawy statystyki dla socjologów* (2008, 2011), autor książek *Demokracja, decyzje, wybory* (2003) oraz *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier* (2014).

Adam Sawicki – politolog, współzałożyciel Fundacji Odpowiedzialna Polityka. Specjalizuje się w tematyce przejrzystości finansowania polityki, ma doświadczenie w licznych projektach związanych z monitoringiem finansowania kampanii wyborczych, dotyczących np. kampanii prezydenckiej w 2005 roku, samorządowej w 2006 roku i do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w Polsce. Autor licznych raportów i artykułów, w tym współautor raportu z pierwszego w Polsce monitoringu finansowania kampanii wyborczej (Fundacja Batorego, 2006).

Jarosław Zbieranek – ukończył studia prawnicze i politologiczne. Doktor nauk prawnych. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem praw politycznych. Od 2004 roku bierze udział w pracach legislacyjnych Sejmu RP i Senatu RP, w tym poświęconych zmianom w prawie wyborczym. Autor licznych raportów i analiz, m.in. dla Parlamentu Europejskiego, OBWE, Biura Analiz Sejmowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także publikacji naukowych.

Partie i zmiany granic polityki (2009); publikacja poświęcona polskiej scenie politycznej – prawicy, lewicy i centrum. Jest opisem stanu instytucjonalnego i programowego partii w czasach rozmywania się tradycyjnych tożsamości politycznych oraz zmian zakresu ingerencji państwa w takie sfery, jak gospodarka, redystrybucja dochodu, kultura, obyczaje, życie prywatne czy normy moralne.

Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną? (2015), Paweł Marczewski, Dawid Sześciło; w opracowaniu autorzy prezentują najczęściej występujące systemy wyborcze, a także oceniają, w jaki sposób JOW-y i inne modele wyłaniania parlamentarzystów wpływają na realizację głównych celów wyborów.

Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany? (2015); w raporcie autor 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.

Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli, czyli jak finansować partie polityczne? (2016); opracowanie autorstwa Jarosława Zbieranka omawia propozycje zmian w polskim systemie finansowania partii politycznych przedstawione przez kluby Kukiz'15 i Nowoczesna na początku 2016 roku.

Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (2016); w raporcie autor Dawid Sześciło porównuje cechy charakterystyczne wybranych systemów mieszanych oraz pokazuje ich konsekwencje polityczne.

Nieważne głosy, ważny problem. Raport z badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014 (2016); omówienie przyczyn wyjątkowo dużej liczby głosów nieważnych, które padły w wyborach samorządowych w 2014 roku, oraz rekomendacje zmian mogących zapobiec podobnym problemom w przyszłości.

Co wolno opozycji i dlaczego jest potrzebna? Uprawnienia opozycji parlamentarnej (2017); praca Sejmu, zdominowanego przez większość z partii rządzącej, wywołuje pytania o rolę ugrupowań opozycyjnych. Szukając odpowiedzi, warto

zapoznać się z doświadczeniami innych krajów. Autorzy ekspertyzy, Paweł Marczewski i Dawid Sześciło, wyjaśniają, dlaczego demokracje potrzebują opozycji i jakimi uprawnieniami dysponuje ona w wybranych państwach europejskich.

Partie polityczne a jakość polskiej demokracji (2017); Polacy nie ufają partiom politycznym: 35% z nich nie czuje się przez nie reprezentowana. Ten brak zaufania nie jest charakterystyczny wyłącznie dla Polski, jednak u nas łączy się z niewielkim zaangażowaniem w partyjną działalność: mniej niż 1% dorosłych Polaków należy do jakiegoś ugrupowania. Autor opracowania Paweł Marczewski pisze o wadach partii, ale także o tym, dlaczego są potrzebne i jak je zreformować, aby dobrze służyły demokracji.

Od 20 lat przywilejem największych partii w Polsce jest finansowanie ze środków publicznych. Czy ten system się sprawdził? Czy środki przeznaczone na działalność partii dostarczają obywatelom „wartości dodanej”? Skąd ogromne dysproporcje w dostępie do finansowania publicznego pomiędzy partiami i w jaki sposób przekładają się one na rywalizację o władzę oraz poczucie braku reprezentacji wśród obywateli? Jakie niepożądane zjawiska występują przy rozliczaniu wydatków ze środków publicznych? Co należy zmienić? Autorzy raportu, jako pierwsi, przeanalizowali nie tylko fundusze publiczne przekazywane każdej partii, która w wyborach parlamentarnych przekroczy próg 3%, ale także finansowanie działalności partii przez Sejm, Senat i Parlament Europejski.

Kolejna publikacja Fundacji im. Stefana Batorego pokazująca mechanizmy funkcjonowania polityki.