

Dorota DOLIŃSKA
Politechnika Śląska,
Wydział Organizacji i Zarządzania,
Katedra Stosowanych Nauk Społecznych

FINANSOWANIE PARLAMENTARNYCH KAMPANII WYBORCZYCH – SPECYFIKA POLSKA

Streszczenie. Problem finansowania partii politycznych jest omawiany od wielu lat w związku z ogromną groźbą korupcji, która jest wynikiem stykania się sfer polityki i biznesu. Artykuł jest poświęcony analizie finansowania parlamentarnych kampanii wyborczych w Polsce, w aspekcie prawnych i politycznych podstaw. Praktyka III RP wskazuje na fakt, że w wielu przypadkach zawłość obowiązujących regulacji prawnych utrudnia prawidłowe wypełnianie obowiązków określonych przez ustawodawcę.

FINANCING THE PARLIAMENTARY ELECTION CAMPAIGNS – SPECIFICITY OF POLAND

Summary. The issue of financing political parties has been discussed for many years as there is a big threat of corruption resulting from the contact of politics and economy. The article is devoted to analysis of financing election campaigns for the Sejm (upper chamber of the Parliament) and Senate of the Republic of Poland stemming from the legal and political background. The Polish practice shows that in many cases complexity of regulations prevents proper fulfillment of responsibilities.

W 2001 roku podjęto ważną dla funkcjonowania polskiej sfery publicznej decyzję o przeniesieniu głównego ciężaru finansowania partii politycznych na budżet państwa. Takie rozwiązanie miało stanowić odpowiedź na rosnącą presję związaną z bieżącymi kosztami funkcjonowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych, jednocześnie przecinając korupcjogenne powiązania polityki z wąskimi grupami interesów. Rozwiązanie to miało również wyrównać szansę rywalizacji pomiędzy partiami postkomunistycznymi i nowymi formacjami, które nie miały dostępu do zaplecza finansowo-organizacyjnego wywodzącego się

z poprzedniego systemu¹. Nowy system nie jest jednak wciąż doskonały i wymaga dalszych analiz i zmian. Rozwiązania wymaga chociażby kwestia nierówności subwencji i dotacji z budżetu państwa dla poszczególnych partii (te duże otrzymują za wysokie subwencje, konieczna jest zmiana dotychczasowego algorytmu ich naliczania). Konieczne jest również zwiększenie publicznej kontroli wydatków partyjnych, rozbudowa systemu eksperckiego czy ograniczenie wydatków pochodzących z subwencji budżetowych na kampanie medialne².

Olbrzymie wsparcie finansowe, jakie partie otrzymują corocznie z budżetu państwa, sprawiło, że polski system partyjny stał się bardziej ustabilizowany i przewidywalny. Nowe podmioty polityczne mają jednak nikłe szanse na zaistnienie w parlamencie³. Rozważając nową sytuację na polskiej scenie politycznej, należy odwołać się do modelu „kartelu” partii autorstwa R. Katza i P. Maira, zgodnie z którym partie, mające dostęp do środków publicznych, uniezależniają się od niego, nie wyrażając zainteresowania zmianą tego stanu rzeczy, tworząc wyizolowany kartel. Partie będące poza nim mają ogromny problem z podjęciem równorzędnej rywalizacji i wejściem do tej struktury⁴. Dotyczy to również tych organizacji, które z kartelu „odpadły”. Rozkład lub rozbicie partii, które utraciły finansowanie z budżetu państwa, w pełni ten pogląd potwierdza.

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce partie nie udzielają wyczerpujących informacji na temat swoich dochodów i wydatków. Pomimo że Konstytucja mówi wprost, że „finansowanie partii politycznych jest jawne” (to samo mówi Ustawa o partiach art. 23a)⁵, partie wciąż ukrywają realne źródła finansowania, wcześniej pod postacią tzw. cegiełek, a teraz składek członkowskich oraz wpływów z fundacji i rozmaitych organizacji.

Szacuje się, że połowa pieniędzy, z których korzystają politycy, pochodzi z niejasnych źródeł i jest niejawna, chociaż liderzy wszystkich opcji zapewniają, że ugrupowania takich działań niezgodnych z prawem nie stosują i nie są finansowane przez prywatny kapitał czy grupy interesu.

¹ J. Zbieranek: System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian. „Analizy i Opinie”, nr 91, luty 2009, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

² Tamże.

³ Tamże.

⁴ P. Mair, R.S. Katz: Party Organization, Party Democracy and the Emergency of the Cartel Part, [in:] P. Mair (ed.): Party System Change. Oxford University Press, Oxford 1998, p. 94.

⁵ M. Walecki: Wybrane aspekty finansowania partii politycznych w Polsce, [w:] Finansowanie partii politycznych w Polsce: ocena dotychczasowych doświadczeń, wnioski na przyszłość. Materiały konferencyjne, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Sprawozdania finansowe, które każda partia ma obowiązek pod groźbą wykreślenia z rejestru składać do 31 marca każdego roku (art. 34 upp)⁶, nie są na tyle szczegółowe, aby wskazać skąd partie biorą pieniądze na swoją działalność, a specjaliści twierdzą nawet, że nie ma większej fikcji niż owe rozliczenia, tak szumnie podawane do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Członkowie partii muszą płacić składki członkowskie, które to według większości Polaków powinny stanowić najistotniejsze źródło przychodów partyjnych⁷. Składki takie są stosunkowo niskie, żeby nie zniechęcać ludzi do wstępowania w szeregi organizacji. Niestety, nie są one ponoć wystarczające do pokrycia bieżących wydatków, dlatego właśnie partie sięgają nierzadko do zewnętrznych źródeł finansowania⁸.

Rozwiązaniem problemu miała być w założeniu teoretycznym nowa Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r. (Dz.U., nr 79, poz. 857 z 2001 r., ost. zm. 2002.01.01 – Dz.U., nr 154, poz. 1802) oraz ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 06, poz. 499 z 2001 r. – ost. zm. 2002.03.08 – Dz.U., nr 14, poz. 128). Nowa ordynacja jest dużo lepsza od poprzedniej, ale dobre prawo niewiele zmienia, jeśli nie ma sposobów skutecznej jego egzekucji i całkowitej jasności interpretacji prawa. Problemem w dalszym ciągu jest fakt, że Państwowa Komisja Wyborcza nie ma skutecznego aparatu do badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych⁹.

Trzy najważniejsze zmiany, jakie wprowadziły ordynacja wyborcza i Ustawa o partiach politycznych, a właściwie jej nowelizacja z 12 kwietnia 2001 r., to: likwidacja listy krajowej¹⁰, partie dostają większe dotacje z budżetu państwa¹¹, ale nie mogą brać pieniędzy

⁶ W pierwszym roku obowiązywania Ustawy sprawozdania terminowo złożyły tylko dwie partie (UW i ZChN). Najwięksi orędownicy Ustawy – PSL i UP – złożyli swoje sprawozdania po terminie i nie ponieśli za to żadnych konsekwencji prawnych. Partii tych nie wykreślono z ewidencji. Także Samoobronie, która nie złożyła sprawozdania finansowego z kampanii prezydenckiej za 1997 rok, prokuratura sprawę umorzyła ze względu na małą szkodliwość czynu.

⁷ Według badań przeprowadzonych przez CBOS w 2000 roku, 62% badanych Polaków uważa, że to składki członkowskie powinny stanowić główne źródło przychodów partii politycznych. W 2001 roku zdania takiego było już 68% ankietowanych Polaków. Najsilniej są o tym przekonane elektoraty PO i PSL. Zob. Komunikat CBOS, Finansowanie partii politycznych, nr 164/2000.

⁸ Jak pokazują badania CBOS z 2000 roku, partie polityczne w Polsce faktycznie utrzymują się z różnych źródeł w zależności od posiadanego, a najczęściej odziedziczonego po poprzednikach zaplecza finansowego. Składki członkowskie stanowią niewielki procent dochodu partii. I tak np. w 1997 roku w SLD stanowił on 12% ogółu dochodu, w Unii Pracy 2%. Jedynie AWS w swoim sprawozdaniu finansowym za 1998 rok wykazała, że składki stanowią 99% całości ich przychodu. Zob. Komunikat CBOS, Finansowanie partii politycznych, nr 164/2000.

⁹ Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 lipca 2001 roku – Sprawozdanie komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 81, poz. 881 z 2001 r.).

¹⁰ Lista krajowa to pula 69 mandatów, które rozdzielano centralnie pomiędzy zwycięskie komitety wyborcze. Każda partia tworzyła swoją własną listę krajową i umieszczała na niej swoich najbardziej cenionych działaczy, w razie gdyby przegrali wybory w swoim okręgu. Procedura taka zapewniała im mandat. Teraz jedynym sposobem na wejście do Sejmu jest wygrana w okręgu wyborczym.

od biznesu, głosy wyborców będą przeliczane na mandaty metodą korzystną dla średnich i małych ugrupowań¹². W katalogu źródeł, z których powstaje majątek partii, wymienia się: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku oraz środki pochodzące z określonych ustawami dotacji i subwencji (art. 24, ust.1)¹³.

Jeśli chodzi o finansowanie kampanii wyborczych i partii politycznych, Sejm przyjął rygorystyczne zasady: zakaz darowizn od firm, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej i organizowania zbiórek publicznych, tzw. sprzedaży cegiełek, dzięki którym można było ukrywać sponsorów. Pozamykano m.in. możliwość finansowania partii przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, związki komunalne, podmioty, które korzystały z dotacji Skarbu Państwa w ciągu dwóch lat poprzedzających jakąś formę wsparcia partii. Generalnie miało to na celu uszczelnienie styku pomiędzy finansami partyjnymi, środkami publicznymi i pieniędzmi pochodzącymi ze źródeł zagranicznych. Stworzono także możliwość założenia specjalnego Funduszu Wyborczego¹⁴ w postaci odrębnego konta¹⁵, na które składa się pieniądze na kampanie wyborcze (art. 35 up). W projekcie znalazło się też wiele przepisów, które miały zapewnić kontrolę nad przepływem partyjnych pieniędzy i surowe kary dla tych, którzy te zasady złamią. Jednocześnie Sejm uchwalił zwiększenie dotacji na partie z budżetu państwa (pieniądze dostają w dwóch formach – jako subwencję celową na działalność partii i w formie refundowania wydatków poniesionych na kampanię wyborczą)¹⁶.

¹¹ Partiom politycznym i komitetom wyborczym za każdy zdobyty mandat posła i senatora przysługuje dotacja z budżetu państwa. W 2001 roku dotacja za mandat wynosiła 111 671, 20 zł. Dotacja przysługuje także za mandaty do Parlamentu Europejskiego.

¹² Obowiązującą metodą przeliczania głosów na mandaty jest zmodyfikowana metoda S. Lague'a, korzystna dla małych i średnich ugrupowań. Wyparła ona stosowany dotychczas system d'Hondta, który faworyzował duże partie, takie jak SLD.

¹³ Ustawa o partiach politycznych z 1990 roku zakładała, że „Środki majątkowe partii politycznej dla realizowania jej celów mogą pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku i dochodów z działalności gospodarczej, a także z ofiarności publicznej” (art. 6 pkt.1). Zob. Walecki M.: Wybrane aspekty finansowania partii politycznych w Polsce, [w:] Finansowanie partii politycznych w Polsce, Ocena dotychczasowych doświadczeń, wnioski na przyszłość. Materiały konferencyjne, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

¹⁴ W myśl Ustawy z 1997 roku partie tworzą dwa rodzaje funduszy: Fundusz Eksperekcki (art. 30) oraz Fundusz Wyborczy (art. 35).

¹⁵ Wydatki poniesione na kampanię wszystkich kandydatów startujących z list danego komitetu wyborczego są częścią limitu, jakim ten komitet dysponuje. Nowe przepisy finansowania wyborów określają, że można wydać najwyżej 29 mln złotych. Taki wysoki limit mają te komitety, które zarejestrowały przynajmniej 460 kandydatów na posłów i 100 na senatorów.

¹⁶ Warto zwrócić uwagę na fakt, że Senat, głosami AWS i PSL, przywrócił stare zasady finansowania partii, jednak w Sejmie za propozycją Senatu opowiedzieli się jedynie posłowie SKL i Platformy Obywatelskiej, którzy od samego początku wyrażali sprzeciw wobec finansowania partii z budżetu państwa.

Majątek partii – oprócz subwencji – tworzyć mają składki członkowskie, spadki oraz darowizny od osób fizycznych (w przypadku osób prawnych obowiązuje całkowity zakaz wpłat na partie i komitety wyborcze). Wszystkie wpłaty muszą być rejestrowane i nie mogą wynosić więcej niż 11 tys. zł rocznie)¹⁷.

Pieniądze z kasy państwa dostają partie, które w skali kraju uzyskały trzyprocentowe poparcie w wyborach parlamentarnych, w przypadku koalicji liczba ta wynosi sześć procent ważnie oddanych głosów (art. 28 upp). Wysokość corocznej subwencji zależy od liczby przekonanych do siebie wyborców, a każdy głos został przeliczony na konkretną sumę (tab. 1).

Wysokość rocznej subwencji jest ustalana proporcjonalnie do liczby głosów ważnych oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów według określonego wzoru¹⁸. Głosy tych, którzy wzięli udział w wyborach parlamentarnych, „warte są” od 4 do 10 zł, w zależności od wysokości poparcia uzyskanego przez dane ugrupowanie. Obowiązuje zasada – im większe poparcie, tym „tańszy głos” (tab. 2 i 3). Aby otrzymać subwencję, partia lub koalicja musi do 31 marca każdego roku kadencji wystąpić z wnioskiem o jej wypłacenie. Warunkiem wypłaty subwencji jest także złożenie w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów sprawozdania na temat finansowania komitetu wyborczego. Dopiero po opublikowaniu w „Monitorze Polskim” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach może zostać wypłacona pierwsza, kwartalna rata subwencji.

Tabela 1

Suma subwencji dla partii i koalicji politycznych po wyborach parlamentarnych 2001 roku

Partia lub koalicja partii	Liczba otrzymanych głosów	Suma subwencji w PLN
SLD-UP	5 342 519	28 191 472,5
Platforma Obywatelska	1 651 009	jako komitet wyborców nie ma prawa do subwencji
Samoobrona RP	1 327 624	11 896 837,0
Prawo i Sprawiedliwość	1 236 787	11 196 076,0
Polskie Stronnictwo Ludowe	1 168 659	10 651 052,0
Liga Polskich Rodzin	1 025 148	9 502 916,0
Unia Wolności	404 074	4 040 740,0

Źródło: Walecki M. (red.): Kulisy finansowania polityki. Warszawa 2002, s. 143.

¹⁷ I tak np. deklarowany majątek Prawa i Sprawiedliwości na dzień 31.05.2003 roku to kwota 213,374,84 zł, w tym komputery 80,815,06 zł, wartości niematerialne i prawne 132,559,79 zł. W przypadku Platformy Obywatelskiej stan majątkowy na dzień 31.12.2002 roku to: wartości niemajątkowe i prawne 3710,84 zł, rzeczowe aktywa trwałe 4940,00 zł, aktywa obrotowe 131,916,66 zł. Dane te są dostępne na oficjalnych stronach internetowych obu partii (www.platforma.org, www.pis.org.pl).

¹⁸ Zob. art. 29 ust.1 upp.

Tabela 2

Wysokość subwencji dla partii politycznych w latach 2004-2005

Partia (koalicja)	Przedział wg progów procentowych	Liczba otrzymanych głosów x stawka		Kwota rocznej subwencji (w zł)	Łączna kwota subwencji w latach 2004-2005 (w zł)
UW	do 5%	404 074	10 = 4 040 740	4 040 740,0	8 081 480
LPR	do 5%	650 890	10 = 6 508 900	9 502 916,0	19 005 832
	ponad 5%	374 252	8 = 2 994 016		
	razem	1 025 148			
PSL	do 5%	650 890	10 = 6 508 900	10 651 052,0	21 302 104
	ponad 5%	517 769	8 = 4 142 157		
	razem	1 168 659			
PiS	do 5%	650 890	10 = 6 508 900	11 196 076,0	21 392 152
	ponad 5%	585 897	4 = 4 142 157		
	razem	1 236 787			
SRP	do 5%	650 890	10 = 6 508 900	11 896 837,0	23 793 674
	do 10%	650 890	8 = 5 207 120		
	ponad 10%	25 311	7 = 180 817		
	razem	1 327 624			
SLD-UP	do 5%	650 890	10 = 6 508 900	28 191 472,5	56 382 945
	do 10%	650 890	8 = 5 207 120		
	do 20%	1 301 793	7 = 9 112 551		
	do 30%	1 301 793	4 = 5 207 172		
	ponad 30%	1 437 153	1,5 = 2 155 730		
	razem	5 342 519			

Źródło: Walecki M. (red.): Kulisy finansowania polityki. Warszawa 2002, s. 143.

W związku ze złą sytuacją finansową w państwie, zmieniono sposób naliczania rocznych subwencji dla partii politycznych. Nowelizacja z 21 grudnia 2001 roku spowodowała, że ugrupowania straciły od 20 do 50% dotychczasowych subwencji¹⁹. Warto jednak zauważyć, że wspomniane zmiany obowiązywały tymczasowo do 2003 roku (tab. 4 i 5).

Tabela 3

Przybliżona suma subwencji, przysługująca partiom politycznym po wyborach parlamentarnych 2005 roku

Partia polityczna	Liczba otrzymanych głosów	Suma subwencji w PLN
Prawo i Sprawiedliwość	3 185 714	22 186 000
Platforma Obywatelska	2 849 259	20 840 000
Samoobrona	1 347 355	11 792 000
Sojusz Lewicy Demokratycznej	1 335 257	11 707 000
Liga Polskich Rodzin	940 762	8 706 000
Polskie Stronnictwo Ludowe	821 656	7 753 000
Socjaldemokracja Polska	459 380	4 593 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej oraz Polskiej Agencji Prasowej.

¹⁹ Szerzej na nowelizacji Ustawy z 2001 r. [w:] M. Chmaj: Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce. „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2000.

Tabela 4

Obniżona wartość subwencji dla partii politycznych w latach 2002-2003

Partia (koalicja)	Podział wg progów procentowych	Liczba otrzymanych głosów x stawka		Kwota rocznej subwencji (w zł)	Łączna kwota subwencji w latach 2004-2005 (w zł)
UW	do 5%	404 074	8 = 3 232 592	3 232 592	6 465 184
LPR	do 5%	650 890	8 = 5 207 120	6 704 128	13 408 256
	ponad 5%	374 252	4 = 1 497 008		
	razem	1 025 142			
PSL	do 5%	650 890	8 = 5 207 120	7 278 196	14 556 392
	ponad 5%	517 769	4 = 2 071 076		
	razem	1 168 659			
PiS	do 5%	650 890	8 = 5 207 120	7 550 708	15 101 416
	ponad 5%	585 897	4 = 2 343 588		
	razem	1 236 787			
SRP	do 5%	650 890	8 = 5 207 120	7 886 613	15 773 226
	do 10%	650 890	4 = 2 603 560		
	ponad 10%	25 311	3 = 75 933		
	razem	1 327 624			
SLD-UP	do 5%	650 890	8 = 5 207 120	14 387 325	28 774 650
	do 10%	650 890	4 = 2 603 560		
	do 20%	1301793	3 = 3 905 379		
	do 30%	1 301 793	1,5 = 1 952 689,5		
	ponad 30%	1 437 153	0,5 = 718 576,5		
	razem	5 342 519			

Źródło: Walecki M. (red.): Kulisy finansowania polityki. Warszawa 2002, s. 145.

Tabela 5

Wyliczenia dotacji podmiotowej przysługującej partiom politycznym i komitetom wyborców uczestniczącym w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP 23 września 2001 roku

Komitety wyborcze, partie polityczne		Liczba mandatów do Sejmu i Senatu	Wydatki poniesione na kampanię wyborczą (w zł)	Kwota pomniejszenia dotacji komitetom, którym odrzucono sprawozdania (w zł) ¹⁾	% pomniejszenia	Przysługująca dotacja podmiotowa (w zł) ²⁾
Partie polityczne	Samoobrona RP	55	534.957,05 ³⁾	350.328,00	65	184.629,05
	PiS	44	4.820.840,00 ³⁾	-	-	4.820.840,00
	PSL	46	9.369.290,28 ³⁾	3.852.656,40	75	1.284.218,80
	LPR	40	514.841,25	386.130,94	75	128.710,31

cd. tabeli 5

Koalicja	SLD-UP, w tym: ⁴⁾	291	26.995.002,15	-	-	26.995.002,15
	SLD	-	-	-	-	21.056.101,56
	UP	-	-	-	-	2.969.450,22
	KPEiR	-	-	-	-	1.889.650,14
	SD	-	-	-	-	539.900,04
	PLD	-	-	-	-	539.900,04
Komitety wyborcze wyborców	KWW PO	65	16.319.017,53	-	-	7.258.628,00
	Mniejszość Niemiecka	2	486.548,30	-	-	223.342,40
	Blok Senat 2001	15	3.238.983,21	-	-	1.675.068,00
	Henryka Stokłosa	1	101.161,52	-	-	101.161,52
	KWW i Sympatków Lecha Kaczyńskiego	1	155.231,24	-	-	111.671,20
Razem		560	62.535.872,53⁵⁾	-	-	42.783.271,43

¹⁾ Dotację podmiotową pomniejszono na podstawie art. 126 ust. 1 i 3 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.
²⁾ Na podstawie art. 15 ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw... (Dz.U., nr 154, poz. 1802), dotacja podmiotowa przysługująca partiom politycznym lub komitetowi wyborczemu wyborców jest wypłacana w 2002 roku. w wysokości 50% ustalonej kwoty. Pozostałe 50% należnej kwoty zostanie wypłacone w pierwszym półroczu 2003 roku.
³⁾ Wydatki na kampanie wyborczą, ustalone w wyniku rozpatrzenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań wyborczych, w kwocie niższej od wykazanej w sprawozdaniu wyborczym (ogłoszonym jako załącznik Komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z 17 stycznia 2002 r. – MP, nr 4, poz. 77).
⁴⁾ Podział dotacji między partie wchodzące w skład koalicji wyborczej został dokonany w proporcjach określonych w umowie z dnia 6 lipca 2001 roku o utworzeniu Koalicji Wyborczej SLD-UP.
⁵⁾ Zgodnie z art. 128 ust. 2 ordynacji wyborczej, dotacja podmiotowa przysługująca za 1 mandat wyborczy wynosi **62 535 871: 560 = 111 671,2 zł**

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

W obowiązującej Ustawie o partiach politycznych można znaleźć wiele luk. I tak Ustawa zostawia partiom furtkę, za pomocą której mogą ominąć zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi głównie o art. 27, który zezwala partiom na prowadzenia działalności własnej, polegającej na sprzedaży tekstu statutu i programu partii, a także przedmiotów popularyzujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii. Podejrzenia budzi też regulacja mówiąca, że partie mogą zlecać fundacjom, tak jak innym podmiotom, wykonywanie różnych zadań, np. ekspertyz, sprzyja to bowiem czerpaniu pieniędzy z zewnątrz.

Przeciwko finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa występuje Platforma Obywatelska, której reprezentanci uważają, że nowe przepisy nie gwarantują przejrzystości majątkowej i nie są złotym środkiem zmniejszającym korupcję w polityce, a za to oddalą władze od obywateli (dotacja budżetowa jest przekazywana centrali partyjnej, która może z niej uczynić

instrument nacisku na lokalne władze). Platforma twierdzi, że partiom powinny wystarczyć pieniądze, które budżet przekazuje na utrzymanie biur poselskich i działalność posłów w terenie. Także elektorat PO jest podobnego zdania²⁰. Platforma Obywatelska, w przeciwieństwie do innych ugrupowań politycznych, zobowiązała się do niepobierania środków publicznych jej przysługujących i podjęła trud finansowania swojej działalności z datków ofiarowanych przez swoich członków oraz sympatyków (wysokość składek członkowskich jest określana przez Zarząd Krajowy PO).

W tabeli 6 przedstawiono propozycję prezentowaną przez to ugrupowanie w trakcie prac nad nową Ustawą o partiach politycznych. Wyliczono, że dotacje na partie polityczne kosztują podatników około 100 mln zł rocznie i to jest najczęściej wysuwany argument przez przeciwników obecnie funkcjonujących rozwiązań.

Tabela 6

Propozycje Platformy Obywatelskiej dotyczące finansowania partii politycznych

Uprawnienia partii	Propozycje komisji nadzwyczajnej	Propozycje posłów PO i obecne rozwiązania
Prowadzenia działalności gospodarczej	Nie	Tak
Wynajem lokali	Nie	Tak
Zbiórki publiczne (cegiełki)	Nie	Tak
Pozyskiwanie środków od osób prywatnych (firm)	Nie	Tak
Subwencja z budżetu	Tak (zwiększona)	Tak
Zbiórki na Fundusz Wyborczy	Nie	Tak
Limit wpłat od osób fizycznych na Fundusz Wyborczy	Tak	Nie
Możliwość kontroli wpłat na Fundusz Wyborczy	Tak	Nie

Źródło: Dane Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. ordynacji wyborczej do parlamentu.

Platforma Obywatelska w kampanii z 2001 roku zadbała także o to, aby nie było na jej konto wpłat bezgotówkowych oraz sprzecznych z ordynacją. PO prowadziła wewnętrzną kontrolę kosztów kampanii. W każdym okręgu działał przedstawiciel pełnomocnika finansowego, który zatwierdzał wszystkie wydatki. Ponadto, wszyscy kandydaci otrzymali instrukcje pouczające o sposobie finansowania kampanii. Na wybory parlamentarne w 2001 roku PO wydała 16,3 mln zł, w tym 5 mln z kredytu, który solidnie poręczyli (wraz z żonami): A. Olechowski, D. Tusk, M. Płażyński i M. Drzewiecki. Za 65 mandatów partia otrzymała

²⁰ Według badań CBOS z 2001 roku na temat finansowania partii politycznych, aż 78% wśród badanego elektoratu PO uważa, że partie powinny utrzymywać się w większości ze swoich składek członkowskich, 3% z budżetu państwa, 12% z własnej działalności gospodarczej, 6% sądzi, że partia powinna uzyskiwać większą część funduszy na swoją działalność od firm, przedsiębiorstw i innych sponsorów, 1% z zagranicy. 76% badanych jest przeciw ich finansowaniu z budżetu państwa, 36% opowiada się za koniecznością wprowadzenia prawnego zakazu finansowania partii i komitetów wyborczych przez firmy i osoby prowadzące w Polsce działalność gospodarczą. Zob. Komunikat CBOS, Finansowanie partii politycznych, nr 35/2001.

7,3 mln zł z dotacji państwowej. Podstawą budżetu wyborczego w 2005 roku był kredyt bankowy oraz wpłaty osób fizycznych. Kandydaci PO z miejsc mandatowych musieli wpłacić na Fundusz Wyborczy kwoty równe dopuszczalnemu limitowi (15-krotności minimalnej płacy), co łącznie dało kwotę około 7 mln złotych z samych wpłat. Na wybory prezydenckie PO planowała wydać około 3 mln zł i w środkach masowego przekazu zapewniała, że nie wykorzysta 12 mln limitu. Jak jednak wskazuje raport Fundacji Batorego, Donald Tusk wydał na kampanię około 16,8 mln zł. (limit wydatków ustalony w rozporządzeniu Ministra Finansów wynosił w tym roku 13,8 mln zł)²¹. Pewne obawy co do skuteczności reformy wyrażają też posłowie prawej strony sceny politycznej, podkreślając niebezpieczeństwa wynikające z jej luk prawnych.

Prawo i Sprawiedliwość po wyborach parlamentarnych w 2001 roku otrzymało 4,8 mln zł dotacji, natomiast Państwowa Komisja Wyborcza przyznała partii prawo do subwencji, która po czterech latach kadencji wynosi około 37,5 mln zł. PiS dla potrzeb kampanii wyborczej skorzystał także z kredytu poświęconego przez jej liderów. Ta kadrowa partia utrzymuje się w zdecydowanej większości ze środków z budżetu. Składki od około 1,5 tys. aktywnych członków (po 10 zł miesięcznie) i darowizny stanowią jedynie parę procent przychodu. W 2005 roku PiS ponownie sięgnęła po kredyt, a do finansowania kampanii włączyli się też sami kandydaci²². Według badań Fundacji Batorego, kampania wyborcza Lecha Kaczyńskiego była najbardziej kosztowna – wydał on na kampanię prezydencką ponad 18,4 mln zł²³.

Sytuacja polityczna w 2005 roku była wyjątkowa, ponieważ kampania prezydencka i kampania parlamentarna odbywały się razem. W praktyce oznaczało to trudności z oddzieleniem wydatków na kampanie parlamentarną i prezydencką, istniało bowiem zagrożenie przetrzucania części wydatków z kampanii prezydenckiej na parlamentarną, a także wykorzystania środków publicznych do finansowania kampanii prezydenckiej. Zastrzeżenia budziły także same zasady finansowania kampanii prezydenckiej, ponieważ ordynacja prezydencka²⁴ odstaje od przepisów dotyczących wyborów parlamentarnych i samorządowych. I tak, dla przykładu, kandydat na prezydenta może brać pieniądze od firm, a w przypadku pozostałych wyborów jest to surowo zabronione. Komitety wyborcze będą mogły wydać w sumie na

²¹ Raport „Finansowanie kampanii prezydenckiej 2005”, Fundacja im. Stefana Batorego, www.batory.org.pl.

²² Raport „Finansowanie kampanii prezydenckiej 2005”, Fundacja im. Stefana Batorego. www.batory.org.pl.
Zob. http://www.tvn24.pl/1536160,wieczor_wiadomosci.html [01.01.2009].

²³ Raport „Finansowanie kampanii prezydenckiej 2005”, Fundacja im. Stefana Batorego, www.batory.org.pl.

²⁴ Zob. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 47, poz. 544 z 2000 r. – tekst jednolity).

kampanie ponad 42 mln zł. Prawo nie zabrania jednak zebrania większych pieniędzy. Jedna osoba może wesprzeć kampanię wyborczą partii politycznej oraz jej kandydata na prezydenta kwotą sięgającą w sumie aż 50 tys. zł.

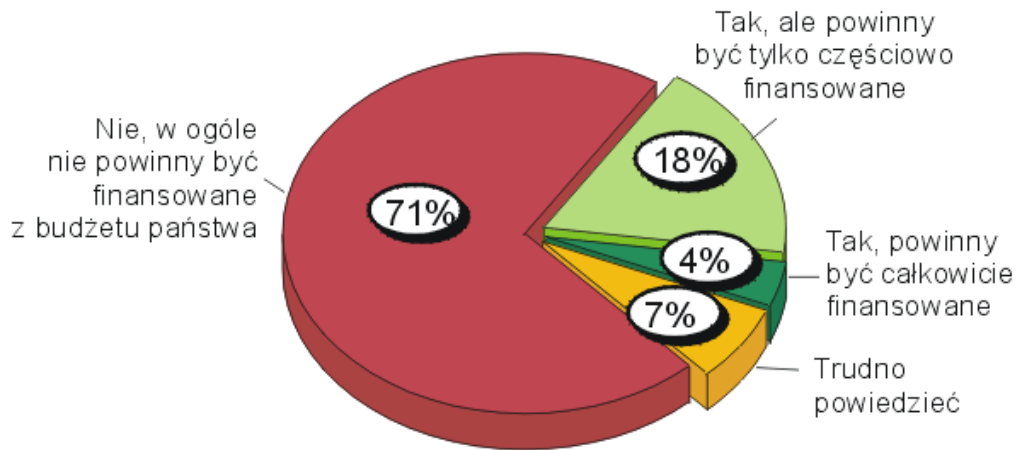
Najdroższą kampanię prezydencką w 2005 roku mieli Donald Tusk i Lech Kaczyński. Pierwszy z nich wydał na kampanię 14,26 mln zł, drugi 13,5 mln zł. Kandydat PO wydał na wybory więcej niż pozwalają na to przepisy, które ograniczają łączną sumę wydatków na kampanię do kwoty 13,8 mln zł. Przeznaczył on także na reklamę wyborczą ponad 2 mln zł więcej niż pozwalają na to przepisy. Inne były również wydatki obu kandydatów. Spora część rozliczeń Lecha Kaczyńskiego związana była z prowadzeniem kampanii bezpośredniej, Donald Tusk postawił natomiast na reklamę w mediach, która kosztowała ponad 11 mln zł.

Polacy uważają, że politycy powinni działać na własną odpowiedzialność i za własne pieniądze, gdyż często traktują politykę jako sposób na zarobienie „dużych pieniędzy”, a nie jako służbę publiczną. Można zatem powiedzieć, że zyski zbierają sami zainteresowani i nie ma powodu, dla którego koszty ich funkcjonowania ma pokrywać społeczeństwo. Społeczeństwo uważa także, że powinno się zabronić finansowania partii przez biznes. Świadczy to o tym, że Polacy mają już dość korupcji i powiązań oraz związków polityki z biznesem, tak bardzo dla kraju niebezpiecznych, na co wskazują ostatnie afery korupcyjne: afera orlenowska czy tzw. rywingate, które nie tylko ujawniają stopień korupcji w Polsce, ale także wpływają na spadek poparcia dla Sejmu, rządu i prezydenta. Istnieje zatem oczywiste niebezpieczeństwo, że afery korupcyjne w polskiej polityce nie doprowadzą do zmiany systemu, tylko do pogłębienia niewiary i niechęci do państwa oraz polityków.

Jak wskazują wyniki badań, przeprowadzone przez CBOS w latach 2000 oraz 2001, podatnicy są przeciwni łożeniu na obce im partie, które i tak znajdują sposób, by wyciągnąć rękę do prywatnych firm.

Odpowiedzi na pytanie, „Czy partie powinny być finansowane z budżetu?”, przedstawiono na rys. 1.

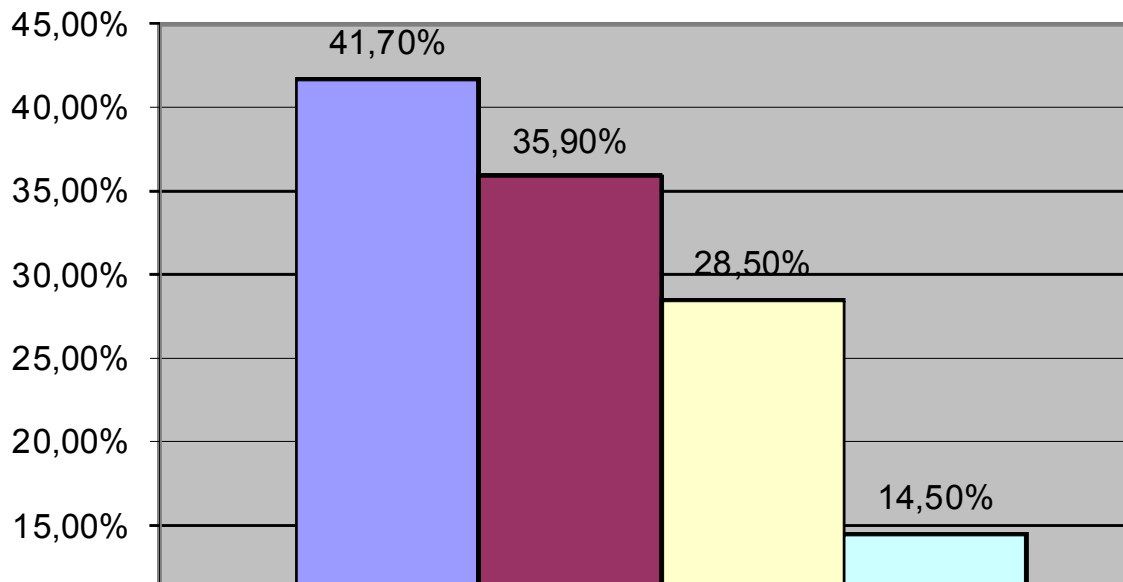
Podobne badania zostały przeprowadzone w 2001 roku przez ośrodek badań PENTOR, w których proszono badanych o odpowiedź na pytanie, skąd partie biorą pieniądze na swoją działalność, a skąd ich zdaniem powinny je brać. Wyniki, które przedstawiono na rys. 2 i 3, są bardzo podobne do wyników CBOS.



Rys. 1. Opinie Polaków na temat finansowania partii z budżetu państwa 2000/2001

Fig. 1. Poles' opinions on the financing of political parties 2001/2002

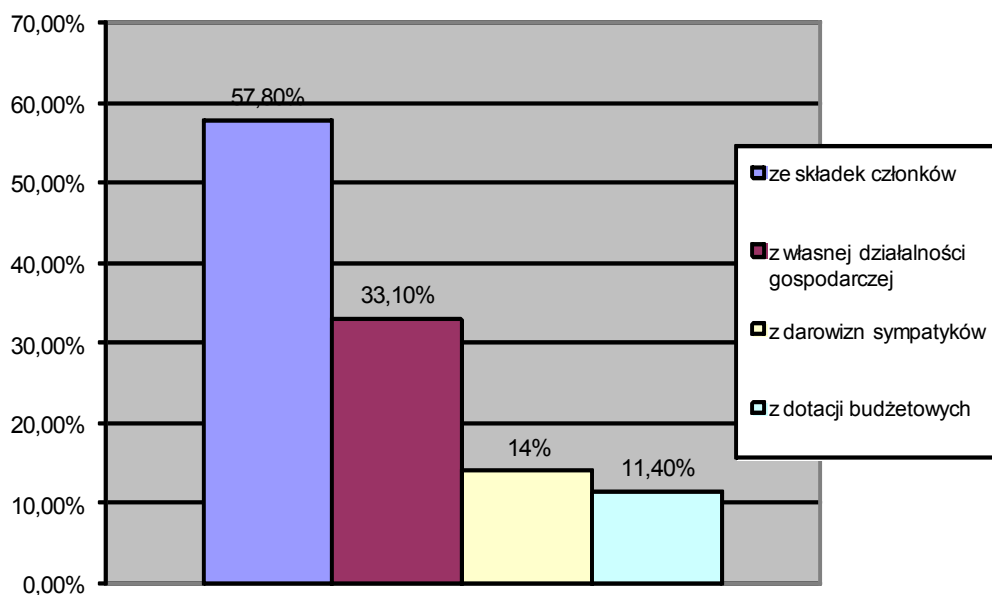
Źródło: Komunikat CBOS, nr 35/2001.



Rys. 2. Skąd partie biorą fundusze na swoją działalność

Fig. 2. Sources of financing of political activities

Analiza zagadnienia skłania ku refleksji, że formuła finansowania parlamentarnych kampanii wyborczych – mimo że od lat udoskonalana – nie uzyskała jeszcze ostatecznego kształtu. Choć pryncypia (jawność, kontrola, finansowanie z budżetu państwa) są okrzeple, to zarazem szczegółowe regulacje wymagają dalszych obserwacji i modyfikacji.



Rys. 3. Skąd partie powinny brać fundusze na swoją działalność

Fig. 3. Acceptable sources of political activities

Źródło: Pentor dla „Wprost”.

Bibliografia

1. Chmaj M.: Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce. „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2000.
2. Komunikat CBOS, Finansowanie partii politycznych, nr 164/2000.
3. Komunikat CBOS, Finansowanie partii politycznych, nr 35/2001.
4. Mair P., Katz R.S.: Party Organization, Party Democracy and the Emergency of the Cartel Part, [in:] Mair P. (ed.): Party System Change. Oxford University Press, Oxford 1998.
5. Raport „Finansowanie kampanii prezydenckiej 2005”, Fundacja im. Stefana Batorego, www.batory.org.pl.
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2001 r. – Sprawozdanie komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 81, poz. 881 z 2001 r.).
7. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 47, poz. 544 z 2000 r. – tekst jednolity).
8. Walecki M. (red.): Kulisy finansowania polityki. Warszawa 2002.
9. Walecki M.: Wybrane aspekty finansowania partii politycznych w Polsce, [w:] Finansowanie partii politycznych w Polsce: ocena dotychczasowych doświadczeń, wnioski na przyszłość. Materiały konferencyjne, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
10. Zbieranek J.: System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian. Analizy i Opinie”, nr 91, luty 2009, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Abstract

The analysis of the issue leads to the conclusion, that the formula of financing parliamentary campaigns – though improved for many years – is still far from perfection. Although the major principles (transparency, control, financing from the state budget) are established, certain regulations still need modification. The Polish practice shows that in many cases complexity of regulations prevents proper fulfillment of responsibilities.