

Ostatnie publikacje prasowe o wydatkach partii politycznych [ref]http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105402,15779373,Dluga_lista_plac_PO_i_PiS__SPRAWDZILISMY_NA_CO_PARTIE.html http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15868871,KLD_Tuska_finansowane_przez_niemiecka_CDU__Palikot_.html[/ref] mogą ożywić nieco przygasłą debatę publiczną na temat finansowania partii z budżetu. Spośród czterech zgłoszonych jesienią 2013 roku projektów, dwa znosiły subwencje ze środków publicznych całkowicie (PO, Twój Ruch), jeden postulował ich zawieszenie do 31 grudnia 2015 r. (Solidarna Polska) a jeden je ograniczał, ograniczając jednocześnie naliczanie subwencji do progu 10% uzyskanych głosów i wprowadzając transparentność wydatków (SLD). Największy ciężar gatunkowy miał projekt rządowy, wokół którego odbyła się główna dyskusja i który spotkał się z krytyką nie tylko opozycji, przedmiotowych ekspertów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, ale również koalicyjnego PSL.

Ponieważ projekt ciągle znajduje się w Sejmie, warto ponownie spojrzeć na propozycję odejścia od finansowania partii z budżetu w szerszym kontekście międzynarodowym. Cofnięcie subwencji byłoby bowiem ewenementem na skalę europejską, idącym wbrew standardom wypracowanym przez większość państw zachodnich.

Wbrew europejskiej praktyce?

Finansowanie partii z subwencji budżetowych jest różniącą się jedynie zakresem praktyką obecną we wszystkich poza Maltą państwach Unii Europejskiej. Niestosujące bezpośredniego wsparcia dla partii politycznych europejskie państwa spoza UE to Andora, Szwajcaria, Białoruś, Ukraina i Mołdawia (w tym jednak przypadku na przyjęcie przez parlament czeka projekt nowej regulacji, dopuszczającej finansowanie partii ze środków publicznych). Według danych IDEA (szwedzkiego think tanku, prowadzącego badania nad systemami politycznymi i dysponującego jedną z największych na świecie bazą danych porównawczych o ustawach o partiach i prawie wyborczym w 179 państwach) w Europie subwencjonowanie partii politycznych ze środków publicznych jest praktyką w 36 państwach, co stanowi około 84%. Dodatkowo 17 państw (około 38%) w Europie różnicuje subwencje na przeznaczone na codzienne funkcjonowanie partii oraz na związane z kampanią wyborczą.[ref]<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=50>[/ref] Jeżeli chodzi o cały świat, to według danych IDEA finansowanie publiczne partii stosowane jest w około 54% państw na świecie. Największe skupiska państw niezezwalających na to rozwiązanie znajdują się w Afryce, np. Egipt, Libia, Sudan i w

Azji, np. Syria, Iran, Irak, Afganistan, Pakistan czy Indie[ref]<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=-1>[/ref].

W Europie Środkowo-Wschodniej i w krajach bałtyckich jedynymi państwami, w których partie polityczne nie otrzymują środków publicznych są Ukraina, Białoruś i Mołdawia.

[mc4wp_form id="84"]

W Mołdawii nowy projekt finansowania partii powstał, wciąż oczekuje on jednak na przyjęcie. Prace nad wdrożeniem nowych regulacji w Mołdawii były poprzedzone m.in. raportami ze strony Komisji Weneckiej (organ konsultacyjny Rady Europy) i OBWE, zalecającymi ograniczenie prywatnych dotacji i wprowadzenie równowagi w postaci środków publicznych.[ref][http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)002-e), opinia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Komisji Weneckiej na temat projektu ustawy o finansowaniu partii politycznych w Mołdawii, strona 5[/ref]

Stosunkowo niedawno, bo dopiero w 2012 roku na finansowanie partii ze środków publicznych zezwolili ustawodawcy na Łotwie. Wcześniej prawo zakazywało tego rozwiązania. Jak odnotowano w raporcie GRECO „Evaluation Report on Latvia on Transparency of Party Funding” z 2008 roku, kampanie wyborcze przypominały kampanie reklamowe, a wybory wygrywały te partie, które najwięcej wydały na reklamę. Pojawiały się również podejrzenia, że większość wpłat dla partii płynęła ze stosunkowo niewielkiej ilości źródeł.[ref][http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)1_Latvia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)1_Latvia_Two_EN.pdf), strona 17 pkt 66[/ref] M.in. właśnie z tego powodu Łotwa wdrożyła zmiany, wprowadzając równowagę między publicznym a prywatnym finansowaniem partii.

Na zorganizowanej 21 lipca 2013 pod patronatem Marszałek Ewy Kopacz debacie w Sali Kolumnowej Sejmu, zaproszeni eksperci dość jednogłośnie skrytykowali pomysł likwidacji finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Krytyczne głosy padły ze strony prawników, politologów, socjologów a także ekspertów pozarządowych. Pomysł krytykowali również obecni na sali posłowie PiS, SLD i PSL.

W Polsce rysuje się zatem szeroki konsensus dotyczący konieczności utrzymania

finansowania partii politycznych z budżetu państwa, aczkolwiek różne środowiska zgłaszają swoje propozycje zmian i ulepszeń. Rekomendacje ekspertów idą zwłaszcza w kierunku poprawienia standardów sprawozdawczości i przejrzystości wykorzystania środków przez partie. Pojawiają się również propozycje zobligowania partii do przekazywania określonych procentowo środków na lokalne inicjatywy obywatelskie i obywatelskie komitety wyborcze w wyborach samorządowych. Jako sposób poprawienia sytuacji wskazywany jest również tzw. *earmarking*, czyli znaczenie pieniędzy tak, by było z góry określone, na co mogą być wydane.[ref]

Zapis debaty: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/transmisje.xsp?unid=98A131DCB6E09031C1257BAC0049030B>[/ref]

Wbrew międzynarodowym rekomendacjom i i interesowi społecznemu?

Opracowany przez OBWE i Komisję Wenecką (organ konsultacyjny Rady Europy) zbiór rekomendacji „Wskazówki w zakresie regulacji funkcjonowania partii politycznych” wyraźnie zaleca ustawodawcom dążenie do równowagi między finansowaniem partii pochodzącym ze środków publicznych i źródeł prywatnych.[ref][http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=e=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=e=CDL-AD(2010)024-e) str. 38[/ref] Wysokość subwencji powinna być dobrana tak, by nie zneutralizowała zupełnie znaczenia wpłat od darczyńców prywatnych, ale by stanowiła znaczący wkład (*meaningful*) w budżet partii.

W 2008 roku ukazał się raport GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji) dotyczący finansowania partii politycznych w Polsce. Raport badał polski system i ocenił go ogólnie dobrze, dając rekomendacje do udoskonaleń, dotyczących m.in. transparentności finansowania partii politycznych, czyli tematu najbardziej interesującego dla polskiej opinii publicznej w kontekście negatywnych zjawisk opisywanych przez prasę latem 2013 roku i ponownie obecnie, wiosną 2014 roku.

Przykładowe rekomendacje dotyczyły:

- Wprowadzenia aktywniejszej i bardziej szczegółowej kontroli wydatków partii politycznych i komitetów wyborczych przez PKW, włączając w to weryfikację przedstawionych danych i prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przypadku niejasności.
- Zwiększenia personelu i uprawnień PKW w zakresie kontroli sprawozdań partyjnych. Obecnie kontrola ta ma wymiar jedynie księgowo-finansowy, bez możliwości oceny merytorycznej. Ewentualne naruszenia leżą już w gestii

organów ścigania i sądów, co osłabia funkcję kontrolną PKW, sprowadzając ją do roli audytora.

- Ułatwienia opinii publicznej dostępu do informacji o wykorzystaniu środków przez partie polityczne i komitety wyborcze.
- Wprowadzenia wymogu częstszego sporządzania sprawozdań.

17 grudnia 2012 roku GRECO opublikowało "Second Compliance Report on Poland", oceniający postęp Polski we wdrażaniu rekomendacji zawartych w raporcie z 2008 roku[ref][http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf)[/ref]. Dokument ten stwierdza, że prawie połowa rekomendacji z poprzedniej, trzeciej rundy ewaluacji nie została w pełni wdrożona lub w należyty sposób rozpatrzona. W szczególności dotyczy to postępów w monitoringu finansowania partii politycznych. Dokument wzywał Polskę do udzielenia do 30 września 2013 roku dodatkowej informacji w zakresie 6 rekomendacji[ref] *Ibidem*[/ref]:

- rekomendacji nr III, aby przedsięwziąć kroki zapewniające, że pożyczki udzielone na cele statutowe partiom politycznym oraz komitetom wyborców nie są używane do omijania przepisów, w szczególności poprzez ustalenie, czy pożyczka została zwrócona na warunkach, na jakich jej udzielono
- rekomendacji nr V, aby przedsięwziąć kroki zapewniające, że sprawozdania finansowe partii politycznych i komitetów wyborców są upubliczniane w spójny i zrozumiały dla opinii publicznej sposób
- rekomendacji nr VI, aby od partii politycznych i komitetów wyborców wymagać częstszego udzielania i publikowania informacji o otrzymanych darowiznach, w określonych prawem terminach
- rekomendacji nr VII, aby zwiększyć budżet i personel jednostki odpowiedzialnej w Państwowej Komisji Wyborczej za kontrolę finansowania partii politycznych
- rekomendacji nr VIII, aby (i) zapewnić bardziej aktywny audyt oraz monitoring sprawozdawczości finansowej partii politycznych i komitetów wyborców, włączając w to weryfikację otrzymanych materiałów oraz rozpatrywanie przypadków budzących wątpliwości oraz (ii) przedsięwziąć odpowiednie kroki by poprawić współpracę między organami państwa odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów o finansowaniu partii politycznych

Jak można wywnioskować m.in. z dokumentu „Sprawozdanie o korupcji w UE”[ref]http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_pl.pdf, załącznik POLSKA do „Sprawozdania o

zwalczaniu korupcji w UE”[/ref] Komisji Europejskiej wg stanu na 3 lutego 2014 roku Polska nie odpowiedziała na rekomendacje GRECO w podanym wyżej terminie 30 września 2013 roku. W czerwcu 2013 roku złożony został natomiast projekt zmiany ustawy o partiach politycznych, znoszący dotacje budżetowe dla partii i idący wbrew dotychczasowemu procesowi konsultacyjnemu.

Stanowiska polskich ekspertów (zarówno prawników-konstytucjonalistów, politologów i socjologów, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych), jak również międzynarodowa praktyka i rekomendacje branżowych komisji eksperckich funkcjonujących w łonie UE i Rady Europy są nieprzychylnie dla idei likwidacji subwencji. W „Oświadczeniu organizacji pozarządowych w sprawie planowanych zmian dotyczących finansowania partii politycznych” czytamy np., że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa zostało wprowadzone w 2001 roku, jako recepta na zjawisko korupcji politycznej, a ewentualną decyzję o jego anulowaniu można odczytywać jako idącą wbrew interesowi społecznemu.[ref]<http://www.maszglos.pl/2013/07/oswiadczenie-organizacji-pozarządowych-w-sprawie-planowanych-zmian-dotyczących-finansowania-partii-politycznych/>[/ref]

Nawet w ocenie prawnej Biura Analiz Sejmowych ze stycznia 2014 roku[ref]Opinia prawna o czterech projektach ustaw (druki nr 1382, 1648, 1649 i 1756), przewidujących zmiany w finansowaniu partii politycznych <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1648>[/ref], która uznała zgłoszone projekty za nie budzące wątpliwości konstytucyjnych (poza propozycją TR) odnajdujemy jednoczesną rekomendację, że finansowanie partii politycznych z budżetu państwa jest rozwiązaniem zdecydowanie dominującym we współczesnym świecie i powinno zostać utrzymane.

Podsumowanie

Istnieje duża przestrzeń do poprawy istniejącego prawodawstwa, zawarta w rekomendacjach uznanych międzynarodowych instytucji, stanowiąca efekt kilkuletniej pracy ekspertów i dogłębnej analizy polskich regulacji prawnych. Od 2008 roku Polska współpracuje z GRECO w ramach kolejnych rund ewaluacyjnych polskiego systemu finansowania partii politycznych, odnosząc się do rekomendacji i wprowadzając poprawki. Ewentualna gwałtowna zmiana ustawodawstwa stawiałaby pod znakiem zapytania sensowność tych prac i racjonalność państwa polskiego. Warto byłoby także w takim przypadku zapytać, ile czasu, pieniędzy i zasobów ludzkich pochłonęły takie konsultacje.

Dla uniknięcia cytowanych przez dziennikarzy niejasności czy wręcz patologii należałoby po prostu sięgnąć po rozwiązania sprawdzające się w bardziej okrzepłych demokracjach niż Polska, i wprowadzić większą przejrzystość wydatkowania finansów partyjnych.

Gdyby nawet uznać rekomendacje ekspertów GRECO za niewystarczające lub nieadekwatne, istnieje szereg gotowych do wdrożenia przykładów dobrych praktyk w UE. Przykład taki znajdujemy chociażby w sąsiednich Niemczech, które swego czasu przeżyły wielki skandal związany z aferą tzw. czarnych kas CDU, kiedy to eks-kanclerz Helmut Kohl przyznał, że w okresie 1993-1998 przyjmował datki do partyjnej kasy nie księgując ich, i jednocześnie odmówił podania nazwisk darczyńców.[ref]<http://www.dw.de/helmut-kohl-dramat-osamotnionego-eks-kanclerz/a/a-16258216>[/ref] W niemieckich regulacjach zwracają np. uwagę rozwiązania wymuszające konieczność liczenia się przez partie z potencjalnymi karami wynoszącymi dwukrotność, a nawet trzykrotność sum, które budzą wątpliwości audytorów.[ref][http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61#Reporting,oversight and sanctions](http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61#Reporting,oversight%20and%20sanctions), pozycja 43[/ref]

Na zakończenie można przywołać dwa przykłady państw w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, które bądź już przebyły drogę w dokładnie odwrotnym kierunku (Łotwa), bądź właśnie po niej zmierzają (Mołdawia). Zwłaszcza doświadczenia łotewskie pozwalają prześledzić tok rozumowania, który prowadził do wprowadzenia finansowania partii ze środków publicznych (odejście od modelu, w którym kampanie wyborcze były *de facto* kampaniami reklamowymi, a partie potrafiły omijać przepisy regulujące zasady przyjmowania dotacji od biznesu i darczyńców indywidualnych). Na obu powyższych przykładach widać, że odejście przez Polskę od sprawdzonych i ogólnie stosowanych w Europie rozwiązań byłoby krokiem wbrew istniejącym w regionie trendom i stawiałoby Polskę w unikalnej sytuacji, na równi ze Ukrainą, Białorusią, Andorą czy Maltą.

Co więcej, doświadczenia Łotwy czy Mołdawii pokazują, że wcześniej czy później krok ten przyszłoby naprawiać, być może pod wpływem krytycznych raportów organizacji zajmujących się monitoringiem regulacji dotyczących partii politycznych.