

Finansowanie kampanii prezydenckiej 2005

raport wstępny



Warszawa, październik 2005

Spis treści

I. Wstęp.....	2
II. Wnioski ogólne.....	4
III. Omówienie zauważonych nieprawidłowości.....	6
IV. Rekomendacje.....	22
V. Dalsze działania zespołu monitorującego.....	24

Wstęp

Jako organizacje pozarządowe, media, akademicy, a przede wszystkim jako wyborcy mamy prawo do pełnej informacji o tym, kto finansuje polską politykę, kto za nią stoi, skąd te pieniądze pochodzą i co się z nimi wiąże. Ryzyko, jakie ponosimy w związku z brakiem takiej kontroli społecznej, dotyczy nie tylko pieniędzy publicznych, ale faktu finansowania polityki i wyborów z pieniędzy prywatnych, a co za tym idzie zobowiązań, jakie politycy mają w stosunku do wąskich grup interesów.

Od 2000 roku obowiązują w Polsce dość rygorystyczne reguły dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Jednakże w debacie publicznej przeważają opinie, iż prawo to nie jest egzekwowane. Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych wspierana przez wolontariuszy organizacji obywatelskich podjęły się przeprowadzenia pierwszego w Polsce monitoringu finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej. Zdecydowano się na monitoring kampanii prezydenckiej, ponieważ przepisy Ustawy o wyborze Prezydenta RP w Polsce były nowelizowane jako pierwsze i mają najmniej zabezpieczeń przed nadużyciami, a co za tym idzie, wystąpieniem korupcji politycznej. W trakcie kampanii prezydenckich w 1995 r. i 2000 r. dochodziło do licznych patologii, takich jak przekraczanie limitu wydatków na kampanie, finansowanie kampanii przez instytucje publiczne (fikcyjne darowizny pracowników urzędów państwowych), wykorzystywanie zasobów instytucji publicznych do prowadzenia kampanii wyborczej. Część z tych naruszeń została zauważona podczas monitorowania wyborów 2005 roku.

Celem monitoringu jest poinformowanie opinii publicznej o łamaniu obowiązujących przepisów jak i wskazanie na nowe zagrożenia korupcyjne. Aby zwiększyć skuteczność działań, Fundacja im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych zaproponowały współpracę partnerom reprezentującym zarówno sektor pozarządowy, jak i instytucje państwowe (Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) i prywatne (dom mediowy Media Direction OMD). Przeprowadzony przez organizacje pozarządowe monitoring stanowi uzupełnienie kontroli sprawowanej przez PKW i media. Monitoring umożliwia nie tylko zweryfikowanie legalności finansów wyborczych, ale może stać się skutecznym działaniem profilaktycznym, ograniczającym poziom korupcji politycznej

związanej z wyborami. Cele i metodologia monitoringu zostały omówione szczegółowo na stronie internetowej projektu www.prezydent2005.org.pl.

Monitoring na szczeblu centralnym prowadzą pracownicy Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego oraz Dom Mediowy Media Direction OMD, który wspomaga projekt na zasadzie pro publico bono (bezpłatnie). Monitorowanie kampanii na szczeblu lokalnym prowadzi grupa ok. 50 wolontariuszy, którzy zostali specjalnie przeszkoleni i utworzyli w swoich miejscowościach kilkusobowe grupy monitorujące.

Raport z pierwszej części monitoringu analizuje przede wszystkim wybrane wydatki komitetów wyborczych, przypadki naruszenia i obchodzenia obowiązujących przepisów, przypadki wykorzystywania funkcji i środków publicznych dla prowadzenia kampanii wyborczej.

Program monitoringu nie skończy się wraz z zakończeniem II tury wyborów, czy złożeniem sprawozdań finansowych komitetów; pozostaje jeszcze weryfikacja sprawozdań finansowych przez zespół monitorujący i PKW.

Wnioski ogólne

Zasady finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej regulują następujące przepisy prawne:

- 1) ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności przepisy art. 40a, dotyczące wyłącznego prawa komitetu wyborczego do prowadzenia kampanii wyborczej, i rozdziału 12 „Finansowanie wyborów”, dotyczące źródeł i zasad pozyskiwania przychodów, dokonywania wydatków i prowadzenia gospodarki finansowej przez komitety wyborcze, obowiązku przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania wyborczego komitetu;
- 2) ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, a w szczególności rozdział 4 „Finanse i finansowanie partii politycznych”, dotyczący tworzenia i funkcjonowania Funduszu Wyborczego partii, a także sposobu finansowania udziału partii w wyborach prezydenckich;
- 3) rozporządzenie Ministra Finansów z 19 lipca 2000 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego, szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji oraz wykazu rodzaju dokumentów załączonych do sprawozdania;
- 4) Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych, w związku z art. 87 ustawy o wyborze Prezydenta RP.

Projekt ten miał pokazać, czy powyższe regulacje są łamane, kto je łamie i w jaki sposób. Monitoring przeprowadzony w okresie marzec-październik 2005 potwierdził, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, że w finansowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej dopuszczono się następujących naruszeń:

- rozpoczęcie kampanii wyborczej przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego,
- prowadzenie kampanii przez inne podmioty (partie polityczne) niż komitet wyborczy,

- przekraczanie limitu wydatków wyborczych, limitu wydatków na reklamę i obchodzenie zakazów dotyczących płatnych reklam telewizyjnych,
- wspieranie kampanii wyborczej ze środków publicznych,
- wykorzystywanie wyborów do Sejmu i Senatu do pośredniego finansowania kampanii prezydenckiej,
- obchodzenie limitów wydatków wyborczych pod pozorem promocji książki,
- brak oznaczenia materiałów wyborczych.

W ramach monitoringu zebrano materiały dowodowe dotyczące wyżej wymienionych naruszeń. Materiały te zostaną przekazane Państwowej Komisji Wyborczej w celu ułatwienia czynności kontrolnych. Dodatkowo monitoring kampanii wyborczej wskazał na poważne zagrożenia korupcyjne wynikające z:

- braku pełnej jawności finansowania kampanii, co umożliwia anachroniczna instytucja zbiorów publicznych,
- braku przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych przez wszystkich kandydatów na Prezydenta RP,
- braku możliwości zweryfikowania darowizn rzeczowych, wydatków wyborczych i zasłanianiem się tajemnicą handlową przez firmy z branży reklamowej.

Omówienie zauważonych nieprawidłowości

Rozpoczęcie kampanii wyborczej przed zarejestrowaniem komitetu wyborczego i prowadzenie kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta.

Pozyskiwanie i wydatkowanie środków finansowych jest dozwolone **od dnia wydania** przez Państwową Komisję Wyborczą **postanowienia o zarejestrowaniu komitetu wyborczego**. W związku z obowiązkiem gromadzenia środków finansowych komitetu na rachunku bankowym, pozyskiwanie środków finansowych jest możliwe dopiero od dnia otwarcia rachunku bankowego komitetu. Po pierwsze, finansowanie kampanii wyborczej po zarejestrowaniu komitetu jest warunkiem koniecznym, aby wpływy i wydatki były ewidencjonowane oraz wykazane w sprawozdaniach przedkładanych Państwowej Komisji Wyborczej. Po drugie, kampania wyborcza może być prowadzona na zasadzie wyłączności tylko przez komitety wyborcze kandydata, które zgłosiły kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W wypadku naruszenia tych zasad osoby prowadzące kampanię narażone są na sankcje przewidziane w Art. 88g i Art. 88j ustawy o wyborze Prezydenta RP. Ten, kto narusza te zakazy dopuszcza się **przestępstwa**.¹



Billboard kandydata na prezydenta RP finansowany przez Komitet Wyborczy SdPL

¹ Art. 88 j. (2) Kto prowadzi kampanię wyborczą bez zgody komitetu, a koszt ich przekracza 50 000 złotych, podlega grzywnie nie mniejszej niż koszt takiego działania oraz karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

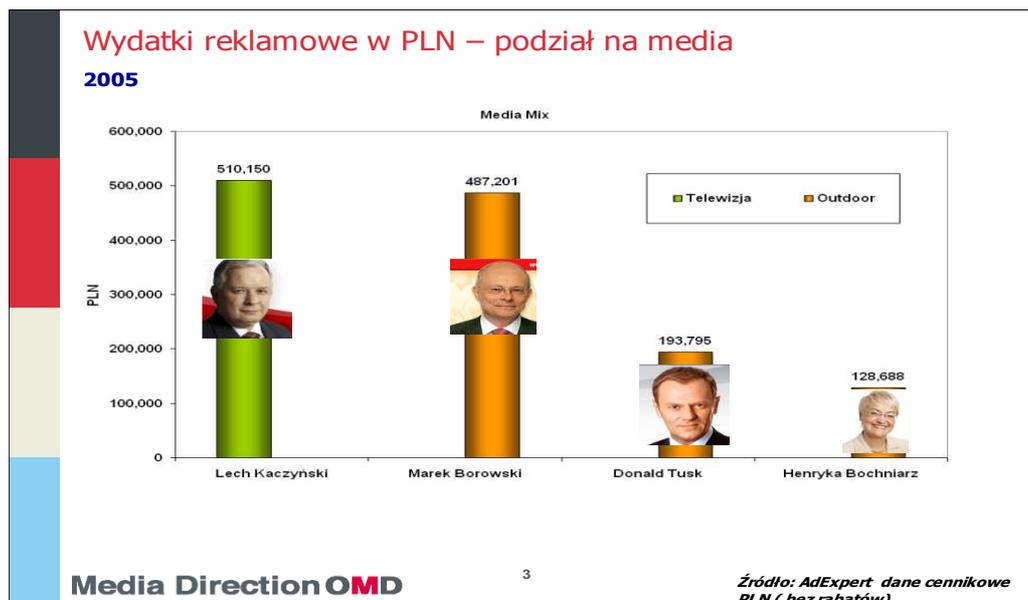
Warszawa, dnia 23 marca 2005 r.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA - Komunikat dla Polskiej Agencji Prasowej

(...) partie polityczne nie mogą finansować telewizyjnych i radiowych audycji wyborczych przed zarządzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i utworzeniem komitetów wyborczych, a jedyną dopuszczalną formą finansowania takich audycji jest przekazanie na ten cel środków właściwemu komitetowi wyborczemu, który może zamówić odpłatne audycje wyborcze przy zachowaniu warunków dotyczących okresu i czasu ich rozpowszechniania określonych w art. 83a ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Poniższy wykres pokazuje orientacyjny koszt kampanii medialnej i przy tej okazji można zobaczyć, którzy kandydaci wbrew zasadom prowadzili kampanię wyborczą przed oficjalnym zarejestrowaniem swojego komitetu.

Wykres I – Wydatki reklamowe przed zarejestrowaniem komitetów wyborczych



Dodatkowo, zarówno przed rozpoczęciem kampanii, jak i podczas jej trwania, czynności związane z pozyskiwaniem środków finansowych i dokonywaniem wydatków **nie mogą być prowadzone samowolnie** przez kandydatów, ani przez partie polityczne, stowarzyszenia i inne organizacje, których członkiem jest dany kandydat. Naruszenie tej zasady może powodować **odpowiedzialność karną**.

Przekraczanie limitu wydatków wyborczych i łamanie zakazów dotyczących płatnych reklam telewizyjnych.

Rozporządzeniem z dnia 12 sierpnia 2005 r. Minister Finansów ustalił maksymalną kwotę wydatków komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta RP w wysokości **13 800 000 zł**. W tegorocznych wyborach prezydenckich, przy tak intensywnej kampanii, trudno będzie kandydatom zmieścić się z wydatkami w ramach obowiązujących limitów i większość sprawozdań może być zaniżona.

KAMPANIA

Partie wykładają pieniądze na stół

Mamy zafakturowane wydatki na 12 mln zł - mówi Drzewiecki i wylicza: sierpniowa kampania - 1700 plakatów Donalda Tuska oraz płatne reklamówki telewizyjne kosztowały łącznie około 5 mln zł. Tyle samo zapłacimy za kampanię wrześniową, tylko plakatów z Tuskiem będziemy mieli 1000, bo ceny wzrosły.

Rzeczpospolita, 8.09.2005

Mając to na uwadze, zespół prowadzący monitoring postawił sobie za zadanie zebranie wszelkich dostępnych danych dotyczących wydatków wyborczych. W ramach pierwszego etapu monitoringu dokonano **analizy finansowej podstawowych form reklamy wyborczej** takich jak: 1) telewizyjna i prasowa kampania medialna (ogłoszenia płatne)², 2) kampania outdoor (billboardy), 3) wysyłka druków bezadresowych (listy/ulotki dostarczane przez pocztę i gazety), 4) druk materiałów wyborczych (ulotek, plakatów, billboardów).

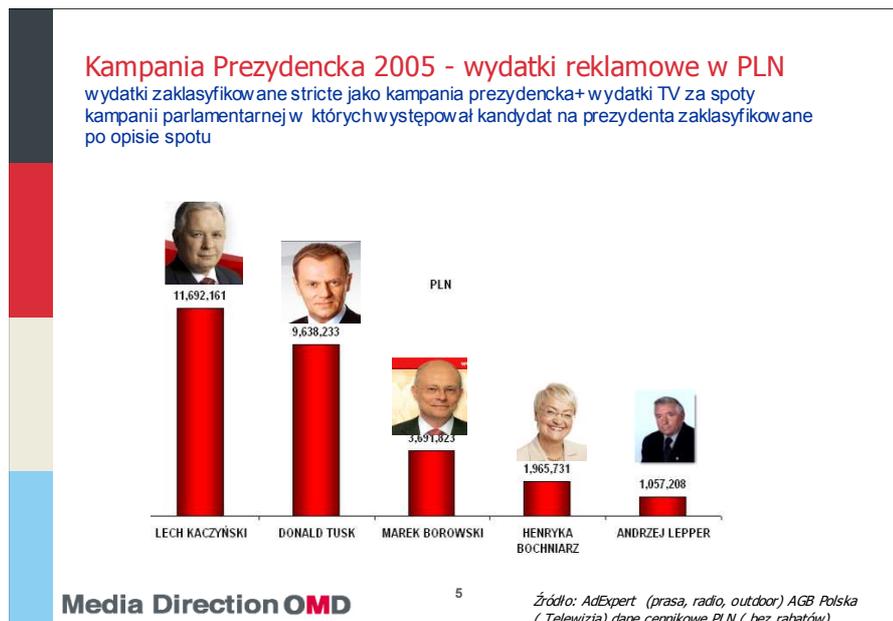
Analizując wydatki wyborcze brano pod uwagę fakt, że możliwe są poważne rabaty cenowe. Zespół brał pod uwagę ogólnie przyjęte rabaty, a jeśli były one wyższe, to uznano, że należy

² Po starannym przeanalizowaniu każdego ogłoszenia płatnego stwierdzono, że tam, gdzie w materiałach wyborczych dominował kandydat na prezydenta, należy taką reklamę zaliczyć do kampanii prezydenckiej, mimo, iż płaciły za nią komitety wyborcze do parlamentu czy partie polityczne.

je traktować jako darowizny rzeczowe. Z uzyskanych przez osoby prowadzące monitoring informacji wynikało, że w przypadku reklamy outdoorowej nie udzielano większych rabatów ze względu na olbrzymią popularność tej formy reklamy w trakcie kampanii.

Już na podstawie tych **częstkowych danych** można stwierdzić, że **od początku marca do połowy września 2005** główni kandydaci wydali minimum:

Wykres II – Wydatki Reklamowe głównych kandydatów



UWAGA: Przedstawiona tu wstępna analiza nie uwzględnia wszystkich rabatów, nie bierze pod uwagę wydatków wyborczych poczynionych w pierwszej połowie października i nie uwzględnia kosztów reklamy zewnętrznej (billboardy) za wrzesień. Brak jest także danych dotyczących kosztów prowadzenia struktur centralnych i lokalnych komitetu wyborczego, zatrudnionych pracowników/konsultantów, transportu kandydata i jego sztabu, komunikacji (w tym setek telefonów komórkowych, komputerów z dostępem do internetu), zaprojektowania i prowadzenia strony internetowej, reklamy internetowej, jak i reklamy kinowej. Wobec tego w wypadku niektórych kandydatów wydatki przedstawione na powyższym wykresie **stanowią mogą mniej niż 50% całościowych kosztów kampanii**. Z uzyskanych niepełnych danych wynika także, iż koszt reklamy internetowej jest wysoki.

Mając na uwadze limit wydatków wyborczych i kolejną turę wyborów można stwierdzić, iż obaj kandydaci, którzy przeszli do drugiej tury wyborów, już w połowie września byli bardzo blisko przekroczenia limitu wydatków, bądź nawet go przekroczyli. Ich wydatki po uwzględnieniu kosztów produkcji materiałów reklamowych i wysyłki druków bezadresowych ilustruje wykres III:



Zespół monitorujący jest świadomy tego, iż niektóre komitety wyborcze będą zaliczały część swoich wydatków w taki sposób, aby zostawić sobie „zapas” na drugą turę wyborów. Zdaniem autorów ścisłe przestrzeganie prawa i zakwalifikowanie wszystkich elementów reklamy, w których pojawiał się głównie kandydat na prezydenta do wydatków kampanii prezydenckiej powoduje, iż taki „zapas” już się skończył. Tak więc ci kandydaci, którzy przekroczyli limit w pierwszej turze, powinni się powstrzymać od jakichkolwiek wydatków w drugiej turze wyborczej. Inaczej mogą dopuścić się przestępstwa, narażając się na sankcje karne, a swoje komitety wyborcze na poważne kary finansowe. Za przekroczenie limitu wydatków wyborczych grozi sankcja przewidziana w art. 88g u. o w. p. RP. Naruszenie tego limitu jest występkiem zagrożonym grzywną do 100 000 zł. Odpowiedzialność w tym

przypadku powinny ponieść przede wszystkim osoby odpowiedzialne za finansowanie kampanii, a zwłaszcza pełnomocnik finansowy.

W wyborach Prezydenta RP każdy komitet wyborczy może, **wyłącznie od 15 dnia przed dniem wyborów** do zakończenia kampanii wyborczej, odpłatnie rozpowszechniać audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Mając na uwadze powstrzymanie „wyścigu zbrojeń” i rosnący koszt reklamy telewizyjnej wprowadzono limit na kampanie telewizyjną - łączny czas rozpowszechniania odpłatnych audycji wyborczych **nie może przekraczać 15% łącznego czasu przyznanego danemu komitetowi na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych**. Chociaż ordynacja pozwala na płatne ogłoszenia telewizyjne dopiero na dwa tygodnie przed wyborami, sztaby omijały to na przykład prezentując swych kandydatów jako liderów partii. Prawo naginali m.in. Marek Borowski, Lech Kaczyński i Donald Tusk. Jak podsumowała to jedna z gazet: „Kiedy PKW zakazała emitowania ich reklamówek, sztab wyborczy Tuska po prostu wykasował informację, że Tusk kandyduje na prezydenta, i reklamówkę puszcza nadal. Podobnie wygląda sprawa billboardów. Zgodnie z obowiązkowym podpisem, raz spogląda na nas Tusk prezydent, raz Tusk lider PO, a innym razem Tusk kandydat na posła.”
(Przegląd nr 36, 5.09.2005)

Stanowisko

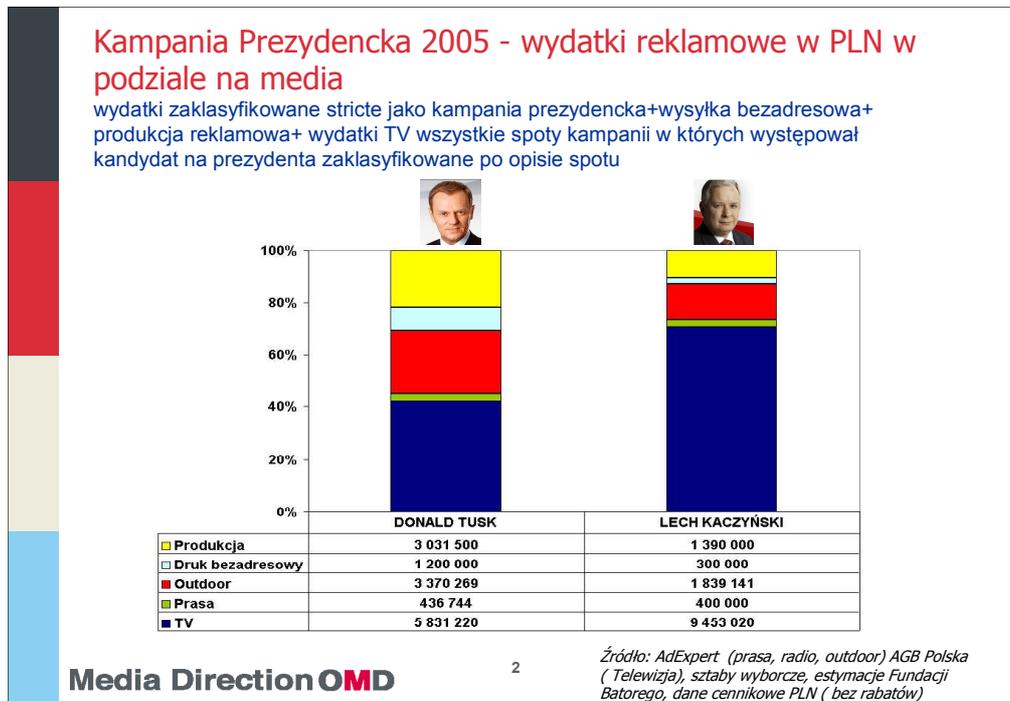
Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 sierpnia 2005 r.

(...) agitacja wyborcza nie może być prowadzona w sposób zmierzający do obchodzenia prawa przez np. zamieszczenie w materiale wyborczym treści innych, aniżeli bezpośrednio związanych z kandydowaniem osoby lub grupy osób na określony urząd.

(...) wyłączność na prowadzenia kampanii wyborczej posiadają właściwe dla danych wyborów komitety wyborcze. Oznacza to, iż każdy materiał wyborczy, niezależnie od formy, sposobu i miejsca jego prezentacji, musi być oznaczony nazwą komitetu wyborczego, utworzonego w celu udziału w danych wyborach. Niedopuszczalne jest więc, jak się zdarza, umieszczenie na materiale wyborczym (ogłoszeniu prasowym, plakacie, billboardzie, itp.) jedynie np. nazwy partii politycznej promującej danego kandydata;

Dodatkowo komitety wyborcze, które wydadzą na reklamę więcej niż 80% limitu wydatków wyborczych, tj. 11 040 000 zł, łamią art. 87b ustawy o wyborze Prezydenta RP. Grozi za to m.in. pełnomocnikowi sankcja grzywny przewidziana w art. 88h. Przedstawiony poniżej

wykres przedstawia procentowy udział poszczególnych form reklamy w kampaniach wyborczych czołowych kandydatów.



Potencjalne finansowanie kampanii wyborczej ze środków publicznych

Artykuł 86. 1. ustawy o wyborze Prezydenta RP wprowadza wyraźny zakaz przekazywania na cele prezydenckiej kampanii wyborczej środków o charakterze publicznym, a także pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W wyborach 2005 na urząd Prezydenta RP kandydowało kilku polityków pełniących eksponowane funkcje w życiu publicznym, tak jak Marszałek i Wicemarszałek Sejmu, Prezydent M. St. Warszawy, i eurodeputowany. W sensie politycznym są oni w sytuacji uprzywilejowanej, nie oznacza to jednak, iż uprzywilejowanie to ma dotyczyć finansowania ich kampanii. Ustawa o wyborze Prezydenta RP gwarantuje jednakowe prawa i obowiązki w toku prowadzenia kampanii wyborczej. Kwestia 'kredytowania' kampanii wyborczej i

wykorzystywania środków przysługujących z faktu wykonywania funkcji publicznej budzi wątpliwości i może narazić pełnomocnika na sankcje przewidziane w artykule 88g ustawy o wyborze Prezydenta RP.³

**Informacje uzyskane przez wolontariuszy projektu dotyczące
podejrzanego wykorzystywania środków publicznych przez kandydatów na
Prezydenta RP**

kandydat	Wydarzenie	miejsce	czas
Henryka Bochniarz	Marek Belka przybył na konwencję wyborczą kandydatki rządowym samochodem w asyście BOR, imprezę ochraniał także m.in. BOR	Warszawa	20.08.05
Marek Borowski	Wątpliwości, czy za wszelkie działania związane z kampanią lokalną odpowiada szef sztabu czy wiceprezydent miasta Piły, Paweł Dahlke	Piła	18.08.05
Marek Borowski	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posłanki Sylwii Pusz, formalnie brak sztabu prezydenckiego, obie kampanie są „połączone”	Poznań	05.09.05
Włodzimierz Cimoszewicz	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posła Jerzego Wenderlicha	Toruń	12.08.05
Maciej Giertych	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim Eurodeputowanego LPR	Opole	9.09.05
Lech Kaczyński	Przedstawiciel sztabu kandydata, będący jednocześnie wiceprezydentem Żor, przyjmuje w sprawach związanych z kampanią w gabinecie w Urzędzie Miejskim	Żory	13.09.05
Jarosław Kalinowski	Sztab mieści się w biurze poselskim posła Stanisława Kalemby	Piła	4.10.05
Donald Tusk	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim	Toruń	12.08.05
Donald Tusk	Sztab wyborczy mieści się w biurze poselskim posła Adama Szejnfelda, nie ma podziału na kampanię prezydencką i parlamentarną	Piła	3.10.05

Dodatkowo zespół monitorujący próbował sprawdzić informacje o sondażach kupowanych przez warszawski ratusz, które miały być wykorzystane przez sztab Lecha Kaczyńskiego oraz przez PKPP „Lewiatan”, które miały być wykorzystane przez sztab Henryki Bochniarz. Listy w tej sprawie zostały wysłane do obydwu sztabów 7 września br. i jak na razie pozostały bez odpowiedzi. W prasie ukazało się wyjaśnienie urzędu miasta, że badania dotyczące całej

³ Odpowiedzialność karną może ponieść także osoba, która zdecydowała o przekazaniu środków publicznych na rzecz komitetu.

Polski był bonusem od firmy wykonującej badanie „barometr warszawski”. Jednak badania te nie były powszechnie dostępne i stawiały w uprzywilejowanej sytuacji kandydatów, którzy mieli do nich dostęp.

Warszawa: O co pytali urzędnicy Kaczyńskiego

Dziennikarze RMF FM poinformowali, że dotarli do umów urzędników ratusza z czterema znanymi ośrodkami badawczymi. Osoby, które je podpisały, dysponowały pełnomocnictwami Lecha Kaczyńskiego. Badania jednak nie dotyczą tematyki warszawskiej, ale typowych informacji potrzebnych w kampanii wyborczej. Preferencji politycznych, oceny pracy premiera, przepływów elektoratu, preferencji prezydenckich. Koszt badań sięga 100 tys. za jeden rok. Zleceniodawcą badań był Ośrodek Konsultacji i Dialogu Społecznego, którego pracownicy są doradcami prezydenta miasta.

Gazeta Wyborcza, 26.08.2005

Czy Cimoszewicz zapłaci?

Jak ujawniło radio RMF, Włodzimierz Cimoszewicz używa w swojej kampanii wyborczej samochodu Biura Ochrony Rządu. Marszałek ma zapłacić, ale nie wiadomo kiedy.

- Za moje podróże podczas kampanii zapłaci mój komitet wyborczy - zapewnia kandydat na prezydenta Włodzimierz Cimoszewicz. W zeszłym tygodniu marszałek Sejmu niepewnie odpowiadał na pytanie, jak zamierza się rozliczyć z przejechanych podczas kampanii kilometrów. - Jest uzgodniona umowa, między komitetem wyborczym a Biurem Ochrony Rządu, by komitet wyborczy ponosił te koszty - powiedział RMF

(...) RMF otrzymało jedynie e-mail, w którym biuro prasowe pisze: "Rozliczenia między nimi a sztabem wyborczym zostaną dokonane w myśl wykładni przedstawionej PKW oraz zgodnie z poleceniem ministra spraw wewnętrznych i administracji bezpośrednio po zakończeniu czynności ochronnych".

31.08.2005 07:15 (aktualizacja 12:07), <http://fakty.interia.pl/news?inf=661562>

Wykorzystywanie wyborów do Sejmu i Senatu do pośredniego finansowania kampanii prezydenckiej

W 27 reklamówkach przygotowanych na zlecenie sztabów wyborczych, m.in. PIS (11), SDPL (12), i PO (4) prezydenci kandydaci tych partii pojawiali się często bądź byli ich głównymi bohaterami. Zespół zwrócił także uwagę na to, że na wszystkich ulotkach kandydatów na posłów z ramienia PO 1/6 powierzchni była „poświęcona” na reklamie Donalda Tuska.

Podczas rozmów z przedstawicielami sztabów lokalnych poinformowano, że ulotki te w całości finansowane są ze środków kampanii parlamentarnej (czasem mówiono, że „samych kandydatów”). Podobny problem dotyczy billboardów PO, PiS, i SdPi.

Dodatkowo część partii politycznych (m.in. Samoobrona, PiS i SdPi) w swoich kampaniach parlamentarnych wykorzystywała koncerty różnych muzyków. W kampaniach tych partii od początku silnie uczestniczyli Andrzej Lepper, Lech Kaczyński i Marek Borowski - kandydaci na Prezydenta RP. Zdaniem zespołu monitorującego przynajmniej część wydatków na te koncerty należy zaliczyć w koszty kampanii prezydenckich. Dla przykładu, wiece wyborcze Samoobrony i Andrzeja Leppera wspomagały koncerty zespołów: „Ich Troje”, „Trubadurzy” i „Iwan i Delfin”. 8 września w dyskusji wyborczej w TVN24 poseł Maksymiuk powiedział, że jeden koncert „Ich Troje” kosztuje 150 000 zł. Gazeta Wyborcza z 12.09.05 podaje, że zaplanowano 42 koncerty. A więc koszt takiego przedsięwzięcia mógł wynieść nawet 6 300 000 zł. Podczas rozmów z przedstawicielem sztabu wyborczego potwierdzono, iż wszystkie te koncerty księgowane są w koszty kampanii parlamentarnej.



Żywiec, 22 sierpnia 2005. Andrzej Lepper zaprasza na koncert „Ich Troje”

Zdaniem zespołu monitorującego działanie takie może mieć na celu: a) **obchodzenie limitu wydatków na kampanię prezydencką**, b) przerzucanie wydatków z kampanii

prezydenckiej na kampanię parlamentarną w celu uzyskania większego finansowania z budżetu, tj. dotacji podmiotowej.⁴



List do warszawiaków, opłacony przez Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. Lech Kaczyński podpisuje się pod tym listem jako kandydat na Prezydenta RP.

Obchodzenie ograniczeń związanych z kampanią pod pozorem promocji książki

Zespół monitorujący zaobserwował, że kandydat Donald Tusk intensywnie promował swoją książkę w bezpośrednim okresie przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej (między innymi z wykorzystaniem billboardów). Nie można uznać takiego działania za przypadkowe, mogło ono mieć na celu obejście ograniczeń dotyczących finansowania kampanii prezydenckiej. Kwestia rozliczenia kosztów tej kampanii pozostaje w gestii komitetu wyborczego kandydata, choć intencja jest jasna i moment

⁴ Artykuł 128 Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu stwierdza iż:

1. Partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, zwanej dalej "dotacją podmiotową", za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Wydatki związane z dotacją podmiotową pokrywane są z budżetu państwa w części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
2. Wysokość dotacji podmiotowej za uzyskany mandat oblicza się dzieląc przez 560 sumę wydatków uwidocznioną w sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat w wyborach.

ukazania się książki nieprzypadkowy. Promocja książki kandydata może nie być uwzględniana w sprawozdaniu finansowym komitetu. Ostateczna decyzja należyć będzie jednak do PKW przy okazji weryfikowania sprawozdania.

Na stronie 7 raportu w wykresie I uwzględniono wydatki promocyjne książki (przeznaczone na kampanię billboardową) jako wydatki reklamowe na kampanię kandydata Donalda Tuska. W podobnej sytuacji, w trakcie kampanii prezydenckiej w Rosji w 2000 roku, Centralna Komisja Wyborcza zajęła się sprawą promocji książki Władimira Putina. **Komisja Wyborcza uznała w marcu 2000 roku iż książka ta stanowiła element kampanii wyborczej** i jej druk oraz promocja powinny być pokryte z funduszu wyborczego Władimira Putina.

Dodatkowe zagrożenia korupcyjne związane z finansowaniem kampanii wyborczej

Brak pełnej jawności finansowania kampanii wyborczej

Kandydaci wciąż mogą wydać 1 380 000 zł z funduszy pozyskanych ze zbiórek publicznych, w tym ze sprzedaży tak zwanych "cegiełek". Jak powszechnie wiadomo, "cegiełki" są doskonałym alibi dla pojawiających się w sztabach wyborczych walizek pieniędzy niewiadomego pochodzenia.

„Cegiełki? To ta pralnia jeszcze działa?”
(Jerzy Szteliga SLD, „Zlikwidować cegiełki” Rzeczpospolita 19.04.05)

W dniu 24 czerwca br. Fundacja im. Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych wystąpiły do zarejestrowanych przez Państwową Komisję Wyborczą komitetów wyborczych na prezydenta RP z apelem o deklaracje **niewykorzystywania w finansowaniu obecnej kampanii tzw. cegiełek oraz ujawnienie oświadczeń majątkowych kandydatów**. Do 30 września otrzymano oficjalną odpowiedź tylko ze sztabu Donalda Tuska, że nie korzysta on z tej formy finansowania oraz, że jego oświadczenie jest jawne. Sztab Lecha Kaczyńskiego telefonicznie poinformował, że kandydat nie korzysta z tej formy (tj. z tzw. cegiełek) finansowania.

W wypadku pozostałych komitetów, które korzystały ze zbiórki publicznej, należy postulować wnikliwą kontrolę. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego jest obowiązany przechowywać dokumenty związane ze zbiórką publiczną przez okres 12 miesięcy od dnia wyborów, a audytor badający sprawozdanie finansowe ma obowiązek tę dokumentację starannie zweryfikować.

Zespół monitorujący zwraca także uwagę na sprzeczność instytucji zbiórek publicznych z art. 11 ust.2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis dotyczący jawności finansowania partii politycznych należy rozumieć szeroko i że obejmuje on także finansowanie kampanii wyborczej.

Różni pełnomocnicy – różne standardy księgowości

Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego odpowiada za bieżącą gospodarkę finansową komitetu, a w szczególności za ewidencjonowanie wpływów i wydatków, oraz sporządzenie sprawozdania wyborczego i przedłożenie go Państwowej Komisji Wyborczej. Tym samym pełni on kluczową rolę w procesie wewnętrznej kontroli finansowej. Niepokojące jest jednak to, iż standardy tej kontroli tak bardzo od siebie odbiegają.



Przedstawiciel zespołu monitorującego odbył spotkania z pełnomocnikami finansowymi sztabów poszczególnych kandydatów. Podczas tych rozmów pytał między innymi o źródła finansowania kampanii, czy oddzielane są fundusze przeznaczone na kampanię parlamentarną i prezydencką oraz jak będą przygotowywane sprawozdania finansowe do PKW. Z otrzymanych odpowiedzi wylania się kilka sposobów prowadzenia księgowości kampanijnej:

- **księgowość uproszczona** – casus sztabu Andrzeja Leppera. Wydatki na kampanię prezydencką od wydatków na kampanię parlamentarną ma zamiar rozdzielać prosto: wszystkie koszty działań podjętych po 25 września kwalifikowane będą jako poczynione w kampanii prezydenckiej, wcześniejsze jako poczynione w kampanii parlamentarnej.
- **księgowość opóźniona** – casus sztabu Lecha Kaczyńskiego. Jedynym wpłacającym na konto komitetu wyborczego Lecha Kaczyńskiego jest fundusz wyborczy partii Prawo i Sprawiedliwość. Partia ma zarezerwowaną w ramach swojego funduszu wyborczego kwotę 12 mln zł. Wszystkie wpłaty od osób fizycznych trafiają na konto funduszu wyborczego PiS (numer rachunku bankowego Komitetu Wyborczego Lecha Kaczyńskiego nie jest nawet publicznie znany). Tak więc prawdziwe źródła finansowania kampanii zostaną ujawnione dopiero w sprawozdaniu finansowym partii PiS, które pojawi się pod koniec marca 2006.
- **księgowość wirtualna** – casus sztabu Jarosława Kalinowskiego. Pełnomocnik przyznał, że właściwą pracę będzie miał dopiero przygotowując sprawozdanie dla PKW.

- *księgowość utajniona* – casus sztabów Donalda Tuska i Macieja Giertycha. Mimo wysyłania listów, wielokrotnych telefonów, a nawet w - wypadku pełnomocnika finansowego sztabu Donalda Tuska - umówienia się na rozmowę, do właściwych rozmów nie doszło. Współpracę z organizacją pozarządową prowadzącą monitoring finansów wyborczych uznano za mało znaczącą dla wizerunku kandydata.

Brak wymogów dotyczących oświadczeń majątkowych

W ustawie o wyborze Prezydenta RP brakuje regulacji dotyczących świadczeń majątkowych kandydatów. W związku z tym, iż część kandydatów złożyła swoje oświadczenia majątkowe z racji wykonywanego mandatu, zaistniała sytuacja w wyniku której wyborcy uzyskali informacje tylko o niektórych kandydatach. Mimo skierowanego w ramach monitoringu apelu do wszystkich kandydatów o złożenie oświadczeń majątkowych, nie uczynili tego nawet tak poważni kandydaci jak Henryka Bochniarz czy Maciej Giertych (mimo sprawowania mandatu eurodeputowanego). Oświadczenia majątkowe pełnią nie tylko istotną rolę prewencyjną (zapobiegają wykorzystywaniu funkcji publicznych), ale także pomagają zweryfikować źródła finansowania kampanii i zmniejszyć ryzyko wykorzystania kampanii dla wzbogacenia się kandydata (na stronie internetowej www.prezydent2005.org.pl zamieszczono analizę porównawczą oświadczeń majątkowych).

Utrudnienia w weryfikowaniu darowizn rzeczowych i zastanianie się tajemnica handlową przez firmy świadczące usługi reklamowe.

Miliony wiszące na słupach

„Atmosferę podsycają krążące po Warszawie pogłoski, że Platforma Obywatelska podkupiła - po zaniżonych cenach - część billboardów od jednej z firm prowadzących właśnie kampanię reklamową. Tak uzyskane billboardy nie trafiają do oficjalnych rachunków, nie zawyżają więc sumy wydanej na kampanię. Dla firmy to też wygodna furtka, jak nieoficjalnie wesprzeć finansowo ugrupowanie.”

Przegląd, nr 36, 5.09.2005

Zgodnie z interpretacją PKW - przekazywanie wartości niepieniężnych nie może polegać na sfinansowaniu zakupu towarów lub usług służących prowadzeniu kampanii wyborczej. Przykładowo więc darowizna w postaci opłacenia powierzchni reklamowej na billboardy czy też opłacenia druku ulotek wyborczych nie może być traktowana jako świadczenie wartości niepieniężnych. Ponadto, pozyskane darowizny niepieniężne należy doliczyć do wydatków komitetu wyborczego.

Do zespołu monitorującego dotarły informacje, iż komitet wyborczy jednego z kandydatów (Donald Tusk), umieszcza plakaty na powierzchniach "odstępowanych" przez firmy, które zrezygnowały z własnych kampanii reklamowych. Ponieważ zachodzi obawa, że te „darowizny” nie znajdują się w żadnych sprawozdaniach finansowych, zespół wybrał losowo z 1000 szczegółowo opisanych billboardów z terenu całej Polski około 100 billboardów różnych kandydatów. Następnie poproszono właścicieli powierzchni reklamowych o informację, kto wykupił je we wskazanym miejscu i okresie. W dniu 26 września wysłano listy do Art Marketing Syndicate S.A., Clear Channel Poland, Ströer Polska i News Outdoor Poland. Oficjalną odpowiedź przysłał wyłącznie p. Adam Tkaczyk -Wiceprezes Zarządu Ströer Polska, odmawiając podania jakichkolwiek danych.

Zespół monitorujący nie był w stanie sprawdzić kto płacił za konkretne billboardy, ponieważ firmy zasłaniały się tajemnicą handlową. Mając na uwadze konstytucyjną zasadę jawności dane te nie mogą być tajne. Dodatkowo reklamy finansowane są pośrednio m.in. przez partie, a więc z pieniędzy podatników.

Rekomendacje

Egzekucja obowiązujących przepisów

Celem monitoringu jest m.in. wykluczenie sytuacji patologicznych związanych z brakiem odpowiedzialności komitetów wyborczych, partii politycznych, a także indywidualnych polityków za nielegalne finansowanie kampanii wyborczej.

Jeśli komitet wyborczy pozyskuje bądź wydatkuje środki niezgodnie z przepisami, to naraża się na poważne sankcje finansowe. W poprzednich wyborach prezydenckich część komitetów nie zaskarżała uchwały PKW i komitet uległ z mocy prawa rozwiązaniu. W rezultacie nie było podmiotu, od którego należałoby dochodzić należności Skarbu Państwa. Poza sankcjami finansowymi pozostała sankcja polityczna - ujawnienie, nagłośnienie i napiętnowanie naruszeń.

Zespół monitorujący zebrał wiele dowodów na to, iż wybory prezydenckie były **współfinansowane przez partie polityczne i komitety wyborcze biorące udział w wyborach do Sejmu i Senatu**. Owszem, zgodnie z ustawą o wyborze Prezydenta RP – partie mogą bez ograniczeń finansować prezydencką kampanię wyborczą – jest to poważne uprzywilejowanie. Jednak wiążą się z tym pewne obowiązki, takie jak jasne określenie które fundusze są przekazywane na rzecz której kampanii wyborczej. Zarówno przepisy ustawy o partiach politycznych, jak i ustawy o wyborze Prezydenta, nie przewidują innej możliwości wsparcia finansowego przez partię polityczną, jak tylko przekazanie komitetowi środków z Funduszu Wyborczego na konto komitetu. Naruszenie tych zasad (np. finansowanie kampanii przez partię przed zarejestrowaniem komitetu i w trakcie kampanii poza kontem komitetu) powinno się wiązać z **odrzućeniem sprawozdania finansowego partii politycznej za rok 2005 i ograniczeniem finansowania z budżetu**.

Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP

Rozbieżność zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i do Senatu z zasadami dotyczącymi wyborów prezydenckich jest bardzo wyraźna, zwłaszcza jeśli chodzi o przepisy dotyczące możliwości finansowania kampanii prezydenckiej przez osoby prawne,

możliwości organizowania zbiórek publicznych, brak realnych sankcji. Konieczne jest pilne i spójne uregulowanie problemu finansowania kampanii wyborczej. **Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta staje się jednym z priorytetów dla nowo wybranego parlamentu.**

Kontrola ze strony Państwowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z art. 10 ust.1 ustawy o wyborze prezydenta do zadań PKW należy m.in.: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego. Skuteczny nadzór i szybkie reagowanie na zaobserwowane nieprawidłowości wydaje się warunkiem koniecznym dla czystości procesu wyborczego. Zespół monitorujący uważa, iż Państwowa Komisja Wyborcza nadzorując finansowanie polityki nie powinna ograniczać się do samej weryfikacji sprawozdań finansowych.

„Państwowa Komisja Wyborcza obawiając się upolitycznienia konfliktów dmucha na zimne i pozwala na mało twórcze zmiany. Nie można stać w miejscu, ponieważ życie idzie do przodu. Ujawniają się coraz to nowe problemy, konflikty i obawa o upublicznienie w pewnym sensie wiąże ręce PKW. Jeśli to jest instytucja wiarygodna i ceniona, to tym bardziej oczekuje się od niej, że lepiej niż ktokolwiek inny widzi, gdzie są mankamenty i problemy.”

Lena Kolarska-Bobińska, konferencja „Czyste wybory, czyste życie publiczne”, 3.06.2005

W wyborach 2005 można było odnieść wrażenie, że komitety wyborcze w wyborach do Sejmu i do Senatu równocześnie prowadziły kampanię prezydencką. Należy pamiętać, że zabronione jest przekazywanie środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet (np. biorący udział w wyborach do Sejmu) na rzecz innego komitetu (biorącego udział w wyborach prezydenckich).



Poznań. Koledzy partyjni promują kandydatów na urząd Prezydenta RP za pieniądze na kampanię parlamentarną. Kto płaci ten promuje!

Mając na uwadze intensywność i okres trwania różnych kampanii, można oczekiwać, iż PKW zwróci uwagę na wszystkie przypadki łamania zasad finansowania wyborów i konsekwentnie zastosuje **sankcje przewidziane w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu i ustawie o partiach politycznych.**

Finansowanie kampanii wyborczej i partii politycznych jest jawne - wiąże się z tym obowiązek przedstawienia Państwowej Komisji Wyborczej 3 różnych sprawozdań finansowych. Dla pełnego zbadania finansowania kampanii prezydenckiej Państwowa Komisja Wyborcza będzie musiała przeprowadzić kompleksowe badanie wszystkich tych sprawozdań.

Dalsze działania zespołu monitorującego

Po II turze wyborów ogłoszony zostanie **kolejny raport cząstkowy** zawierający wszystkie informacje dotyczące wydatków wyborczych kandydatów na Prezydenta RP. Kolejnym etapem realizacji projektu będzie weryfikacja sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Po przekazaniu do PKW sprawozdań z kampanii parlamentarnej i prezydenckiej Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego oraz Instytut Spraw

Publicznych przygotują **raport weryfikujący sprawozdania finansowe** (weryfikacja źródeł finansowania jak i porównanie zadeklarowanych wydatków z rezultatami monitoringu).

Na podstawie wszystkich zebranych danych zamierzamy opracować rekomendacje dotyczące ewentualnych zmian prawnych. Raport zostanie przedstawiony na konferencji w kwietniu 2006 r. Końcowy raport wraz z rekomendacjami zostanie wysłany do wszystkich uczestników kampanii wyborczej 2005 roku i do organów nadzorujących finansowanie partii politycznych.