

Finansowanie polityki: potrzebna jest rewolucja przejrzystości

Adam Gendźwił



listopad 2020 r.

Podsumowanie

- Przepływy pieniędzy do partii i polityków, a także system nominacji i wynagrodzeń na kluczowych stanowiskach publicznych potrzebują regulacji, przejrzystości i poddania obywatelskiej kontroli.
- W obywatelskim interesie jest nie to, aby partie zniknęły, ale to, aby dostarczały obywatelom usług satysfakcjonującej jakości. I żeby nie były podatne na wpływy wąskich grup interesu opłacających ich działalność.
- Parlamentarzyści nie publikują szczegółowych sprawozdań merytorycznych z działalności swoich biur, a partie – z wykorzystania subwencji i dotacji. Wiemy zatem, ile nas kosztują, ale nie wiemy dokładnie, jaką wartość dostajemy w zamian.
- Biura poselskie i senatorskie kosztują nas sporo. Nie mają być prywatnymi „kanciapami parlamentarzystów”, ale przedstawicielstwami parlamentu w terenie, mają oferować coś obywatelom. Trzeba określić standard dostępności wybieranych przedstawicieli.
- Partie powinny docelowo otrzymywać więcej środków bezpośrednio od obywateli. Trzeba usprawnić regulacje dotyczące crowdfundingu i wprowadzić niewielkie, limitowane odpisy podatkowe na działalność polityczną.
- Trzeba zmodernizować sprawozdawczość partii, komitetów wyborczych i polityków. Wszystkie organizacje otrzymujące środki z budżetu powinny umieć o sobie przekonująco opowiedzieć podatnikom.
- PKW po zmianie sposobu jej wyłaniania nie jest najlepszym strażnikiem finansowania polityki. Potrzeba większych gwarancji jej niezależności albo przeniesienia kompetencji kontrolnych, np. do NIK. Trzeba też wesprzeć obywatelskie watchdogi i ułatwić kontrolną rolę mediów.
- Podwyżki dla najwyższych urzędników w czasie kryzysu finansów publicznych to zły pomysł, nie mają większego sensu bez kompleksowej zmiany systemu wynagradzania w służbie publicznej.
- Jeśli upominać się o wynagrodzenia dla najlepszych fachowców w służbie publicznej, to nie tylko dla wiceministrów. Trzeba upomnieć się o niezależną profesjonalną Służbę Cywilną. Obniżając standardy wymagań wobec urzędników osłabiamy państwo.
- Regułą powinna stać się jawność zarobków na najwyższych stanowiskach, a w szczególności ich najbardziej uznaniowych części – dodatków i premii. Każda nagroda w sektorze publicznym wymaga dobrego uzasadnienia.
- Stanowiska w spółkach Skarbu Państwa nie mogą być rekompensatami lub nagrodami. Trzeba wrócić do pomysłu komitetu nominacyjnego (lub wielu komitetów) i ustawowego okresu karencji (cooling-off period), który uniemożliwi bezpośredni transfer z polityki do spółek.

Wstęp

Współczesna administracja państwowa i samorządowa, ale także demokratyczna polityka, są profesjonalizowane – w zasadzie nigdzie nie opierają się wyłącznie na wolontariacie i są finansowane z publicznych środków. Nie jest to rozwiązanie egzotyczne i stoją za nim silne racje. **Strumień środków, z których korzystają partie i politycy powinien być jednak pod nieustanną obserwacją obywateli, mediów, organizacji pozarządowych – rodzi bowiem liczne pokusy.** Bez przejrzystości wszystkie dysfunkcje mechanizmów finansowania polityki będą jedynie narastać.

Pretekstem do wzmożonego zainteresowania problematyką finansowania polityki stała się ostatnio ustawa „o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych”, dość prymitywna w swojej konstrukcji i uchwalona przez Sejm w trybie słusznie bulwersującym opinię publiczną: w ciągu kilku godzin, bez wcześniejszej zapowiedzi, dobrego uzasadnienia, poważnej debaty i konsultacji, do tego jeszcze w trakcie wzbierającego kryzysu finansów publicznych związanego z pandemią. Dzięki silnej reakcji społecznej, upadła w Senacie i nie stała się obowiązującym prawem. Wyrządziła jednak realną szkodę, trudną do naprawienia: ograniczyła i tak wątłe zaufanie obywateli do polityków i wielu obywateli zniechęciła do rzeczowej dyskusji o możliwych i potrzebnych zmianach w systemie finansowania polityki. Jeszcze trudniej jest teraz przebić się przez płytką populistyczną narrację o tym, że partii, polityków czy urzędników nie należy w ogóle finansować.

Tymczasem dobrze zorganizowane demokratyczne państwo potrzebuje przejrzystych reguł finansowania polityki i wynagradzania polityków. Potrzebuje reguł, które zapewnią dostęp do polityki różnym osobom i organizacjom bez konieczności uzależniania się od możliwych sponsorów. Reguł, które nie pozwolą na traktowanie spółek Skarbu Państwa, a więc wspólnego majątku wymagającego profesjonalnego zarządzania, jako synekur zwycięskich ugrupowań. Licznych ułomności polityki partyjnej nie da się skorygować prostym odcięciem partii od finansowania budżetowego i coraz bardziej restrykcyjnymi „ustawami kominowymi” w administracji publicznej, jak proponują niektórzy. Takie rozwiązania w dłuższej perspektywie degradują sferę publiczną, ograniczają jej przejrzystość i profesjonalizację, sprzyjają pogłębianiu się nierówności w reprezentacji różnych interesów, a także patologiom korupcji politycznej.

Główną tezą tego opracowania jest to, że **przepływy środków finansowych do partii i polityków, a także system patronażu – nominacji na kluczowe stanowiska w służbie**

publicznej, trzeba uregulować, uczynić transparentnymi i poddać obywatelskiej kontroli. Kluczowym warunkiem takiej skutecznej kontroli jest jawność, a także upowszechnienie się przekonania, że za publicznymi środkami idą oczekiwania, z których beneficjenci powinni się szczegółowo rozliczać. Największym politycznym wyzwaniem jest to, że owej regulacji muszą dokonać sami politycy, a zasadniczo nie jest w ich interesie narzucanie sobie ograniczeń. Tym bardziej potrzebny jest tu skoordynowany nacisk społeczeństwa obywatelskiego.

W dalszej części tego opracowania skupiam się na zagadnieniach finansowania partii politycznych, kampanii wyborczych, klubów i kół parlamentarnych, biur poselskich, a także na kwestii wynagrodzeń polityków sprawujących wysokie urzędy państwowe (choć tę ostatnią kwestię trzeba moim zdaniem rozpatrywać jako część szerszego problemu regulacji zatrudnienia w służbie publicznej). Nawet jeśli nie da się tych wszystkich obszarów uregulować jedną ustawą, to w moim przekonaniu nie można ich wszystkich tracić z pola widzenia, koncentrując się jedynie na którymś z nich.

Partie polityczne: na państwowej kroplówce

Niezależnie od tego jak bardzo są niepopularne i jak bardzo złe skojarzenia wzbudzają, to właśnie partie polityczne są główną siłą napędową demokracji przedstawicielskich, elementem infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego. O partiach politycznych coraz częściej zresztą pisze się jak o instytucjach użyteczności publicznej, również w kontekście ich publicznego finansowania. Partie wypełniają bowiem kilka ważnych zadań dla całej sfery publicznej: mobilizują obywateli (zwłaszcza tę większość, która na co dzień nie chce i nie ma czasu zajmować się polityką) oferując im w zamian usługę politycznej reprezentacji wartości i interesów, regularnie konkurują o władzę w wyborach (ta konkurencja daje obywatelom poczucie sprawstwa), rekrutują i szkolą polityków, koordynują aktywność legislacyjną wybranych przedstawicieli. Tych funkcji można by wskazać jeszcze więcej – i od razu trzeba zastrzec, że partie mogą je wypełniać lepiej lub gorzej. Funkcjom towarzyszyć mogą dysfunkcje, znamy je całkiem dobrze: mobilizacja zwolenników może stawać się doraźną manipulacją zaogniającą społeczne podziały; rekrutacja łatwo może stać się nepotyzmem, a koordynacja działań przedstawicieli – łamaniem wolności ich mandatu z wykorzystaniem narzędzi dyscypliny partyjnej. **W obywatelskim interesie jest jednak nie to, aby partie zniknęły, ale to, aby działały najlepiej jak to możliwe, żeby dostarczały obywatelom usług satysfakcjonującej jakości i żeby nie były podatne na wpływy wąskich grup interesu opłacających ich**

działalność. Temu właśnie powinien służyć system kontroli ich funkcjonowania i publiczne finansowanie, które pociąga za sobą wymóg jawności i rozliczalności.

W wyborach w Polsce uczestniczą nie tyle partie co komitety wyborcze. Nie tylko partie powołują komitety wyborcze (są też komitety wyborcze wyborców i stowarzyszeń, ale te znikają po okresie kampanii wyborczej, zwłaszcza samorządowej). Jednocześnie nie wszystkie zarejestrowane w Polsce partie polityczne konkurują o władzę. W rejestrze jest aż 86 partii politycznych, ale większość z nich nie prowadzi widocznej działalności politycznej i nie wystawia kandydatów w żadnych wyborach. Z badania prowadzonego przez GUS¹ wynika, że w 2018 r. wszystkie aktywne partie polityczne miały łącznie 241,6 tys. członków (to o 3,6% mniej niż w 2016 r.), z pewnością nie są więc stowarzyszeniami masowymi. Międzynarodowe badania porównawcze pokazują, że poziom upartyjnienia elektoratu jest w Polsce jednym z najniższych w Europie², obywatele wolą być co najwyżej sympatykami niż członkami partii politycznych. Połowa badanych przez GUS partii posiadała nie więcej niż 300 członków – co dość znamienne w sytuacji, gdy do rejestracji partii potrzeba zebrać 1000 podpisów. Partii politycznych mających większe znaczenie jest ledwie kilkanaście. W 2018 r., wg badania GUS, 11 partii uczestniczyło w sprawowaniu władzy w parlamencie lub rządzie, a 15 kolejnych – tylko w organach władzy samorządowej (poza nawiasem regulacji dotyczących partii politycznych pozostają liczne „komitety lokalne”, które powstają po to, by wystawiać kandydatów na radnych i przestają działać po wyborach samorządowych).

Wszystkie polskie partie są stosunkowo słabymi organizacjami – zarówno pod względem kadrowym jak i pod względem zasobów materialnych, a ich siła bierze się raczej z kadrowego zespolenia z instytucjami państwa. Z danych GUS wynika, że w 2018 r. tylko 12 partii miało własny opłacany personel, a tylko 9 partii zatrudniało jakichkolwiek pracowników etatowych. Łącznie wszystkie polskie partie zatrudniały na etatach 235 pracowników, nieco mniej było zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych. Łącznie 32 partie dysponowały przynajmniej jednym lokalem na własność – ale w tej liczbie były tylko cztery (sic!) partie parlamentarne. W świetle tych danych dużo łatwiej jest zrozumieć strukturę przychodów polskich partii, a także znaczące przewagi partii parlamentarnych, niezależnie od tego czy uczestniczą w rządach czy są opozycją. **Partyjnej działalności służą bowiem również kluby i koła parlamentarne oraz**

¹ GUS (2020) *Partie polityczne w 2018 r.*

[<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2018-roku,7,4.html>]

² Van Biezen, I., Mair, P., & Poguntke, T. (2012). Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51(1), 24-56.

rozsiarne po Polsce biura poselskie, a ich finansowanie pozostaje poza budżetami organizacji partyjnych.

System finansowania partii: kontrola w zamian za uzależnienie

System finansowania partii politycznych w Polsce ewoluował – nieprzejrzyste mechanizmy z początku lat 90. (oparte m.in. o anonimowe i niejawne źródła, m.in. „cegiełki” kupowane przez osoby fizyczne i prawne) zastępowaly stopniowo coraz bardziej restrykcyjne regulacje, kontrola sprawozdań partii przez PKW i coraz większe uzależnienie od środków budżetowych. Owo uzależnienie, połączone z mechanizmami kontroli i wymogami jawności finansowania, stało się zresztą w ostatnich dekadach europejskim standardem, rekomendowanym m.in. przez OBWE czy Komisję Wenecką Rady Europy. W 1997 r. ustawa o partiach politycznych sprecyzowała reguły finansowania partii, sankcjonując mechanizm zwrotu partiom przez państwo części kosztów kampanii wyborczych w postaci dotacji podmiotowej, a w 2001 r. został wprowadzony system subwencji na cele statutowe, przy jednoczesnym radykalnym ograniczeniu innych źródeł przychodów.

Dotacje podmiotowe przysługują wszystkim partiom i komitetom wyborczym, które uzyskały mandaty posłów, senatorów i eurodeputowanych. Nie przysługują ani w wyborach samorządowych ani w wyborach prezydenckich. W uproszczeniu można przyjąć, że dotacje pokrywają potwierdzone dokumentami wydatki na kampanię – ale tylko jeśli owa kampania zakończyła się sukcesem i tylko w granicach określonego w Kodeksie Wyborczym limitu wydatków. Przykładowo, komitet wyborczy w wyborach do Sejmu może wydać najwyżej 87 groszy na jednego uprawnionego do głosowania – a więc najwyżej 26,3 mln zł w skali kraju. W wyborach do Senatu można wydać do 19 groszy a do Parlamentu Europejskiego – 64 grosze na jednego uprawnionego do głosowania. W wyborach samorządowych limity zależą od szczebla jednostki samorządowej, jej wielkości i liczby okręgów wyborczych, w których konkurują kandydaci danego komitetu. Dotacje związane z wyborami do Sejmu i Senatu pochłonięły 71,6 mln zł po wyborach w 2011 r., 60,2 mln zł po wyborach w 2015 r.; te związane z wyborami do PE są wyraźnie niższe – wynosiły w sumie 7,5 mln zł w 2009 r. i 7,3 mln zł w 2014 r.

Subwencje na cele statutowe są wypłacane regularnie z budżetu państwa tym partiom, które przekroczyły próg 3% głosów w ostatnich wyborach do Sejmu. To na podstawie liczby głosów uzyskanych w wyborach do Sejmu kalkulowana jest roczna kwota subwencji, przy czym formuła używana do jej obliczania jest degresywna, tzn. partie większe otrzymują średnio mniej za jeden głos, a partie mniejsze – średnio więcej. Przykładowo – na jeden głos oddany na PiS

przypada 2,92 zł subwencji rocznie, na jeden głos oddany na Konfederację – 5,46 zł (choć ta kwota jest akurat niepewna po tym jak PKW odrzuciła sprawozdanie komitetu tej partii i za dosyć dyskusyjne przewinięcie stosunkowo małej wartości może ona stracić zarówno prawo do dotacji jak i subwencji). W latach 2020-2023 subwencje będzie otrzymywać siedem partii i zostanie na nie przeznaczonych w sumie 70,4 mln zł rocznie (tab. 1). Warto zauważyć, że wśród wszystkich uprawnionych tylko Koalicja Obywatelska była faktyczną koalicją działającą na podstawie umowy między PO, Partią Zieloni i Inicjatywą Polską. Umowa koalicyjna określiła precyzyjnie proporcje, w jakich subwencja będzie dzielona. Zjednoczona Prawica, choć *de facto* była koalicją, podobnie jak w 2015 r., zamiast list koalicyjnych wystawiła listy PiS, na które zostali „zaproszeni” kandydaci ugrupowań Ziobry i Gowina. To dlatego formalnie ani Solidarnej Polsce ani Porozumieniu nie przysługuje ani złotówka z subwencji. Podobna sytuacja dotyczyła list SLD, na które zostali „zaproszeni” politycy Wiosny i Partii Razem, list PSL, na których znaleźli się przedstawiciele ruchu Pawła Kukiza, a także Konfederacji, która również jest partią-konglomeratem kilku ugrupowań.

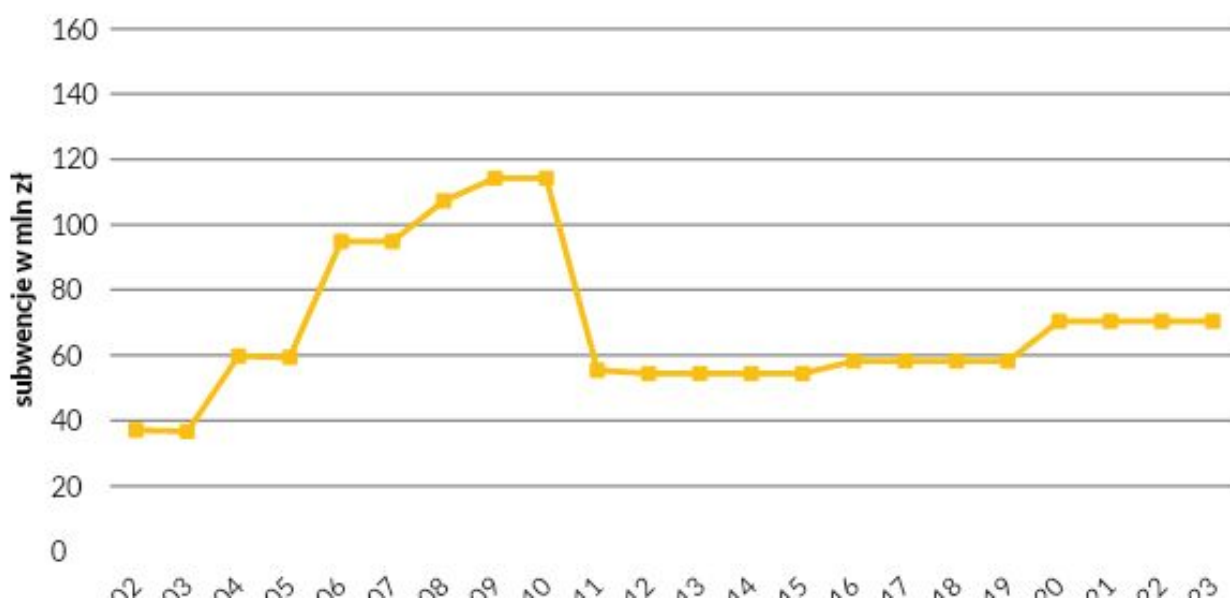
Tab. 1. Wysokość subwencji na cele statutowe w kadencji 2019-2023

Partia	Roczna kwota subwencji (zł)	Liczba głosów (2019)	Roczna kwota subwencji / 1 głos (zł)
PiS	23499528	8051935	2,92
PO	19800330	5060355	3,99
Zieloni	303066		
IP	101022		
SLD	11496714	2319946	4,96
PSL	8348293	1578523	5,29
Konfederacja	6865855	1256953	5,46
Razem	70414808	18267712	3,85

Źródło: PKW

Kwoty subwencji dla partii zmieniały się, wpływała na nie bowiem frekwencja wyborcza i rozdrobnienie poparcia dla partii politycznych. Najistotniejsza zmiana nastąpiła w 2011 r., gdy Sejm na wniosek PO uchwalił obniżenie o połowę stawek przysługujących partiom subwencji

(stąd najpewniej próba powrotu do „starego systemu” w kontrowersyjnej ustawie z sierpnia 2020 r.).



Ryc. 1. Łączna kwota subwencji na rzecz partii politycznych w latach 2002 – (2023)

Źródło: PKW

Można zatem zauważyć, że w strukturze przychodów partii politycznych w Polsce dominują opisane powyżej środki budżetowe: subwencje na działalność statutową (regulowane ustawą o partiach politycznych) i dotacje podmiotowe (regulowane Kodeksem Wyborczym). Ze względu na nieregularność cyklu wyborczego przychody i wydatki partii wykazują dużą zmienność z roku na rok. Z raportu Fundacji Batorego *Finanse polskich partii*³ wynika, że w latach 2011-2016 (tj. w poprzednim cyklu wyborczym) dwie największe wówczas partie (PO i PiS) notowały przychody w wysokości średnio ok. 40 mln zł rocznie, przy czym ok. 50% pochodziło z subwencji, a ok. 25% z dotacji podmiotowych. Darowizny na rzecz partii rzadko przekraczają 10% udziału w przychodach. Są bardzo mocno ograniczone – mogą pochodzić wyłącznie od osób fizycznych, obywateli polskich zamieszkujących na stałe w Polsce; ich roczna suma nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (25-krotności

³ Gendźwiłł A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J. (2017), *Finanse polskich partii*.

Warszawa: Fundacja Batorego

[https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf]

gdy w danym roku odbywają się więcej niż jedno wybory). Po ostatnich podwyżkach płacy minimalnej te limity są już dość wysokie – wynoszą odpowiednio 39 tys. i 65 tys. zł rocznie. Nie ma jednak szczegółowych danych, które pokazywałyby średnie kwoty darowizn i dawały pojęcie o tym, jak szerokie jest wsparcie finansowe płynące do partii bezpośrednio od ich zwolenników. Marginalne znaczenie mają dochody z majątku, które obejmują przede wszystkim oprocentowanie pieniędzy na rachunkach bankowych. Partie mogą wynajmować swoje nieruchomości jedynie na biura parlamentarzystów i radnych.

Partie parlamentarne – drugi obieg finansowy

Działalność partii parlamentarnych jest jednak finansowana również z innych źródeł, choć formalnie odbywa się poza budżetami partii i przez to nie podlega takim samym standardom sprawozdawczości. Chodzi tu o środki przysługujące posłom, senatorom i klubom parlamentarnym. Po pierwsze – posłowie i senatorowie mają obowiązek prowadzenia co najmniej jednego biura w terenie, czasem otwierają również filie. Te biura – choć powinny służyć wyłącznie „wykonywaniu mandatu” parlamentarzysty – w praktyce stają się podstawową infrastrukturą partyjną, punktami kontaktowymi dla obywateli i miejscami spotkań. Koszty ich funkcjonowania (w granicach limitu określonego obecnie na 15200 zł miesięcznie, prawie w całości wykorzystywanego przez parlamentarzystów) pokrywają ze swoich budżetów Kancelarie Sejmu i Senatu⁴. Łatwo policzyć, że przy 560 parlamentarzystach roczne wydatki na biura parlamentarzystów mogą przekroczyć 100 mln zł – to kwota prawie o połowę większa niż roczna suma subwencji!

Mamy dość wycinkową wiedzę o tym, jak działają terenowe biura posłów i senatorów – raport na ten temat opublikowało kilka lat temu Stowarzyszenie ProCollegio⁵, regularne raporty o dostępności biur dla osób z niepełnosprawnością publikują portal Niepełnosprawni.pl i Integracja LAB⁶. Co znamienne, **ewaluacji jakości działania biur poselskich nie prowadzą**

⁴ Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz wydane na jej podstawie Zarządzenie marszałka Sejmu nr 8 z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich.

⁵ Stowarzyszenie ProCollegio (2011), *Raport z monitoringu aktywności biur poselskich oraz efektywności wydawanych na nie środków publicznych*. Red. P. Pomianowski.

[https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17791/raport_Nasze_Biura.pdf]

⁶

[<http://www.integracja.org/wydarzenia/niedostepnosc-biur-poselskich-i-senatorskich-w-polsce-raport/>]

Kancelarie Sejmu i Senatu, skupiając się jedynie na kontroli poprawności zapisów rachunkowych. Tymczasem z istniejących analiz wiadomo, że są problemy z dostępnością posłów i ich pracowników – zarówno osobistą (w siedzibie biura) jak i telefoniczną czy mailową. Strony internetowe Sejmu i Senatu zawierają informacje o siedzibach biur, ale już nie o godzinach ich otwarcia czy datach dyżurów poselskich. Większość biur jest nieprzystosowana do potrzeb obywateli z niepełnosprawnością. **Parlamentarzyści nie publikują szczegółowych sprawozdań merytorycznych z działalności swoich biur – wiemy zatem, ile nas kosztują, ale nie wiemy dokładnie jaką wartość dostajemy w zamian.** Zapewne biura różnią się pod względem dostępności dla obywateli (czasu oczekiwania na kontakt z reprezentantem, pomocy w załatwieniu sprawy), a także jakości wsparcia dla parlamentarzystów – tych różnic nie da się jednak monitorować, gdy brakuje wyznaczonych standardów, sprawozdawczości i jawności.

Poza środkami na biura, swoje budżety otrzymują obecnie kluby i koła parlamentarne – z przeznaczeniem m.in. na zatrudnienie własnych prawników-legislatorów, przejazdy służbowe czy ekspertyzy⁷. Środki przekazywane ryczałtem klubom i kołom to ok. 11 mln zł rocznie, przy czym – jak wynika z raportu Fundacji Batorego – 70% wydatków z tej puli w sprawozdaniach jest wykazywane w wyjątkowo pojemnej i niewiele mówiącej kategorii budżetowej „pozostała działalność”. Tu również brakuje merytorycznych i finansowych sprawozdań dostępnych na stronach Kancelarii Sejmu i Senatu, dających pojęcie o realnej pracy wykonanej w klubach i kołach.

Szczególnie razi to, że przejrzystość wydatkowania środków Kancelarii Sejmu i Senatu, które służą do obsługi parlamentarzystów, jest zdecydowanie mniejsza niż w przypadku sprawozdań finansowych składanych do PKW. Szczegółowe sprawozdania finansowe i zestawienia zbiorcze można co prawda uzyskać w trybie dostępu do informacji publicznej, ale i tak mają one postać tabel z dość pojemnymi kategoriami wydatków, z których niewiele wynika. Nie podlegają one również regularnej kontroli zewnętrznej.

Wydatki partii: billboardy zamiast ekspertyz

Dotychczasowe analizy pokazują, że partie polityczne gromadzą przede wszystkim środki na finansowanie kampanii wyborczych. **Głównym wydatkiem komitetów wyborczych (w szczególności – tych partyjnych, one bowiem wydają najwięcej) jest właśnie kampania**

⁷ Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dn. 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur

wyborcza prowadzona w mediach masowych. Trafia na nią znaczna część środków z subwencji, a w przypadku większych partii – również kredyty na kampanię zaciągane na poczet przewidywanej dotacji. W latach wyborczych Fundusz Wyborczy zasilał poza tym indywidualne wpłaty (zwykle od kandydatów i powiązanych z nimi darczyńców). Dane z kampanii wyborczych z lat 2011-2015 pokazują, że najwięcej środków, ponad dwie trzecie, trafiała przy tym na środki masowego przekazu, przede wszystkim telewizję i outdoor (reklamę na plakatach). Rachunki te nie uwzględniają ekwiwalentu wartości darmowego czasu antenowego na prezentację programów w mediach publicznych (nie uwzględniają również dysproporcji w tym, jak media publiczne relacjonują polską politykę – to zapewne temat na osobne opracowanie).

Jeszcze niedawno kampanie polityczne prowadzone w internecie, w szczególności – w mediach społecznościowych, miały raczej marginalne znaczenie. Obecnie ich rola dynamicznie rośnie, a sprawa Cambridge Analytica pokazała dobitnie potencjał kampanii prowadzonych z wykorzystaniem mikrotargetowania. W mediach społecznościowych zaciera się też niebezpiecznie granica między newsami, dyskusjami a opłacaną agitacją polityczną (dodajmy, że opłacaną nie zawsze przez komitety wyborcze). **Prawo nie jest przygotowane na monitorowanie tego, kto płaci za agitację wyborczą w internecie** i czy wszystkie wydatki na ten cel (ostatnio coraz bardziej rygorystycznie monitorowane przez operatorów serwisów społecznościowych) znajdują swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych.

Wzorec wydatkowania środków na reklamę kontrastuje z wydatkami partii na działalność ekspercką. Ustawa o partiach politycznych nakazuje część subwencji (5-15%) przeznaczać na tzw. Fundusz Ekspercki. Odpisy na fundusze eksperckie partii otrzymujących subwencje to zatem co najmniej 3,5 mln zł rocznie. Można się domyślać, że intencją tworzenia takich funduszy było budowanie zaplecza intelektualnego partii politycznych w postaci think-tanków (kilka lat temu PO proponowała zresztą przekształcenie funduszy eksperckich w fundacje partyjne, wzorujące się na fundacjach największych niemieckich partii).

Praktyka wykorzystywania funduszu eksperckiego jest jednak odmienna. Z ujawnionych wykazów wydatków Funduszy Eksperckich PSL i SLD wynika, że środki z tego funduszu płyną na raporty i opracowania, które w niewielkim stopniu funkcjonują później w przestrzeni publicznej. Przez to, że owe opracowania nie są powszechnie dostępne nie tylko trudno się z nimi zgadzać czy polemizować, ale również trudno ocenić ich jakość. **Spora część środków Funduszu Eksperckiego trafia na doraźne badania sondażowe popularności polityków – nie**

służą więc namysłowi nad kluczowymi wyzwaniami państwa, formułowaniem innowacyjnych propozycji programowych, ale co najwyżej wsobnemu namysłowi nad wizerunkiem partii i ich liderów. Określanie tego mianem „działalności think-tankowej” jest po prostu nadużyciem.

Największe polskie partie – PO i PiS – pomimo wyraźnej dominacji w polskiej polityce po 2015 r. nie dorobiły się stabilnych partyjnych organizacji eksperckich. O think-tanku PiS była mowa głównie w kontekście budowy wieżowców przy ul. Srebrnej w Warszawie (tam miały mieścić się jego biura). Z kolei think-tank PO, Instytut Obywatelski (z mottem „Myślimy, by działać. Działamy by zmieniać”) najwyraźniej przestał działać już jakiś czas temu. Jego strona internetowa zawiera nieaktualne treści i komunikat „Strona aktualna. Treści nie są aktualizowane”. Z dokumentów opublikowanych przez Stowarzyszenie Watchdog Polska wynika, że SLD wydatkami z funduszu eksperckiego wspierał kilka mniejszych fundacji i stowarzyszeń o lewicowym profilu, ale żadne z nich nie jest faktycznie „zapleczem programowym” tej partii. PSL wspierało głównie powiązane z partią Wydawnictwo Ludowe i Fundację Rozwoju (która zajmuje się administrowaniem nieruchomościami „ocalałymi” po ZSL)⁸. Trudno jednak szukać na ich stronach internetowych merytorycznej dyskusji programowej.

Sprawozdawczość i kontrola

Paradoksem świadczącym chyba najbardziej dobitnie o kondycji systemu finansowania polityki w Polsce jest to, że centrum informacyjnym wiedzy o partyjnych i kampanijnych finansach stała się strona organizacji pozarządowej walczącej o jawność życia publicznego. Stowarzyszenie Watchdog Polska publikuje zresztą liczne odpowiedzi odmowne partii, które pod byle pretekstami chcą uniknąć przekazania szczegółowej dokumentacji dotyczącej wykorzystania publicznych środków. Strona internetowa PKW zawiera co prawda komplety skanów sprawozdań finansowych partii⁹ i ogólnokrajowych komitetów wyborczych¹⁰, ale jej przeszukiwanie jest utrudnione, dostęp do kluczowych informacji nieintuicyjny, a wartości podane w sprawozdaniach są bardzo trudne do porównania. **Obowiązujące prawo nie wymaga przedkładania sprawozdań merytorycznych z działalności partii lub wydatkowania subwencji, próżno więc takich dokumentów szukać na stronach PKW.** Powszechnego dostępu do sprawozdań lokalnych komitetów wyborczych biorących udział w wyborach

⁸ <https://siecobywatelska.pl/na-co-partie-wydaja-swoje-fundusze-eksperckie/>

⁹ <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-partii-politycznych>

¹⁰ <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych>

samorządowych (zajmują się nimi delegatury KBW) praktycznie w ogóle nie ma. Mamy zatem na stronach PKW funkcjonalne i szczegółowe wizualizacje wyników wyborów i – dla kontrastu – gąszcz trudnych do pokonania plików PDF dotyczących finansowania polityki.

Ustawy postawiły na straży finansów partii i kampanii wyborczych Państwową Komisję Wyborczą, która weryfikuje i ocenia sprawozdania finansowe partii i komitetów wyborczych, wydaje też szczegółowe wytyczne w tej materii. Za weryfikacją dokumentów księgowych stoi mroźna praca, którą wykonuje Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego, czyli wyspecjalizowany fragment administracji wyborczej. Niemniej wiążące rozstrzygnięcia, które mogą oznaczać dla niektórych partii nawet pozbawienie prawa do subwencji (a przy zakazach finansowania z innych źródeł i niewielkim majątku partii to może doprowadzić partie do organizacyjnej ruiny), podejmuje Państwowa Komisja Wyborcza.

Przypomnijmy jednak, że za rządów PiS został fundamentalnie zmieniony model wyłaniania PKW – z formuły „sędziowskiej” (członków PKW nominowały: Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny) przeszliśmy do formuły „sejmowo-sędziowskiej”. Poza dwoma przedstawicielami władzy sądowniczej (SN został – jakby „za karę” – wyłączony z procedury wyboru PKW), pozostałych członków PKW wskazują (i odwołują) postowie według klucza partyjno-klubowego. **To prosta droga do potencjalnych nacisków i konfliktu interesów – nominaci partii zostali postawieni na straży ich finansowania.** To jeden z kilku argumentów, aby zdjąć z PKW (i pośrednio z KBW) presję czynnych polityków.

Co zrobić? Chcemy wiedzieć, za co płacimy

Trzeba gruntownie zmodernizować sprawozdawczość partii i komitetów wyborczych. W sytuacji, w której od wszystkich przedsiębiorców wymaga się digitalizacji obrotu dokumentów, nie do pomyślenia jest sytuacja, w której większość dokumentów składanych przez partie i komitety wyborcze do PKW ma postać papierową. Najważniejsze dokumenty księgowe, w tym rejestr wydatków z subwencji, rejestr kosztów kampanii wyborczej, oraz rejestry darczyńców i członków, którzy wpłacili na rzecz partii kwoty przekraczające w skali roku określony limit (np. minimalnego wynagrodzenia za pracę) powinny być jawne i publicznie dostępne – w postaci umożliwiającej automatyczne przeszukiwanie dokumentów. Obowiązki partii i komitetów wyborczych (niezależnie od ich typu) powinny być tu w największym możliwym stopniu zrównane.

Uproszczoną sprawozdawczość można stosować w stosunku do najmniejszych komitetów wyborczych, wystawiających kandydatów w pojedynczych gminach czy powiatach – one i tak najczęściej nie prowadzą intensywnej kampanii, limity wydatków są w ich przypadku niskie. Przepisy skrojone na miarę dużych ogólnokrajowych kampanii wyborczych nie powinny zniechęcać do aktywności obywatelskiej w samorządach. Uproszczenia nie wykluczają jednak jawności. Powinna powstać strona internetowa integrująca sprawozdania finansowe i merytoryczne organizacji politycznych (partii i komitetów wyborczych), a także terenowych biur parlamentarnych (nawet jeśli nadal zostanie utrzymana zasada, że biura są finansowane z budżetu Kancelarii Sejmu i Senatu). Powinno być jasne, kto pracuje dla partii politycznych (kto jest zatrudniony na etacie, kto otrzymuje zlecenia od partii przekraczające określoną sumę w skali roku, np. minimalnego rocznego wynagrodzenia za pracę).

Poza sprawozdaniami finansowymi i czysto rachunkową ich weryfikacją (przez rewidentów i wyspecjalizowaną administrację) **potrzeba sprawozdań merytorycznych, a w nich – konkretnych przykładów działań, w szczególności tych podejmowanych za publiczne pieniądze**. Brak sprawozdań merytorycznych z działalności partii politycznych i ich think-tanków (jeśli takie istnieją), a także biur parlamentarzystów w terenie oznacza brak ich rozliczalności, pomimo że są beneficjentami publicznych środków. Tymczasem **wszystkie organizacje otrzymujące środki z budżetu powinny umieć o sobie przekonująco opowiedzieć podatnikom**.

Model kontroli finansowania polityki przez administrację wyborczą (KBW) przy obecnym sposobie powoływania Państwowej Komisji Wyborczej jest ryzykowny – na straży finansów partii i komitetów wyborczych postawiono ciało zdominowane przez partyjnych nominatów. **Rozwiązaniem jest tu albo powrót do modelu sędziowskiego, a jeszcze lepiej sędziowsko-eksperskiego, i gwarancja większej niezależności PKW i całej administracji wyborczej, albo przeniesienie kompetencji kontroli finansowania polityki do Najwyższej Izby Kontroli**, która i tak zajmuje się m.in. regularną kontrolą wykonania budżetu państwa.

Urzędowa kontrola nie wystarczy. **Trzeba też wesprzeć obywatelskie watchdogi – organizacje pozarządowe zajmujące się monitorowaniem działań władz różnych szczebli**. Ten rodzaj działalności powinien znaleźć się m.in. wśród priorytetów Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (programu grantowego dla NGO-sów), a także innych, niekontrolowanych bezpośrednio przez państwo, strumieni finansowania organizacji pozarządowych.

Model publicznego finansowania partii i kampanii wyborczych, połączony z licznymi limitami i ograniczeniami, ma liczne zalety i jest uznawany za standard w zdecydowanej większości

europijskich demokracji. W polskim wydaniu tego systemu brakuje jednak jawności, rozliczalności i obywatelskiej kontroli.

Od partii i parlamentarzystów otrzymujących publiczne pieniądze trzeba więcej wymagać po to, aby jasne było dla wszystkich, że te środki są wynagrodzeniem za działalność pożytku publicznego (tak, nie waham się użyć tego sformułowania – takie jest bowiem pryncypialnie nasze oczekiwanie względem polityków i partii) – a nie tylko nagrodą za wygrane wybory. Dopóki jest tak, że duża część środków budżetowych przekazywanych partiom i komitetom wyborczym trafia ostatecznie na zakup przestrzeni reklamowej w trakcie kampanii, trudno znaleźć dobre argumenty za zwiększaniem kwot subwencji, dotacji czy limitów wydatków komitetów wyborczych. **Polska polityka dużo bardziej niż kolejnych billboardów potrzebuje bezpośrednich spotkań polityków z wyborcami, dojrzałej obecności w mediach społecznościowych, a także przedstawicieli lepiej przygotowanych merytorycznie i komunikacyjnie do sprawowania swojego mandatu.**

Partie powinny docelowo otrzymywać więcej środków bezpośrednio od obywateli niż obecnie, choć zapewniony powinien być stabilny udział subwencji budżetowych, docelowo coraz coraz mniej znaczących w budżetach partii. W wielu krajach europejskich równoległe z systemem subwencji funkcjonuje możliwość odpisu podatkowego na partie polityczne i kampanie wyborcze. Powszechność odpisów na organizacje pożytku publicznego w Polsce, a także coraz powszechniejsze składanie zeznań podatkowych przez internet zachęcają do rozważenia podobnego modelu odpisu podatkowego w odniesieniu do ugrupowań politycznych. Taki system (np. 0,5% PIT na partie) musiałby jednak zostać obwarowany górnymi limitami wpłat, musieliby w nim zostać jakoś uwzględnieni również ci, którzy nie płacą podatku dochodowego (np. rolnicy). Jeśli uda się wprowadzić jawność i kontrolę partyjnych finansów, upodabniając je do sprawozdawczości organizacji pożytku publicznego, limitowane wpłaty na działalność statutową partii mogłyby być również odliczane od dochodu w rocznych zeznaniach podatkowych.

Wymagania rachunkowe wobec partii powinny maksymalnie ułatwiać crowdfunding za pomocą przelewów zdalnych, coraz powszechniejszy sposób wspierania organizacji przez obywateli. Zakazane powinny być wszelkie formy „VIP składek”, czyli różnicowanie wysokości składek członkowskich bądź „darowizn” (w istocie nie zawsze dobrowolnych) ze względu na rodzaj stanowiska zajmowanego z partyjnej nominacji. Ujawnianie powinny być wysokości łącznych wpłat dokonywanych na rzecz partii przez parlamentarzystów, członków rządu, a

także członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek komunalnych.

Warto się zastanowić nad celowością tego odrębnego strumienia finansowania klubów i kół parlamentarnych. Należy sobie zadać pytania: czy pracownicy obu Kancelarii, a w szczególności Biuro Analiz Sejmowych – nie są w stanie zapewnić wystarczającej obsługi biurowej i eksperckiej, w tym prawnej, parlamentarzystom? Czy partie parlamentarne nie powinny mieć swojego własnego, tzn. finansowanego ze środków przeznaczonych na organizacje partyjne, zaplecza w tym zakresie?

Finansowanie biur parlamentarzystów w ich okręgach wyborczych ma sens o ile biura te tworzą jakąś wartość dodaną dla obywateli, lokalnych wyborców. Trzeba dla takich biur wyznaczyć standardy (a zatem – jednoznaczne oczekiwania), bo **musimy odejść od modelu biura jako „kanciapy” posła czy senatora w kierunku modelu biura jako przedstawicielstwa Sejmu czy Senatu w okręgu wyborczym, obiektu użyteczności publicznej**. Taki standard parlamentarnej infrastruktury w terenie powinny określić uchwały Izby, skonsultowane wcześniej z organizacjami społecznymi. Musi być jasne, co może otrzymać obywatel kontaktujący się z biurem lokalnego parlamentarzysty; musi zostać określony standard dostępności takiego biura, a także szczegółowe zasady sprawozdawczości – finansowej (sprawozdanie z wydatkowania ryczałtu) i merytorycznej (roczne sprawozdanie z działalności biura).

Praca nad standardami biura parlamentarnego to dobra okazja, żeby porozmawiać też o dostępności przedstawicieli wybieranych w wyborach samorządowych, przede wszystkim wójtów i radnych różnych szczebli samorządowych. Tu również jest sporo do zrobienia, część samorządowców skupia się bowiem wyłącznie na aktywności wokół urzędów, ewentualnie na forum rady (sejmiku), zaniedbując kontakty z mieszkańcami.

Trzeba wrócić do pomysłu fundacji partyjnych, niezależnych podmiotów działających jako organizacje pożytku publicznego, stanowiących zaplecze eksperckie (a najlepiej również szkoleniowe) subwencionowanych partii – to do nich mogłyby trafiać środki dzisiaj zasilające fundusz ekspercki. Niewydane w określonym czasie – powinny przepadać. Fundacje powinny być poddane takim samym rygorom sprawozdawczości jak wszystkie organizacje pożytku publicznego. Działalność partyjnych think-tanków powinna być monitorowana. Warunkiem minimum jest jawność finansowych i merytorycznych sprawozdań z działalności fundacji partyjnych – staną się wówczas przedmiotem zainteresowania mediów i sektora organizacji

pozarządowych. Być może należałoby uczynić je – razem ze sprawozdaniami merytorycznymi partii – przedmiotem corocznej debaty parlamentarnej.

Wynagrodzenia w służbie publicznej

Finansowanie polityki to zagadnienie szersze niż tylko finansowanie działalności organizacji politycznych. To również finansowanie samych polityków, zajmujących się tą działalnością etatowo, a także administracji publicznej, której część (zwłaszcza najwyższe stanowiska kierownicze) podlega kadrowej wymianie w rytmie wyborów. Partie polityczne – nie tylko w Polsce – posługują się mniej lub bardziej rozbudowanymi mechanizmami patronażu, czyli nominacji stronników na kierownicze stanowiska. Mechanizm ten umożliwia kontrolę nad instytucjami państwa, w pewnym zakresie ma swoje uzasadnienie – wyborcy oczekują, że zmiana większości parlamentarnej oznaczać będzie nieuchronnie zmiany kadrowe, co najmniej na stanowiskach ministrów i wiceministrów, i że zmiany personalne na kierowniczych stanowiskach doprowadzą do zmiany polityki w jakiejś dziedzinie. Dużo bardziej wątpliwe są jednak zmiany na niższych szczeblach administracji i w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, które choć podporządkowane logice rynkowej, odgrywają również rolę w realizacji strategicznych celów rządu.

Niekontrolowany patronaż partyjny może jednak urastać do rozmiarów znanego z okresu PRL systemu nomenklatury, co w istocie oznacza zawłaszczenie instytucji państwa, włącznie z tą częścią sektora rynkowego, w której Skarb Państwa ma udziały. Prowadzi to nieuchronnie do zjawiska „karuzeli kadrowej”, która uruchamia się gdy wynik wyborów zadecyduje o zmianie władzy. Badacze szacują, że patronażem partyjnym może być objętych w Polsce nawet kilkadziesiąt tysięcy stanowisk w administracji publicznej i spółkach Skarbu Państwa. Ta liczba jest z pewnością większa, jeśli uwzględni się w niej również sektor administracji samorządowej. W Polsce ciągle szwankuje jasne wydzielenie tej puli stanowisk, która może podlegać „rotacji politycznej” i tej, która powinna być przed ową rotacją prawnie chroniona dla zachowania ciągłości i profesjonalizmu administracji (tzn. Służby Cywilnej). W moim przekonaniu dzieje się tak również dlatego, że **opinia publiczna niewystarczająco upomina się o Służbę Cywilną, przyzwalając na jej marginalizację przez polityków wybieranych w wyborach.**

System wynagrodzeń najwyższych urzędników reguluje kilka aktów prawnych. Dla parlamentarzystów to ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Inne ważne to pochodząca jeszcze z 1981 r., wielokrotnie nowelizowana, ustawa o wynagrodzeniu osób

zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (uszczegóławia ją rozporządzenie Prezydenta), a także ustawy o pracownikach urzędów państwowych i o pracownikach samorządowych. Generalnie, ów system ma charakter mnożnikowy – dla różnych stanowisk i szczebli hierarchii zawodowej zostały określone mnożniki, przez które ma być przemnożona kwota bazowa z ustawy budżetowej, aby uzyskać wysokość wynagrodzenia zasadniczego. W przypadku najwyższych stanowisk system zasadniczo nie przewiduje „widełek”, ale określa wysokość zarobków sztywno. Przyjęte rozwiązania nie wykluczają jednak paradoksów, w których wysokość zarobków nie odzwierciedla miejsca zajmowanego w hierarchii służbowej i poziomu odpowiedzialności.

Przez lata ten sposób wynagradzania najważniejszych osób w państwie degenerował się, czego dowodem były np. uznaniowe premie roczne przyznawane bez należytych uzasadnień (apogeum osiągnęły w gabinecie Beaty Szydło, co było zresztą zarzewiem politycznego skandalu który zakończył się karykaturalnymi nieco wpłatami na konto Caritas zaordynowanymi ministrom przez partyjne władze). W dobrze działających organizacjach, również publicznych, premie nagradzają za osiągnięcie jasno wyznaczonych celów sformułowanych na początku danego okresu. Tymczasem praktyka nagradzania w administracji rządowej oznaczała zasadniczo traktowanie nagród jako dodatków do miesięcznego wynagrodzenia, które (zapewne z powodów wizerunkowych) nie było systematycznie waloryzowane. Najwyższa Izba Kontroli kilkakrotnie formułowała zalecenie, żeby ustalić systemowe rozwiązanie w tej kwestii, „tak aby z ustawy wynikało, jakie są zasady przyznawania nagród, które kategorie osób objętych ustawą mają prawo do nagród, kto jest uprawniony do ich przyznawania oraz z jakich środków nagrody te powinny być wypłacane”¹¹. Bezskutecznie.

Karykaturą obowiązującego w Polsce systemu jest też powoływanie przez kolejne rządy licznych pełnomocników rządu w randze sekretarzy stanu, co pozwala obchodzić regulację ustawową ograniczającą liczbę wiceministrów, którzy mogą łączyć swoje funkcje z mandatem poselskim (i – co równie ważne w tym kontekście – z przysługującą posłom dietą). Ostatnio pojawiły się również próby omijania regulacji płacowych w ten sposób, że wiceministrowie pochodzący z politycznej nominacji staliby się częścią korpusu Służby Cywilnej (podważając w ten sposób jeden z jej fundamentów – a mianowicie apolityczność).

¹¹ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku. Najwyższa Izba Kontroli [<https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>] s. 212.

Jeszcze innym przykładem mogą być wątpliwe merytorycznie i etycznie transfery zasłużonych ministrów i wiceministrów do spółek Skarbu Państwa, gdzie mogli liczyć na znacznie wyższe wynagrodzenia niż w sektorze publicznym. Wystarczy przypomnieć kilka przykładów z ostatnich lat: minister Jerzy Kwieciński w PGNiG, wiceminister Wanda Buk w PGE, szefowa Kancelarii Prezydenta Małgorzata Sadurska w PZU. Ten system „obrotowych drzwi”, piętnowany wielokrotnie przez organizacje antykorupcyjne czy OECD, przybiera szczególnie patologiczną postać, gdy decydenci wysokiego szczebla, zwłaszcza ci mający bezpośredni wpływ na kształt legislacji w jakimś sektorze, po zakończeniu pracy w danym resorcie miękko lądują w spółkach lub agencjach, których nadzorowaniem bezpośrednio się zajmowali.

W istocie dyskusja o wynagrodzeniach związanych z najwyższymi urzędami, która tak rozpaliła opinię publiczną przed kilkoma miesiącami, jest tylko spojrzeniem na wierzchołek góry lodowej. Z mocy ustawy miały zmienić się wynagrodzenia kilkuset osób, w przypadku dziesiątek tysięcy samorządowców ustawa miała tylko zmienić górne limity wynagrodzeń, o szczegółach miały i tak zdecydować rady i sejmiki. Ilustracją argumentacji podnoszonej dla wsparcia „ustawy podwyżkowej” były przede wszystkim stosunkowo niskie zarobki wiceministrów, niższe niż wynagrodzenia wyższej kadry menadżerskiej w sektorze prywatnym¹². Ta ilustracja ukrywa jednak założenie, że o obsadzie urzędów sekretarzy i podsekretarzy stanu częściej decydują parytety z umowy koalicyjnej i pozycja w partii, a nie kryteria merytoryczne, analogiczne do tych wykorzystywanych na rynku.

Spór o to, czy wiceministrowie w Polsce zarabiają wystarczająco dużo ukrywa zresztą dużo szersze, systemowe pytanie o to, czy praca w administracji publicznej jest wystarczająco dobrze opłacana by przyciągać profesjonalistów. **Sprawa jest bardziej skomplikowana, jeśli spojrzysz się na kwalifikacje osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej – owszem, są wśród nich specjaliści, ale także osoby bez odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia, którzy z pewnością nie zostaliby zatrudnieni na wysokich stanowiskach menadżerskich w sektorze prywatnym.**

¹² Można je porównać chociażby z raportami płacowymi w sektorze prywatnym, np. *Salary report. Salaries offered to professionals and managers*. Antal Survey [https://en.antal.pl/insights/report/salary-report-2019]

Nie tylko decydenci – Służba Cywilna w odwrocie

Paradoksalna jest sytuacja, w której zarobki elity parlamentarnej i rządowej miałyby wzrosnąć (na mocy uchwalonej latem „ustawy podwyżkowej”) o kilkadziesiąt procent, podczas gdy zarobki urzędników wzrosły w 2019 r. ledwie o kilka procent, kiedy po raz pierwszy od 10 lat została podwyższona tzw. kwota bazowa, o którą oparte są wynagrodzenia w administracji. Sytuację pogarszają jeszcze dodatkowo planowane zwolnienia w tym sektorze związane z pandemią i kryzysem finansów publicznych.

Dyskusja o wynagrodzeniach najwyższych decydentów nie powinna mieć miejsca bez dyskusji o modelu wynagrodzeń w administracji państwowej i samorządowej i o Służbie Cywilnej. Jeżeli istotnie jest tak, że na stanowiska wiceministrów (sekretarzy i podsekretarzy stanu) trudno jest powołać najlepszych specjalistów, bo rynek oferuje im znacznie wyższe stawki wynagrodzenia, to analogiczny argument jest najpewniej ważny również w odniesieniu do większości stanowisk specjalistycznych, niezbędnych przecież, aby jakiegokolwiek reformy projektować i wdrażać. Tymczasem z raportu Szefa Służby Cywilnej¹³ wynika, że praca urzędnika staje się coraz mniej atrakcyjna, zwłaszcza w sytuacji zamrożonych przez wiele lat wynagrodzeń. **Obniżając standardy wymagań wobec urzędników i czyniąc oferty pracy w administracji coraz mniej atrakcyjnymi osłabiamy instytucje państwa.**

Nie można tu pominąć uwagi, że kolejny krok do marginalizacji i upolitycznienia profesjonalnej formacji urzędniczej miał miejsce w 2016 r., gdy PiS doprowadziło do nowelizacji ustawy o służbie cywilnej. Obniżone zostały wówczas wymogi doświadczenia i niezależności wobec szefa służby cywilnej oraz urzędników na wyższych stanowiskach. Tryb konkursowy powoływania dyrektorów generalnych, dyrektorów wydziałów i departamentów został zastąpiony nominacjami (a nominacje to doskonałe narzędzie partyjnego patronażu i rozwiązanie będące w istocie zaprzeczeniem przejrzystości procesu rekrutacji). Zlikwidowana została Rada Służby Cywilnej – zamiast pluralistycznego organu powoływanego przez premiera i przedstawicieli wszystkich klubów parlamentarnych, z wydłużoną kadencją i okresową wymianą części składu, powstała Rada Służby Publicznej powoływana już wyłącznie przez premiera.

Warto też przypomnieć, że w 2018 r. Sejm obniżył o 20% zarobki parlamentarzystów (diety pozostały bez zmian), a Rada Ministrów obniżyła o ok. 20% minimalne i maksymalne wysokości

¹³ *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2019 rok*. KPRM, 2020.

[<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/sluzba-cywilna/sprawozdania/7468,Sprawozdanie-Szefa-Sluzby-Cywilnej-za-2019-rok.html>]

zarobków samorządowców (ostatecznie ich wysokość określają rady i w wielu wypadkach tak zwiększały wysokość dodatków, aby zarobki władz wykonawczych jednostek samorządowych zmieniły się jedynie symbolicznie).

Co zrobić? Myślimy kompleksowo o służbie publicznej

Kryzysowa sytuacja finansów publicznych jest być może najlepszym momentem na zmianę dotychczasowego podejścia, przegląd obsady urzędniczej w administracji publicznej i uchwalenie kompleksowych regulacji pracy i wynagradzania urzędników państwowych i samorządowych (regulacje dotyczące tych dwóch sektorów można zintegrować, zachowując ich autonomię). I to w tym miejscu – w ustawie „o służbie publicznej” – mogłyby się również znaleźć regulacje wynagrodzeń na tzw. stanowiskach politycznych – pochodzących z wyboru lub nominacji.

Dotychczasowe niekorzystne zmiany w Służbie Cywilnej trzeba odwrócić, by odbudować standardy niezależnej profesjonalnej formacji urzędniczej. Trzeba też włączyć przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do wyznaczania i kontroli tych standardów, np. poprzez ich obecność w radach służby cywilnej. Radę Służby Cywilnej, a także analogiczne rady na szczeblu regionalnym, można by włączyć do ustanawiania oraz kontroli systemów wynagradzania urzędników państwowych i samorządowych, zwłaszcza w zakresie dodatków i premii – bo tu pole do uznaniowości jest największe. Niezbędne jest przywrócenie przejrzystego trybu konkursowego rekrutacji mianowanych urzędników i zwiększenie ich udziału w administracji, z uwzględnieniem jakiejś formy Służby Cywilnej w samorządach (obejmującej np. sekretarzy i skarbników jednostek samorządowych). Według raportu Szefa Służby Cywilnej, mianowani urzędnicy służby cywilnej stanowili w 2019 r. tylko 6,6% całego korpusu służby cywilnej, było ich niecałe 7 tysięcy¹⁴. To zdecydowanie za mało.

Wszystkie wynagrodzenia w służbie publicznej – w administracji państwowej, samorządowej, jak i na stanowiskach *stricte* politycznych – powinny mieć charakter mnożnikowy, tzn. być uzależnione od określonej ustawowo wysokości najniższego wynagrodzenia w gospodarce lub innej kwoty bazowej (np. ustalonej np. wyłącznie dla sfery budżetowej). Jeden akt prawny powinien określać wartości tych mnożników, a jeszcze lepiej – ich zakresy dla różnych stanowisk, przy czym powinny one być odpowiednio wyższe dla

¹⁴ KPRM (2020), *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2019 rok*.

[<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/sluzba-cywilna/sprawozdania/7468,Sprawozdanie-Szefa-Sluzby-Cywilnej-za-2019-rok.html>]

mianowanych urzędników Służby Cywilnej, rekrutowanych w trybie konkursowym i niezależnych politycznie. Taki system mnożnikowy już obowiązuje dla wielu stanowisk i wybiórczo wykorzystywała go także propozycja „ustawy wynagrodzeniowej” uchwalonej latem przez Sejm. Owe mnożniki nie mogą jednak brać się znikąd – trzeba dokonać niezależnego audytu stanowisk w administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej, rozprawiając się m.in. z przeświadczeniami, że jednakowo nazywające się stanowiska są równorzędne „z definicji” albo że najlepszym sposobem na podniesienie wynagrodzeń jest mnożenie jednostek organizacyjnych, co pociąga za sobą zwiększanie na potęgę liczby kierowników. Musi być jasne, że premie pojawiają się tam, gdzie są jakieś osiągnięcia, że są nagrodami za osiągnięcie jasno wyznaczonych celów (np. rocznych) i że każda nagroda w sektorze publicznym wymaga uzasadnienia. Większa konsolidacja regulacji dotyczących wynagrodzeń powinna zwiększyć przejrzystość całego systemu. **Regułą powinna stać się jawność zarobków na najwyższych stanowiskach, a w szczególności ich części najbardziej uznaniowych – dodatków i premii.**

Sprawowanie najwyższych urzędów (w tym mandatów posła, senatora czy prezydenta miasta) powinno wykluczać dopuszczalną obecnie pełnoetatową pracę na uczelniach – jest raczej fikcją, by można było jednocześnie równie dobrze wypełniać swoje obowiązki polityczne i naukowo-dydaktyczne.

Zmiany wymaga system nominacji członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa i dużych spółek samorządowych (komunalnych). **Jednym z wariantów jest powrót do porzuconego pomysłu komitetu nominacyjnego (lub wielu komitetów), który byłby odpowiedzialny za przeprowadzanie diagnozy strategicznych potrzeb poszczególnych spółek i przedstawienie decydującym (np. ministrowi lub – w przypadku największych spółek – Radzie Ministrów) najwłaściwszych kandydatów.** To rozwiązanie praktykowane w wielu krajach i rekomendowane m.in. przez OECD¹⁵. Niezależnie od tego, większej przejrzystości temu procesowi nadałoby poddanie go kontroli parlamentarnej (np. przez odpowiednią komisję sejmową) lub organów stanowiących samorządu. **Powinien też zostać wprowadzony ustawowy okres karencji (*cooling-off period*), uniemożliwiający bezpośredni transfer najwyższych urzędników z partyjnej nominacji do spółek z udziałem Skarbu Państwa lub samorządów.**

¹⁵ OECD (2018), *Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*. [<https://www.oecd.org/corporate/Professionalising-boards-of-directors-of-SOEs.pdf>]

Fakt, że regulacje wynagrodzeń polityków i urzędników państwowych muszą uchwalić sami politycy rodzi oczywiście liczne napięcia, podobne do tych związanych z przesądzaniem o regułach wyborów. Pokusy działania w partykularnym interesie może jednak zredukować odsunięcie w czasie horyzontu obowiązywania nowych reguł, np. do czasu kolejnej kadencji, tak by nie było łatwo przewidywalne, kogo personalnie będą dotyczyć.

dr Adam Gendźwiłł – politolog, socjolog i geograf, adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w badaniach samorządów terytorialnych, systemów wyborczych i partii politycznych. Stypendysta Fulbrighta, Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, przebywał na stażach naukowych m.in. w USA (Northwestern University) i Danii (Southern Denmark University). Ekspert Fundacji Batorego, autor licznych raportów i opracowań dla instytucji rządowych, samorządowych i Rady Europy. Członek Rady Programu Liderzy PAFW prowadzonego przez Fundację Szkoła Liderów. Ekspert Instytutu Strategii 2050.