

Warszawa, 21 kwietnia 2010 r.

Szanowni Państwo
Sławomir Nowak
Wiceprzewodniczący Klubu Parlamentarnego PO
Agnieszka Pomaska
Poseł na Sejm RP

Opinia Forum Darczyńców w Polsce nt. projektu Ustawy o fundacjach politycznych

Dziękujemy za zaproszenie do konsultacji poselskiego projektu Ustawy o fundacjach politycznych. Doceniamy fakt podjęcia przez Autorów projektu dyskusji nad koniecznością zwiększenia aktywności wyborczej Polaków czy też podniesienia ich świadomości obywatelskiej. Cieszy nas również zdolność do krytycznej autorefleksji, którą dostrzegamy u parlamentarzystów zaniepokojonych poziomem kultury politycznej w Polsce, miękkością prowadzonej debaty publicznej i marnotrawstwem środków publicznych przeznaczanych na kosztowne kampanie reklamowe przed kolejnymi wyborami. Podzielamy troskę Autorów projektu i tak jak oni dostrzegamy konieczność podjęcia działań na rzecz podniesienia jakości debaty politycznej w Polsce i zwiększenia efektywności publicznego finansowania partii politycznych.

Nasze uwagi podzieliliśmy na dwie części. Pierwszą część stanowią zastrzeżenia do zaproponowanego przez Autorów sposobu rozwiązania zdiagnozowanych problemów tj. do pomysłu stworzenia tzw. fundacji politycznych. W drugiej części zamieściliśmy szczegółowe uwagi odnośnie samego projektu ustawy o fundacjach politycznych.

Autorzy projektu, choć otwarcie nawiązują do ustawy o fundacjach to powołując się na szczególną pozycję fundacji politycznych i wyjątkowość stojących przed nimi zadań postulują powołanie do życia instytucji odrębnej od już funkcjonującej w obrocie prawnym instytucji fundacji. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat istoty owej szczególnej pozycji partii i wyjątkowości stojących przed nimi zadań, można w oparciu o treść art. 3 proponowanego projektu ustawy stwierdzić, że zakładane w nim cele mogą być z powodzeniem realizowane przez fundacje stworzone w oparciu o obowiązującą Ustawę o fundacjach. Problem w tym, że Ustawa o finansach publicznych (art. 45) mówi wprost, że ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji. Uzasadnia to w jakiejś mierze konieczność stworzenia osobnej formy prawnej, choć nie jest to zapewne tak mocny argument jak życzyliby sobie Autorzy. Być może dlatego ten aspekt sprawy w swoim uzasadnieniu zdecydowali się zupełnie pominąć, narażając się przy okazji na zarzut usiłowania obejścia przepisów Ustawy o finansach publicznych.

Trudno nam także wyobrazić sobie równoczesne funkcjonowanie dwóch form prawnych, działających w oparciu o dwa różne akty prawne, ale określanym tym samym mianem fundacji (fundacji stworzonej na podstawie Ustawy o fundacjach i fundacji politycznej, działającej na podstawie proponowanej Ustawy o fundacjach politycznych), tym bardziej że liczba istniejących już fundacji (około dziesięciu tysięcy) wielokrotnie przewyższa liczbę mających powstać partyjnych think-tanków. Zgodnie z założeniami projektu tych drugich byłoby bowiem zaledwie kilka i żaden z nich nie dysponowałby środkami publicznymi większymi niż około 10 mln złotych. Warto również dodać, że wiele spośród działających w Polsce fundacji na reputację swoją i całego sektora fundacji pracowało ciężko przez ostatnie kilkanaście lat. Ewentualne niepowodzenie eksperymentu z utworzeniem partyjnych think-tanków, nazywających się fundacjami politycznymi (dla przeciętnego człowieka będzie to nadal to samo co fundacja) mogłoby oznaczać, że ten dorobek wielu lat pracy mógłby zostać zaprzepaszczony.

Członkami Forum Darczyńców są:

Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga	Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej	Stowarzyszenie Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika	Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe
Fundacja im. Stefana Batorego	Fundacja Ernst & Young	Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży	Akademia Rozwoju Filarotropii w Polsce
Fundacja na rzecz Nauki Polskiej	Fundacja Wspomagania Wsi	Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz Lokalny	Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
Fundacja dla Polski	Fundacja Banku Zachodniego WBK	Fundacja Przyjaciółka	Fundacja J&S Pro Bono Poloniae
Fundacja Orange	Fundacja im. Jana Kantego Steczkowskiego	Fundacja BGŻ	

Poza tym, jak zauważają Autorzy, zgodnie z Ustawą o partiach politycznych partie mają obowiązek przeznaczyć od 5 do 15% subwencji budżetowej na tzw. fundusz ekspercki. Art. 30 ust. 4 ww. ustawy dokładnie określa, na co mogą być wykorzystane środki zgromadzone w ramach funduszu eksperckiego (finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej). Jak dotąd partie wykorzystywały ok. 5% subwencji na finansowanie prac eksperckich a analiza corocznych sprawozdań finansowych partii pokazuje, że często nie udawało im się osiągnąć nawet tego 5% minimum. W uzasadnieniu do przedstawionego projektu nie tylko brakuje rzeczowego wyjaśnienia, dlaczego partie polityczne nie korzystają w pełni z możliwości, jakie daje im obecnie fundusz ekspercki, ale także wytłumaczenia skąd u Autorów pomysł taka głęboka wiara, że stworzenie nowego bytu - fundacji politycznej, który dysponować będzie jeszcze większą niż fundusz ekspercki pulą środków (25%) zakończy się sukcesem. Naszym zdaniem zanim stworzony zostanie nowy podmiot prawny, należałoby raczej dokładnie zbadać przyczyny nieskuteczności obowiązujących dotąd rozwiązań a także pokusić się o wyjaśnienie, w czym proponowane rozwiązanie będzie lepsze od już istniejącego.

Podsumowując, uważamy, że większość celów stawianych przez Autorów projektu da się osiągnąć w drodze nowelizacji obowiązujących przepisów np. ustawy o partiach politycznych. W szczególności dotyczy to postulowanego wprowadzenia zakazu odpłatnego rozpowszechniania reklam i audycji w programach radiowych i telewizyjnych, odpłatnych ogłoszeń i reklam w prasie drukowanej oraz proponowanych ograniczeń dotyczących dopuszczalnej wielkości plakatów wyborczych.

Nie ma też potrzeby tworzenia nowych instytucji prawnych i tak szczegółowych przepisów regulujących ich działanie (proponowany projekt ustawy liczy 79 artykułów - cztery razy więcej niż Ustawa o fundacjach i więcej nawet niż Ustawa o partiach politycznych!). Jak pokazała praktyka obowiązująca od 1984 roku i kilkakrotnie nowelizowana Ustawa o fundacjach stanowi wystarczającą ramę prawną dla funkcjonowania wielu podmiotów o niezwykle zróżnicowanych celach statutowych.

W przypadku kontynuowania prac nad przedstawionym projektem Ustawy o fundacjach politycznych Forum Darczyńców zgłasza następujące szczegółowe uwagi:

1. Proponujemy zastąpienie terminu „fundacja”, który zarezerwowany powinien być dla fundacji działających w oparciu o Ustawę o fundacjach innym terminem np. instytut polityczny. Wybór odpowiedniej nazwy powinien być poprzedzony wszechstronną analizą językowo-prawną, aby uniknąć stosowania nazw występujących w innym kontekście.
2. Postulujemy ponowne rozważenie celów, które miałyby realizować partyjne „instytuty polityczne”. Konieczne jest naszym zdaniem precyzyjne określenie, czy podmioty te działałyby wyłącznie na rzecz partii-założycielki czy też służyłyby całemu społeczeństwu bądź też przyjęcie jakiejś proporcji między jednym a drugim typem działań (np. 50% środków na działalność ekspercką na rzecz partii i 50% na działania ogólne, np. zachęcanie do aktywności obywatelskiej czy promocja demokracji za granicą). Z tego rozróżnienia wynikać powinny rozstrzygnięcia natury finansowej, jak na przykład dostępne źródła finansowania czy też regulacje dotyczące dostępu obywateli do efektów pracy owych podmiotów. Nie ma przecież powodu, dla którego opracowania dotyczące działań ogólnych i sfinansowane ze środków publicznych miałyby być rozpowszechniane odpłatnie lub reglamentowane. Z drugiej strony, absurdalne byłoby oczekiwanie, że ekspertyza przygotowana na potrzeby konkretnej partii miała być powszechnie dostępna od chwili jej stworzenia.
3. Negatywnie oceniamy możliwość przyznawania przez fundacje polityczne stypendiów i grantów na rzecz badaczy i organizacji pozarządowych. Nie ma żadnego uzasadnienia, dla którego fundacje polityczne, działające z ramienia określonych partii politycznych miałyby przyznawać granty z pieniędzy publicznych na cele służące całemu społeczeństwu, występując w roli pośrednika. Znacznie bardziej efektywnym a zarazem mniej kontrowersyjnym rozwiązaniem byłoby zlecenie zadań w trybie konkursowym (vide FIO).

Członkami Forum Darczyńców są:

Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga	Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej	Stowarzyszenie Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika	Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe
Fundacja im. Stefana Batorego	Fundacja Ernst & Young	Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży	Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
Fundacja na rzecz Nauki Polskiej	Fundacja Wspomagania Wsi	Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz Lokalny	Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
Fundacja dla Polski	Fundacja Banku Zachodniego WBK	Fundacja Przyjaciółka	Fundacja J&S Pro Bono Poloniae
Fundacja Orange	Fundacja im. Jana Kantego Steczkowskiego	Fundacja BGŻ	

4. Art. 23 projektowanej ustawy dopuszcza finansowanie fundacji politycznych z darowizn. Nie określa jednak podmiotów, które te darowizny mogłyby przekazywać ani maksymalnej wysokości darowizny. Zapis ten, dający dużą dowolność w finansowaniu fundacji politycznych, oceniamy jako sprzyjający korupcji. Postulujemy zawężenie źródeł finansowania działalności fundacji politycznych do środków pochodzących z subwencji budżetowych.

Mamy nadzieję, że przedstawione powyżej uwagi zostaną uwzględnione w dalszych pracach służących poprawie debaty politycznej w Polsce. Równocześnie Forum Darczyńców wyraża gotowość do dalszej współpracy.

Z wyrazami szacunku,

Adam Zieliński - Członek Zarządu Forum Darczyńców w Polsce

Członkami Forum Darczyńców są:

Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga	Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej	Stowarzyszenie Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika	Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe
Fundacja im. Stefana Batorego	Fundacja Ernst & Young	Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży	Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
Fundacja na rzecz Nauki Polskiej	Fundacja Wspomagania Wsi	Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz Lokalny	Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
Fundacja dla Polski	Fundacja Banku Zachodniego WBK	Fundacja Przyjaciółka	Fundacja J&S Pro Bono Poloniae
Fundacja Orange	Fundacja im. Jana Kantego Steczkowskiego	Fundacja BGŻ	