

Jak monitorować nadużycia zasobów publicznych w wyborach



SŁOWO WSTĘPNE

Wybory są złożonym i kompleksowym procesem, obejmującym wiele powiązanych wzajemnie etapów organizacyjnych, które charakteryzują się różnym stopniem zaangażowania wyborców oraz zapewniają wszystkim kandydatom równe prawa i warunki uczestniczenia w procesie poprzez cały czas jego trwania. Wymóg ten obejmuje wszystkie elementy kampanii wyborczej, której zasady prowadzenia, w tym te dotyczące jej finansowania, wynikają z uregulowań prawa wyborczego oraz prawa o partiach politycznych, przewidując takie same dla wszystkich kandydatów warunki prowadzenia kampanii wyborczej¹.

Proces wyborczy przebiega w określonym otoczeniu organizacyjnym i prawnym oraz w oparciu o określone zasoby, zarówno prywatne lub komercyjne, jak też publiczne, zarządzane przez urzędującą grupę polityczną (partię, koalicję, porozumienie itp.). Z założenia i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi² zasoby publiczne powinny służyć całemu społeczeństwu na zasadach przyjętych przez instytucje ustawodawcze (centralne, samorządowe, inne). **Wykorzystanie zasobów publicznych przez zarządzające nimi instytucje lub osoby w celu wspierania wybranej wąskiej grupy, organizacji lub osoby, wbrew obowiązującym regulacjom, jest formą korupcyjnego przywłaszczenia tych zasobów, które powinno być ograniczane i karane, zgodnie z obowiązującym prawem oraz przy wykorzystaniu dostępnych środków administracyjnych i społecznych.**

Proces demokratyczny, a szczególnie kampania wyborcza, nie może funkcjonować bez dostępu do środków finansowych i innych zasobów. Partie polityczne, komitety wyborcze lub kandydaci muszą dysponować środkami pozwalającymi im na dotarcie do wyborców z programem politycznym i innymi informacjami. Jednak dostęp do zasobów publicznych może mieć korupcyjny wpływ na proces wyborczy poprzez np. kupowanie głosów, nadużycie zasobów publicznych czy nielimitowane wydatki na kampanię, co powoduje m.in. ograniczenie praw czy możliwości innych uczestników procesu i zaburza zasadę równych wyborów.

Wyrównoważona obserwacja działań prowadzonych w kraju przez polityków i partie polityczne w okresie poprzedzającym zarządzenie kolejnych wyborów oraz działania monitoringowe prowadzone przez organizacje społeczne w trakcie wyborów unaocznili wiele przypadków świadczących o możliwym wykorzystywaniu zasobów publicznych przez urzędników administracji państwowej lub samorządowej oraz przez partie polityczne do promowania swoich kandydatów, stwarzając im tym samym uprzywilejowaną pozycję w walce o mandat w organach przedstawicielskich. Skłoniło to Fundację Odpowiedzialna Polityka (dalej Fundacja) do podjęcia się przygotowania metodologii prowadzenia

¹ Omówienie charakterystyki procesu wyborczego wraz z warunkami, które proces wyborczy musi spełniać, aby został uznany za zgodny z prawem międzynarodowym, prawem krajowym oraz ze standardami określającymi ramy uczciwego, równego i przejrzystego procesu wyborczego, nie wchodzi w zakres niniejszego opracowania.

² Zob. zwłaszcza Rozdział X "Finanse publiczne" [Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku](#) (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z zm.) oraz [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych](#) (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

obserwacji potencjalnych nadużyć zasobów publicznych w trakcie trwania oficjalnej kampanii wyborczej, a także zastosowania jej w wyborach parlamentarnych w 2023 roku.

Metodologia zawiera informacje o możliwościach prowadzenia obserwacji wykorzystania zasobów publicznych w kontekście istniejących uregulowań prawnych oraz wskazuje przykłady możliwych rozwiązań organizacyjnych, szkoleniowych oraz analitycznych, które mogą być wykorzystane dla prowadzenia przyszłych obserwacji. Opracowanie oparte jest na doświadczeniach Fundacji nabytych w czasie obserwacji wyborów parlamentarnych w 2023 r. w Polsce oraz na rezultatach szeregu spotkań, warsztatów czy dyskusji przeprowadzonych z krajowymi i zagranicznymi partnerami Fundacji.

Mamy nadzieję, że opracowana przez nas metodologia będzie służyła osobom planującym monitorowanie nadużywanie zasobów publicznych (NZP) w kampanii wyborczej w polskich wyborach.

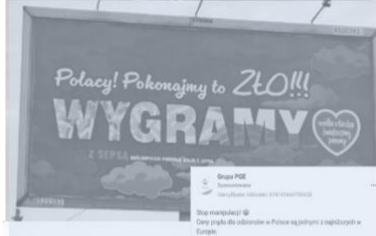
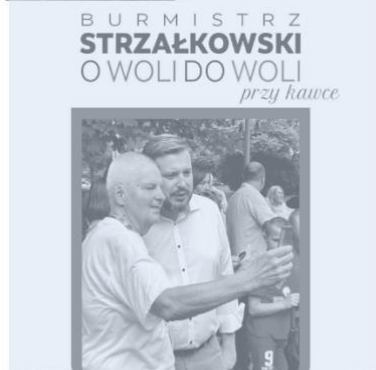
Autorzy i autorki metodologii chcieliby podziękować Alexowi Pommerowi i Anisowi Samaali z National Democratic Institute, Magnusowi Ohmannowi z International Foundation for Electoral Systems, Vladanie Jaraković z Center for Research, Transparency and Accountability z Serbii oraz Levanowi Natroshvili z International Society for Free Elections and Democracy z Gruzji za podzielenie się swoim doświadczeniem krajowym i międzynarodowym w monitorowaniu nadużywania zasobów publicznych i opracowaniu metodologii monitoringu. Chcielibyśmy również wyrazić ogromną wdzięczność dla prof. Macieja Serowańca z Center for Democracy, Accountability and Representation Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu za merytoryczną pomoc, życzliwość oraz cierpliwość do naszych pytań i pomysłów; a także dla koleżanek i kolegów z Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska i Fundacji Wolności, którzy wspierali nas swoją wiedzą i doświadczeniem w monitorowaniu działalności władz na szczeblu krajowym i lokalnym.

SPIS TREŚCI

SŁOWO WSTĘPNE	1
<u>NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH W UJĘCIU TEORETYCZNYM</u>	<u>6</u>
1. DEFINICJA GŁÓWNYCH POJĘĆ.....	7
ZASOBY PUBLICZNE	7
NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH (NZZ).....	8
2. ZNACZENIE NADUŻYWANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH W PROCESIE WYBORCZYM	12
WYSTĘPOWANIE NZZ W OBSZARACH ŻYCIA PUBLICZNEGO	12
KORUPCJA POLITYCZNA A NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH.....	13
RÓWNE WYBORY A NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH	14
SPOŁECZEŃSTWO A PROBLEM NADUŻYWANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH	15
OTOCZENIE POLITYCZNE A NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH.....	16
3. GŁÓWNE CELE OBSERWACJI NZZ W KONTEKŚCIE JAKOŚCI PROCESU WYBORCZEGO	17
OCENA REGULACJI PRAWNYCH.....	18
UWRAŻLIWIENIE OPINII PUBLICZNEJ NA ZNACZENIE WYSTĘPOWANIA NZZ	19
OCENA ZAKRESU WYSTĘPOWANIA NZZ	20
OCENA WPŁYWU NZZ NA PRZEBIEG KAMPANII WYBORCZEJ	21
PRZEDSTAWIENIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI	22
ZMIANA ŚWIADOMOŚCI OTOCZENIA POLITYCZNEGO WZGLĘDEM KONSEKWENCJI NZZ.....	23
4. KRYTERIA I PODSTAWY OCENY WYSTĘPOWANIA I ZASIĘGU NZZ	24
STANDARZY MIĘDZYNARODOWE I ZBIORY DOBRYCH PRAKTYK W OBSZARZE NZZ	24
ISTNIEJĄCE REGULACJE PRAWNE W POLSCE	27
POSTULOWANA DOCELOWA STRUKTURA KONTROLI WYSTĘPOWANIA NZZ	30
PODSUMOWANIE I GENERALNE UWAGI	31
<u>PRAKTYCZNE ASPEKTY OBSERWACJI NADUŻYWANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH</u>	<u>33</u>
5. PROWADZENIE OBSERWACJI NZZ – PODSTAWOWE WYTYCZNE	34
KOMPLEKSOWE PRZYGOTOWANIE DO OBSERWACJI	34
OKREŚLENIE SZCZEGÓŁOWYCH OBSZARÓW I ZAKRESU OBSERWACJI	36
WSTĘPNA CHARAKTERYSTYKA OCZEKIWANYCH REZULTATÓW OBSERWACJI	38
ODPOWIEDNIE PRZYGOTOWANIE OBSERWATORÓW	40
WERYFIKOWALNE ŹRÓDŁA INFORMACJI I POTWIERDZONE FAKTY	41
NIEZALEŻNA I OBIEKTYWNA OCENA ZGROMADZONYCH DANYCH	43
OCENA W ODNIESIENIU DO STANDARDÓW, DOBRYCH PRAKTYK I REGULACJI PRAWNYCH	45
DYSKUSJA WNIOSKÓW Z PARTNERAMI I ZAINTERESOWANYMI UCZESTNIKAMI PROCESU WYBORCZEGO	47

SFORMUŁOWANIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI.....	47
6. STRUKTURA MISJI MONITORINGOWEJ I ZESPÓŁ.....	49
OBSERWATORZY.....	49
ZESPÓŁ GŁÓWNY MISJI OBSERWACYJNEJ	53
ANALITYCY	53
SYGNALIŚCI – INFORMATORZY LOKALNI.....	53
RADA DORADCZA	54
ORGANIZACJE PARTNERSKIE	55
ORGANIZACJA PRACY MISJI OBSERWACYJNEJ	55
7. SZKOLENIA I MATERIAŁY SZKOLENIOWE	57
ZNACZENIE SZKOLEŃ OBSERWATORÓW DLA PROCESU OBSERWACJI	57
CELE, FORMA I ZAKRES SZKOLEŃ.....	58
TRENERZY	59
MATERIAŁY SZKOLENIOWE	59
BAZA WIEDZY I SYSTEM MERYTORYCZNEGO WSPARCIA DLA OBSERWATORÓW	60
8. PRZYGOTOWANIE DO OBSERWACJI:.....	62
WYBÓR POTENCJALNYCH OBSZARÓW OBSERWACJI - STANDARDOWE OBSZARY WYSTĘPOWANIA NZP.....	62
KRYTERIA WYBORU OBSZARÓW OBSERWACJI.....	63
ZAKRES OBSERWACJI	64
CHARAKTERYSTYKA TERENU.....	65
9. ŹRÓDŁA INFORMACJI I NARZĘDZIA OBSERWACJI.....	66
NARZĘDZIA POZYSKIWANIA I OPRACOWANIA/ANALIZY INFORMACJI	67
SYSTEMY ZBIERANIA DANYCH.....	71
ANALIZA DANYCH	74
10. RAPORTY PODSUMOWUJĄCE OBSERWACJĘ.....	79
11. WNIOSKI I REKOMENDACJE	82
FORMUŁOWANIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI	82
PREZENTACJA REKOMENDACJI	83
MONITORING WDROŻENIA REKOMENDACJI.....	83
12. STRATEGIA KOMUNIKACJI I PREZENTACJI WYNIKÓW OBSERWACJI	85
13. PODSUMOWANIE OBSERWACJI – WNIOSKI DLA ORGANIZACJI MONITORUJĄCEJ.....	87
INFORMACJA ZWROTNA.....	87
TEMATYKA DYSKUSJI.....	88
14. PODSUMOWANIE – OBSERWACJA NZP VS. OBSERWACJA DNIA GŁOSOWANIA	90
<u>PRZYDATNE ZAŁĄCZNIKI.....</u>	<u>91</u>
MONITORING NZP W WYBORACH PARLAMENTARNYCH W 2023 – WYBRANE OBSZARY OBSERWACJI I ICH	
CHARAKTERYSTYKA	92
ZAKRES INFORMACJI OBSZAROWYCH (ZIO) – WZÓR	95

CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBSERWACJI OBSERWATORA TERENOWEGO (WZÓR).....	97
FORMULARZ OBSERWACJI WYDARZEŃ LOKALNYCH (WZÓR).....	101
FORMULARZ OBSERWACJI GAZETKI SAMORZĄDOWEJ (WZÓR).....	113
RAPORT PODSUMOWUJĄCY DLA OBSERWATORÓW TERENOWYCH (WZÓR).....	115
RAPORT PODSUMOWUJĄCY DLA OBSERWATORÓW REGIONALNYCH (WZÓR).....	116
WZÓR PRZYKŁADOWEGO WNIOSKU O DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ.....	118
ZESTAWIENIE WNIOSKÓW O DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ (TABELA PRZYKŁADOWA).....	119



NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH W UJĘCIU TEORETYCZNYM

1. Definicja głównych pojęć

ZASOBY PUBLICZNE

W polskim porządku prawnym funkcjonuje określenie „środki publiczne”, których wykorzystywanie regulowane jest przez instrumenty/zakazy mające na celu zapobieganie ich nadużywaniu. Pojęcie środków publicznych ma formalno-prawną definicję, która zawarta jest w artykule 5 Ustawy o finansach publicznych³. Definicja ta raczej wąsko ujmuje pojęcie „środków publicznych” i ogranicza je praktycznie do środków finansowych. Jako dyscyplinę finansów publicznych, specjalny reżim obchodzenia się z nimi, rozumie się legalne, gospodarne i celowe wydatkowanie środków publicznych⁴.

Na potrzeby obserwacji wykorzystania środków publicznych w procesie wyborczym przyjęta została szersza definicja zasobów publicznych:



³ Klasyfikacja tam przyjęta dzieli środki publiczne na trzy podstawowe kategorie: dochody publiczne, przychody publiczne oraz środki pochodzące z budżetu UE i inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych. Przez środki publiczne należy rozumieć wszelkie wpływy finansowe, gromadzone na rachunkach władz publicznych zgodnie z obowiązującym prawem (zob. <https://mikroporady.pl/slownik-pojec/srodki-publiczne>).

⁴ Kwestie jej naruszeń normuje Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104). Dbałość o środki publiczne jest jednym z podstawowych obowiązków pracownika samorządowego. Zob. art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530 z zm.).

Uwzględnia ona ogólnie przyjęte definicje zasobów publicznych stosowane w nomenklaturze międzynarodowej, szczególnie przez organizacje zajmujące się obserwacją wykorzystania zasobów publicznych w procesie wyborczym. Definicja taka obejmuje cztery główne grupy środków publicznych, tworzących zasoby będące do dyspozycji przedstawicieli administracji centralnej lub samorządowej⁵.



NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH (NZP)

Pojęcie „nadużycie zasobów publicznych” (NZP) nie ma sprecyzowanej definicji ujętej w prawie międzynarodowym czy w prawie polskim. Rozumienie tego pojęcia można oprzeć na opisach zawartych w dokumentach instytucji międzynarodowych zainteresowanych przeciwdziałaniem temu zjawisku. W „Raplocie dot. niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych”⁶ wskazuje się, że za "niewłaściwe wykorzystanie zasobów publicznych" jest

⁵Za: IFES [‘Vote for Free: A Global Guide for Citizen Monitoring of Campaign Finance’](#) (pol. „Głosuj za darmo: Globalny przewodnik po monitorowaniu finansowania kampanii wyborczych przez obywateli”), 2022 - dalej “Vote for Free”), NDI Guidance Document [‘How Citizen Organizations Can Monitor Abuse of States Resources in Elections’](#), (pol. „Jak organizacje obywatelskie mogą monitorować nadużywanie zasobów publicznych w wyborach”), 2021 (dalej - NDI Guidance Document).

⁶ Przyjęte przez Radę ds. Demokratycznych Wyborów Komisji Weneckiej na 46. posiedzeniu (Wenecja, 5 grudnia 2013 r.) oraz przez Komisję Wenecką na 97. sesji plenarnej.

powszechnie uznawane „niezgodne z prawem zachowanie urzędników państwowych, inkumbentów⁷ w procesie wyborczym lub partii politycznych w celu wykorzystania ich oficjalnych stanowisk lub powiązań z instytucjami publicznymi dla wywarcia wpływu na wynik wyborów”⁸.



Definicja

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęte zostało pojęcie „**nadużycie zasobów publicznych**”, które obejmuje takie **zachowanie (działanie lub powstrzymanie się od działania) podmiotu publicznego, dysponującego środkami i innymi zasobami publicznymi, które pod pozorem wykonywania zadań publicznych w rzeczywistości nakierowane jest na osiągnięcie indywidualnego celu osób reprezentujących ten podmiot lub podmiotów z nimi związanych, w tym partii politycznych lub kandydatów.**

Dla lepszego zrozumienia ogólnego podejścia do nadużycia zasobów publicznych oraz osadzenia go w przykładach realnych działań przedstawiamy przykładowe działania instytucji zarządzających zasobami publicznymi w podziale na wspomniane powyżej grupy zasobów. Działania te mogą być oceniane jako nadużywające te zasoby, jeśli korzyści z nich odnoszą jedynie wąsko określone grupy lub instytucje/organizacje, a jednocześnie korzyści takich pozbawiane są grupy będące w opozycji do działań realizowanych przez rząd/partię/koalicję rządzącą⁹:

- 1) **zasoby finansowe** – pozwalają na wykorzystanie przewagi będącej rezultatem zarządzania środkami finansowymi państwa:
 - wykorzystywanie budżetów lub funduszy pozabudżetowych w celu wspierania/promowania określonej opcji politycznej,
 - operowanie wynagrodzeniami w administracji publicznej, emeryturami, przywilejami socjalnymi lub subsydiami w celu przeznaczenia ich na jedynie określone grupy społeczne, które mogą wspierać/wspierają określoną opcję polityczną,
 - tworzenie systemów podatkowych preferujących grupy społeczne, które wspierają określoną opcję polityczną,
 - wykorzystywanie funduszy publicznych do korumpowania wybranych grup społecznych, np. poprzez dotacje, projekty finansowane centralnie, ale realizowane lokalnie itp.
- 2) **zasoby instytucjonalne** – pozwalają wykorzystać instytucje publiczne do propagowania własnych programów w oparciu o aparat państwowy, w tym pracowniczy:

⁷ Osoba sprawująca funkcję publiczną w wyniku wygrania wyborów (powszechnych, samorządowych itp.), która ubiega się ponownie o tę samą lub podobną funkcję (poseł, wójt, senator, prezydent itp.).

⁸ Komisja Wenecka, [‘Joint guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes’](#) (pol. „Wspólne wytyczne dotyczące zapobiegania i reagowania na nadużycia zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych”). 2016.

⁹ opracowania własne na podstawie „Vote for Free”.

- wykorzystywanie instytucji do propagowania wybranych kierunków lub działań przy jednoczesnym ograniczaniu takich możliwości wobec oponentów, np. w mediach publicznych lub mediach lokalnych (finansowanych przez instytucje samorządowe),
- zmuszanie lub zachęcanie pracowników instytucji publicznych/firm komercyjnych kontrolowanych przez rząd/samorząd do popierania programu kandydatów koalicji/partii rządzącej w trakcie kampanii wyborczej,
- wykorzystywanie instytucji do wspomagania/utrudniania prowadzenia kampanii, np. w formie przydzielania lokalizacji na prowadzenie kampanii wyborczej, przyznawania upustów cenowych lub zabrania organizacji wydarzeń oponentom politycznym.

3) **zasoby regulacyjne** – pozwalają na wprowadzanie przepisów prawnych korzystnych dla wybranej opcji politycznej lub niekorzystnych dla jej oponentów:

- wprowadzanie uregulowań prawnych sprzyjających partii/koalicji rządzącej, np. w prowadzeniu kampanii wyborczej poprzez ustalanie określonego kalendarza wyborczego, zmian sprzyjających określonym wynikom głosowania poprzez tzw. gerrymandering¹⁰ lub wprowadzanie zmian w prawie wyborczym w okresie tuż przed dniem głosowania,
- wprowadzanie uregulowań prawnych, które stwarzają niekorzystne warunki startu w wyborach kandydatom opozycji, np. poprzez zmianę warunków ich rejestracji lub ograniczanie możliwości finansowania kampanii ze źródeł niezależnych itp.,
- ograniczanie możliwości komunikowania swoich programów oponentom politycznym poprzez np. ograniczenia praw emisji mediom niezależnym, ograniczenia zakresu działania organizacjom niezależnym (tzw. agenci zagraniczni), przejęcie mediów niezależnych przez instytucje/spółki komercyjne zależne od rządu itp.,
- wprowadzanie uregulowań zwiększających zależność administracji wyborczej od koalicji/partii rządzącej lub wprowadzanie zmian w strukturze i organizacji sądownictwa w celu ukierunkowania orzeczeń sądowych na korzystne dla koalicji/partii rządzącej.

4) **zasoby wykonawcze** – pozwalają na ukierunkowane i wybiórcze egzekwowanie uregulowań prawnych lub na ich dowolną (praktycznie) interpretację:

- wykorzystanie służb mundurowych w celu utrudniania lub uniemożliwiania oponentom politycznym prowadzenia kampanii wyborczej poprzez np. nieudzielenie zgody na wydarzenia kampanijne, aresztowanie kandydatów itp.,
- ograniczenie działań organizacji społecznych poprzez np. aresztowanie ich członków, rozpędzanie manifestacji itp.,
- nadmierna kontrola zwolenników oponentów politycznych przez służby podatkowe itp.

¹⁰ Zmiana granic okręgów wyborczych, mająca na celu zwiększenie szans wygrania określonych kandydatów w oparciu o znane i przewidywane preferencje wyborców.

Ocena, czy zaobserwowane działanie stanowi nadużycie zasobów publicznych, wymaga kompleksowego podejścia i w większości przypadków jest niezwykle skomplikowana. Przykładem mogą być działania tzw. kandydatów-inkumbentów. Przecież z założenia znajdują się oni w uprzywilejowanej sytuacji, np. przyciągając uwagę mediów z racji pełnionej funkcji lub dysponując prestiżem uznanej osoby publicznej. Próba znalezienia granicy pomiędzy tą „naturalną” przewagą nad innymi kandydatami a nielegalnym lub nieuczciwym postępowaniem, kiedy stanowisko wykorzystywane jest do pozyskania dodatkowych środków na kampanię, spośród zasobów publicznych będących jedynie w zarządzie danego „inkumbenta” lub jego partii/koalicji, stanowi duże wyzwanie. **Obszar „niezdefiniowany” z punktu widzenia nadużywania zasobów publicznych i ich oceny jest szeroki. Często brak jasnych i kompleksowych uregulowań prawnych dotyczących wykorzystywania zasobów publicznych, szczególnie w procesie wyborczym, pogłębia trudności w ocenie tego zjawiska,** z drugiej strony jednak może stanowić zachętę do wykorzystywania tych zasobów w sposób daleki od przejrzystości i uczciwości.

2. Znaczenie nadużywania zasobów publicznych w procesie wyborczym

WYSTĘPOWANIE NZP W OBSZARACH ŻYCIA PUBLICZNEGO

Korzystanie z zasobów publicznych w sposób niewłaściwy, mający na celu wywarcie wpływu na wynik wyborów, prowadzi do uzyskania przez dysponenta zasobów nieuprawnionej przewagi nad konkurentami w procesie wyborczym.

Nadużycie zasobów publicznych, zwłaszcza w kampanii wyborczej, ale również przed jej oficjalnym rozpoczęciem, prowadzi w zasadzie każdorazowo, niezależnie od swojej potencjalnej nielegalności, do zakłócenia równości szans, która powinna zostać kandydatom/ugrupowaniom ich wystawiającym zapewniona¹¹. Nieuczciwa przewaga uzyskana dzięki użyciu zasobów publicznych wyjątkowo silnie może uderzać w podmioty nowe na scenie politycznej i nie mające jeszcze swoich przedstawicieli czy to w władzach centralnych, czy samorządowych.

Instytucje publiczne i samorządowe sprawują zarząd nad majątkiem i zasobami publicznymi w ramach istniejących regulacji prawnych. Nadużycie zasobów publicznych wynika z nadmiernego i/lub pozaprawnego wykorzystania przywileju „wykonywania zarządu” nad zasobami publicznymi, często prowadzącego do zrównania rozumienia pojęcia „zarząd” z pojęciem „własność”.



Sytuacja taka może prowadzić przede wszystkim do:

- zawłaszczenia zasobów publicznych przez zarządzające nimi instytucje lub grupy polityczne oraz wykorzystywanie zasobów do realizacji „swoich” celów i/lub
- nadużycia zasobów w interesie ograniczonej grupy społecznej/jednostek, co prowadzi do uprzywilejowania tej grupy społecznej/jednostek w różnych obszarach i na różnym poziomie, np. dostępu do środków finansowych, instytucjonalnych, decyzyjnych, regulacyjnych, osobowych i/lub.,

¹¹ Zasada równych wyborów jest *expressis verbis* wyrażona w polskim prawie dla wszystkich wyborów. Zob. art. 96 ust. 2, 97 ust. 2, 127 i 169 ust. 2 [Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku](#) (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 328 [Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy](#) (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 dalej: Kodeks wyborczy lub kw).

- pozbawienia dostępu do zasobów publicznych tych grup społecznych lub jednostek, które prezentują się jako oponenti polityczni wobec rządu/partii lub koalicji rządzącej.

Przykłady tego typu działań występują niestety dość często i mogą być obserwowane praktycznie na całym świecie. Należą do nich na przykład:

- zwiększanie liczby kadencji, podczas których wybrany polityk może sprawować daną funkcję (z reguły jest to realizacja „swoich” celów); działania takie są dosyć powszechne w części państw afrykańskich czy należących niegdyś do Związku Radzieckiego,
- podporządkowanie mediów publicznych rządzącej partii/koalicji i pozbawienie dostępu do nich oponentów politycznych; przykładem z ostatnich lat może być sytuacja mediów publicznych obserwowana na Węgrzech czy w Polsce,
- wprowadzenie regulacji praktycznie pozbawiających niektóre organizacje pozarządowe możliwości prowadzenia działalności; przykładem może być ustawa o „agentach zagranicznych”, przyjęta w Rosji i wykorzystywana wobec organizacji występujących przeciwko działalności tamtejszej władzy.

KORUPCJA POLITYCZNA A NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Do korupcji politycznej dochodzi gdy grupy/partie polityczne lub osoby pełniące funkcje publiczne nadużywają władzy dla swoich osobistych lub grupowych zysków. Wykorzystane zasoby publiczne pozwalają na pozyskanie dodatkowego wsparcia dla swoich działań lub na ograniczenie działania oponentów politycznych. Działania korupcyjne mogą obejmować m.in. przekupstwo, defraudację czy nepotyzm.

Korupcja polityczna ma również znacznie szersze, negatywne oddziaływanie społeczne – powoduje osłabienie pozycji instytucji państwowych, publicznych czy samorządowych, jak też obniżenie poziomu zaufania obywateli do państwa i jego działań oraz przyczynia się do rozprzestrzeniania się zjawiska korupcji na wszelkie inne sfery życia oraz działania państwa.

Korupcja polityczna jest również przyczyną nieefektywnego wykorzystania zasobów publicznych poprzez ich niewłaściwą alokację, mającą na celu zysk jedynie dla wybranej, rządzącej grupy politycznej, a pomijającą potrzeby społeczeństwa jako całości. Może się to przyczyniać bezpośrednio do pogłębienia nierówności społecznych oraz gospodarczych.

Korupcja polityczna ma w końcu destrukcyjny wpływ na poziom praworządności w państwie, w tym również na jakość samego procesu wyborczego. W czasie wyborów pokusa dla polityków, szczególnie tych będących jednocześnie kandydatami, do wykorzystania zasobów publicznych dla własnych celów znacząco wzrasta. Zapewnienie sobie ponownego wyboru, a więc dostępu do korzyści wynikających ze sprawowania władzy, w połączeniu z ryzykiem utraty takich korzyści w wypadku przegranej w wyborach może przyczyniać się do powstania atmosfery przyzwolenia na wykorzystywanie przywilejów płynących z piastowania urzędu dla własnych celów i bez ograniczeń.

Tego typu działania mogą naruszać prawa kandydatów i partii czy koalicji wyborczych do równej i uczciwej konkurencji oraz ograniczać prawa wyborców do obiektywnego i swobodnego wyboru swoich przedstawicieli w sytuacji niepełnego dostępu do obiektywnej informacji. Naruszają one podstawowe zasady równych i demokratycznych wyborów oraz zmniejszają zaufanie do procesu demokratycznego i samej instytucji demokracji¹².



Ważne!

Nadużywanie zasobów publicznych jest formą korupcji, w tym korupcji politycznej, która może mieć niezwykle destrukcyjny wpływ na proces wyborczy.

Może się to przejawiać poprzez m.in.:

- stwarzanie **nierównych warunków do prowadzenia kampanii wyborczej** – wprowadza nieuprawnione uprzywilejowanie wybranej grupy, partii czy kandydata w stosunku do pozostałych uczestników procesu wyborczego,
- stworzenie **dotatkowej i nieuprawnionej przewagi** wybranej grupy, partii czy kandydatów sprawujących władzę nad pozostałymi uczestnikami procesu,
- **zanik granicy oddzielającej państwo od partii czy koalicji rządzącej**, co pozwala na „łatwe” wykorzystanie zasobów publicznych dla celów realizacji wyłącznie partyjnych programów itp.,
- **nieefektywne zagospodarowanie zasobów publicznych**, którego celem jest w tym przypadku wygranie wyborów, a nie zrównoważony rozwój kraju i poprawa warunków życia społeczeństwa.

RÓWNE WYBORY A NADUŻYCIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Prawo gwarantuje kandydatom startującym w wyborach równość szans i warunków prowadzenia kampanii¹³. Nadużycie zasobów publicznych czy to w kampanii wyborczej, czy przed jej oficjalnym rozpoczęciem prowadzi do zaburzenia równości szans. Taka nieuczciwa przewaga działa na niekorzyść nowych kandydatów i partii, które nie cieszą się taką samą rozpoznawalnością i nie umieściły jeszcze swoich przedstawicieli we władzach centralnych i/lub samorządowych. Nadużycie zasobów publicznych podczas kampanii wyborczej narusza również gwarancje dotyczące biernego prawa wyborczego, którego realizacja powinna być zależna wyłącznie od obiektywnego spełnienia określonych prawem warunków, takich jak wiek, niekaralność itp.

Oddzielnym aspektem procesu wyborczego jest swoboda wyboru gwarantowana wyborcom i swoboda prowadzenia kampanii wyborczej – dwa z trzech wyróżnianych w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego elementów zasady wolnych wyborów, ugruntowanej w art. 2 Konstytucji. W

¹² W oparciu o m.in. NDI Guidance Document.

¹³ Jak już wspomniano wyżej, zasada równych wyborów jest *expressis verbis* wyrażona w polskim prawie dla wszystkich wyborów.

przypadku nadużywania zasobów publicznych, np. poprzez zawłaszczenie mediów publicznych i kreowanie przez nie jednostronnych przekazów, wydaje się, że możemy mówić o zaburzeniu w pełni swobodnego ukształtowania woli wyborców, a także, w pewnych aspektach, swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej (brak głosu dla określonych ugrupowań w programach publicystyczno-informacyjnych czy tendencyjne traktowanie ich przekazów i reprezentantów).

Nadużycie zasobów publicznych w wyborach „nie tylko podważa (...) uczciwość wyborczą, ale także eliminuje odpowiedzialność publiczną i narusza kluczowe zobowiązania międzynarodowe. Pozostawione bez kontroli nadużywanie zasobów państwowych może trwale zmienić wyniki wyborów, podważyć zaufanie do demokracji i podważyć zdolność rządów do służenia obywatelom”¹⁴.

SPOŁECZEŃSTWO A PROBLEM NADUŻYWANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Rola organizacji pozarządowych oraz ogółu społeczeństwa w procesie kontrolowania i ograniczania nadużywania zasobów publicznych, szczególnie w procesie wyborczym, jest kluczowa. Politycy zazwyczaj nie są zainteresowani wprowadzaniem ograniczeń mających na celu uniemożliwienie im nadużywania zasobów publicznych. Dlatego rola organizacji pozarządowych i obywateli w dokumentowaniu zjawiska nadużywania zasobów publicznych oraz komunikowaniu politykom, jak ważne jest uregulowanie tego zagadnienia, może stanowić podstawową ścieżkę do wprowadzenia oczekiwanych zmian.

Istotne jest przekonanie społeczeństwa, że kwestia wykorzystywania i nadużywania zasobów publicznych w procesie wyborczym jest ważna i wpływa nie tylko na jakość samych wyborów, ale również na znaczenie głosu każdego z wyborców. Równie istotne jest pokazanie obywatelom, że nadużywanie zasobów publicznych stanowi tak naprawdę element działań korupcyjnych oraz zawłaszczenie wspólnego, społecznego majątku przez wybraną, zwykle małą grupę, która realizuje swoje partykularne interesy.

Niepokojące jest, że nadużywanie zasobów publicznych w znacznej mierze nie jest postrzegane przez opinię publiczną jako coś negatywnego, a poziom tolerancji dla tego typu działań jest wysoki¹⁵. Jednocześnie polityka jest tą dziedziną życia społecznego, którą Polacy uznają za najsilniej dotkniętą korupcją. W 2021 r. łącznie 71% badanych uznało wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii za częste (bardzo i raczej) zjawisko¹⁶. Naszym zdaniem ma to swoje odzwierciedlenie w częstym braku reakcji na ewidentne przejawy korupcji politycznej oraz rzadko widocznych konsekwencjach takich działań dla polityków, którzy są w nie zaangażowani.

¹⁴ NDI Guidance Document.

¹⁵ *„Nadużywanie zasobów publicznych w ocenie społecznej”*, Badanie przeprowadzone przez opinia24 na zlecenie Fundacji Odpowiedzialna Polityka na reprezentatywnej grupie 1000 respondentów w dniach 9-11 października 2023 r. metodą CAWI.

¹⁶ A. Cybulska, K. Pankowski, [Różne barwy korupcji w Polsce. Komunikat z badań](#), Nr 151/2021, s. 10 i n.

OTOCZENIE POLITYCZNE A NADUŻYWANIE ZASOBÓW PUBLICZNYCH

Nadużywanie zasobów publicznych odbywa się zawsze w określonym otoczeniu politycznym w danym kraju lub regionie. Podejście polityków oraz partii politycznych do kwestii wykorzystywania zasobów publicznych ma kluczowe znaczenie dla ograniczania skali takich nadużyć poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, mechanizmów kontrolujących oraz systemu sankcji za ewentualne naruszenia przepisów prawa.

Ograniczenie możliwości wykorzystywania zasobów publicznych przez partie polityczne i polityków jest jednak postrzegane jako sprzeczne z ich krótkoterminowymi interesami. Niekontrolowany lub kontrolowany, ale w ograniczonym zakresie dostęp do zasobów publicznych, szczególnie w czasie prowadzenia kampanii wyborczej, stanowi olbrzymią pokusę dla tych uczestników procesu wyborczego, którzy mają możliwości użycia tych zasobów, a tym samym uzyskania przewagi nad swoimi konkurentami. Powoduje to określone trudności w przekonaniu partii politycznych i polityków do konieczności bardziej zdecydowanego uregulowania kwestii wykorzystywania zasobów publicznych.

Odzwierciedleniem tego problemu są przyczyny nadużywania zasobów publicznych w kampanii wyborczej, podawane przez różne opracowania i organizacje zajmujące się obserwacją tego procesu. Na pierwszym miejscu wspomina się niedoskonałe regulacje prawne, które w niewystarczający sposób definiują nadużycia zasobów publicznych oraz wyznaczają ramy ich wykorzystania. Drugim podstawowym problemem jest brak lub ograniczone możliwości egzekwowania istniejących regulacji prawnych¹⁷. Pokazuje to, jak znaczącą rolę odgrywa tzw. wola polityczna w procesie kontroli i ograniczania nadużywania zasobów publicznych.

Wydaje się, że zmiana podejścia do NZP i znaczące jego ograniczenie nie jest możliwe bez przekonania polityków do takich działań. Dlatego tak istotna jest presja wywierana w tej sprawie przez organizacje społeczne oraz aktywnych obywateli, które mogłyby zwrócić uwagę kręgów politycznych na znaczenie kwestii NZP dla wyborców. Karanie polityków nadużywających zasobów publicznych w trakcie kampanii poprzez nieoddawanie na nich głosu w wyborach świadczyłoby o braku społecznego przyzwolenia na takie działania i miałoby potencjalnie największy wpływ na polityków.

¹⁷ The Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities, Report CG31(2016)07 final: [The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials](#) (pol. Nadużywanie zasobów publicznych w procesach wyborczych: rola lokalnych i regionalnych radnych i urzędników publicznych), 2016.

3. Główne cele obserwacji NZP w kontekście jakości procesu wyborczego

Obserwacja wykorzystania zasobów publicznych została zapoczątkowana w sytuacji pogarszającego się stanu demokracji w Polsce¹⁸ oraz zmniejszającego się zaufania do samego procesu wyborczego wśród wyborców oraz różnego rodzaju instytucji społecznych i politycznych. Niektórymi z powodów były m.in. sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 roku, naruszenie niezależności systemu sądowego czy postępujące zacieranie się granic pomiędzy tym, co partyjne a tym, co państwowe. W przypadku wyborów problemem wyróżnionym przez organizacje prowadzące obserwację była kwestia nadużycia zasobów publicznych, szczególnie w obszarze mediów publicznych i finansowania kampanii wyborczej¹⁹. W połączeniu z opinią wielu organizacji międzynarodowych o znaczącym wpływie nadużywania zasobów publicznych na przebieg procesów wyborczych przygotowanie metodologii takiej obserwacji i jej przeprowadzanie w Polsce są w pełni uzasadnione.

Zanim jednak rozpocznie się obserwację nadużywania zasobów publicznych, warto zastanowić się nad celem prowadzenia takiego działania. Cel przyjęty przez organizację monitorującą będzie miał wpływ na rozliczne aspekty misji monitoringowej - od wyboru obszarów obserwacji, przez strategię komunikacyjną, aż po działania rzecznicze lub ich brak. Minimalnym [podstawowym?] celem obserwacji jest zbadanie samego zjawiska – sprawdzenie, czy na wybranym obszarze lub w wybranym temacie dochodzi do nadużywania zasobów publicznych w wyborach. Pójście o krok dalej i systematyczne zbieranie danych z obserwacji pozwoli głębiej przeanalizować wyniki monitoringu, a także na ich podstawie wypracować rekomendacje zmian prawnych. To z kolei otwiera pole do szeroko-zakrojonych działań informacyjnych, kampanijnych czy rzeczniczych.

Autorzy niniejszej metodologii rekomendują kompleksowe podejście do monitoringu, uwzględniające poniższe elementy:

1. Ocenę regulacji prawnych
2. Uwrażliwienie opinii publicznej na znaczenie występowania NZP
3. Ocenę zakresu występowania NZP
4. Ocenę wpływu NZP na przebieg kampanii wyborczej
5. Przedstawienie wniosków i rekomendacji
6. Zmiana świadomości otoczenia politycznego względem konsekwencji NZP

¹⁸ Od 2020 r. w indeksie [Freedom House Nations in Transit](#) Polska określana jest jako częściowo skonsolidowana demokracja.

¹⁹ OBWE/ODIHR, [Sprawozdanie Końcowe Misji specjalnej obserwacji wyborów OBWE/ODIHR na wybory prezydenckie w Polsce w 2020 r.](#), 2020.

OCENA REGULACJI PRAWNYCH

Jak ocenił Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy: „Niektóre z elementów międzynarodowych wytycznych odnośnie do wykorzystania zasobów publicznych mogą wymagać formalnej podstawy w Konstytucji lub w innych aktach prawnych danego kraju, ale wytyczne mogą też być wdrażane poprzez zastosowanie odpowiednich kodeksów etyki, praktyki administracji publicznej oraz interpretacji istniejących przepisów przez właściwe sądy w danym kraju. Istotne jest, aby ustawodawstwo, regulacje i orzeczenia sądowe były ze sobą spójne i nie tworzyły luk, niejasności interpretacyjnych i sprzecznych rozstrzygnięć”²⁰. Stwierdzenie to pokazuje, jak bardzo skomplikowane i złożone jest zagadnienie nadużywania zasobów publicznych oraz „uchwycenie” tego w przepisach prawnych.

Ocena regulacji prawnych przeprowadzana powinna być w kilku krokach. Zarysowując, rozpoczęc należy od:

1. Ustalenia, które akty prawne rangi konstytucyjnej i ustawowej poruszają wprost interesujące nas kwestie

Przede wszystkim – intuicyjnie - poszukiwania rozpoczniemy od Konstytucji i ustawy/ustaw regulujących wybory, w polskim przypadku Kodeksu wyborczego. Pamiętać należy jednak, aby nie zawęzić obszaru wyłącznie do nich. Niezwykle istotne będzie także zapoznanie się z przepisami regulującymi np. status urzędników państwowych/samorządowych, finanse publiczne i zarządzanie nimi, ograniczenia nakładane na osoby piastujące funkcje z wyboru, jak również inne, właściwe tematycznie dla wybranego przez nas obszaru obserwacji, np. Prawo prasowe czy przepisy o nadawcy publicznym, czy regulatorze mediów w razie zainteresowania obszarem wykorzystywania politycznej przewagi w mediach publicznych.

2. Ustalenia, które akty prawa obowiązującego wewnątrznie mogą znaleźć zastosowanie i w stosunku do kogo

Dla oceny postępowania pracowników odpowiednich instytucji czy urzędów mogą mieć zastosowania przepisy o charakterze wewnętrznym, np. przyjmowane w celu zapobiegania korupcji wewnętrzne polityki, jak i kodeksy etyczne.

3. Sprawdzenia, które instytucje uprawnione są do kontrolowania występowania naruszeń przepisów zidentyfikowanych w punktach 1 i 2

Obok ich wskazania bardzo ważne będzie również prześledzenie systemowego osadzenia (w ramach administracji wyborczej czy poza), zakresu kompetencji i przyznanych prawem środków/narzędzi do ich wykonywania, a tym samym egzekwowania poszanowania prawa w zakresie służącym wykrywaniu i przeciwdziałaniu nadużyciom zasobów publicznych.

²⁰ Raport: [Nadużywanie zasobów publicznych w procesach wyborczych: rola lokalnych i regionalnych radnych i urzędników publicznych](#)



Wskazówka

Ocena regulacji prawnych powinna obejmować:

- **aspekt materialny** – poszukiwanie regulacji zakazujących zachowań o charakterze nadużyć zasobów publicznych, jak i
- **aspekt instytucjonalny** – identyfikacja podmiotów o odpowiednich kompetencjach i wyposażonych w niezbędne środki do egzekwowania obowiązującego w tym obszarze prawa.

W obu aspektach warto rozpocząć ocenę od przepisów prawa wyborczego. Zdecydowanie jednak nie można się wyłącznie do nich ograniczać.

UWRAŻLIWIENIE OPINII PUBLICZNEJ NA ZNACZENIE WYSTĘPOWANIA NZP

Występowanie NZP w procesie wyborczym powoduje negatywne skutki dla jego jakości, ale przede wszystkim ogranicza prawa samych wyborców i niektórych kandydatów, m.in. do pełnej informacji, równego głosu lub takich samych warunków prowadzenia kampanii wyborczej.

Występowanie NZP przynosi jednak pewne benefity wybranym kandydatom i/lub partiom politycznym. Z reguły są to siły polityczne sprawujące w danym momencie (w czasie wyborów) władzę, a więc mogące wykorzystywać swój dostęp do zasobów publicznych w celu wsparcia prowadzonej przez siebie kampanii wyborczej. Oznacza to, że ich skłonność, jak zresztą każdej przyszłej władzy, do ograniczenia tego dostępu i wynikających z tego korzyści jest mało prawdopodobna.

Przeciwdziałanie lub ograniczanie występowania NZP wymaga więc wsparcia ze strony ogółu społeczeństwa – wyborców i ich reprezentantów w postaci organizacji społecznych – oraz wywarcia presji na polityków i parlamentarzystów w celu doprowadzenia do zmiany podejścia w traktowaniu NZP oraz do wprowadzenia uregulowań prawnych ograniczających NZP.

Wypracowanie poparcia opinii społecznej dla ograniczenia NZP wymaga działań rozłożonych w czasie oraz obejmujących różne obszary. Do najważniejszych należą:

- pełniejsze zrozumienie pojęcia NZP przez społeczeństwo/wyborców,
- przedstawienie wyborcom negatywnego wpływu NZP na proces wyborczy, w tym na sam rezultat wyborów,
- wypracowanie propozycji zmian o charakterze legislacyjnym i edukacyjnym, jak też zaprezentowanie ich wyborcom
- budowanie koalicji podmiotów zainteresowanych wdrożeniem proponowanych rozwiązań.

Rezultaty obserwacji NZP w trakcie kampanii wyborczej mogą być wykorzystane jako silny argument w dyskusji o koniecznych zmianach legislacyjnych dotyczących wykorzystywania zasobów publicznych przez kandydatów i partie polityczne. Zgromadzone przykłady zaobserwowanych nadużyć wraz z

rekomendacjami pozwolą na przedstawienie często trudnych do zobrazowania zagrożeń w sposób zrozumiały dla każdego obywatela.

OCENA ZAKRESU WYSTĘPOWANIA NZP

W oparciu o dane z raportu organizacji Transparency International nadużycia nie-finansowych zasobów publicznych występują regularnie lub często w 34% krajów europejskich, ale już w ponad 80% krajów Europy Centralnej i Wschodniej²¹. Są to dane zagregowane dla wszystkich lub większości obszarów wykorzystania zasobów publicznych. Dokładna obserwacja tego zjawiska wymaga jednak indywidualnego podejścia do poszczególnych typów zasobów publicznych, aby można było przeprowadzić szczegółową i pogłębioną obserwację. Ma to swoje odzwierciedlenie m.in. w zróżnicowaniu zasobów, którymi dysponuje obserwujący, dostępności informacji, posiadanych narzędziach analizy danych itp. Z naszych doświadczeń wynika, że każdy obszar wykorzystania zasobów publicznych (inny typ zasobu publicznego) wymaga osobnego zestawu narzędzi oraz odpowiednich środków potrzebnych do obserwacji.

Dopiero zastosowanie odpowiednich narzędzi oraz analiza odpowiednio zgromadzonych danych może pozwolić na oszacowanie skali zjawiska nadużywania zasobów publicznych.

Dodatkowymi elementami potrzebnymi do oceny zakresu występowania NZP w danym obszarze są:

- odpowiedni czas przewidziany na obserwację oraz
- wybór obszaru geograficznego, na którym prowadzona jest obserwacja.

Prowadząc obserwację tylko w czasie trwania kampanii wyborczej, pomijamy zjawiska, które miały miejsce podczas tzw. prekampanii, która potencjalnie może mieć równie duże znaczenie dla wyników wyborów, co oficjalna kampania. Prowadząc obserwację lokalnych periodyków wydawanych przez urzędy gminy lub urzędy miast, możemy nie mieć organizacyjnych i finansowych możliwości objęcia obserwacją statystycznie istotnej liczby periodyków, a więc nie będziemy mogli się wypowiedzieć o skali NZP w tym obszarze tematycznym w skali całego kraju. Jednak podczas wyborów samorządowych posiadane środki mogą pozwolić na obserwację większości periodyków wydawanych na terenie danej gminy, powiatu lub nawet województwa, co pozwoli obserwującym ocenić zakres występowania NZP na tym obszarze z dużą dokładnością.

Czy taka całościowa ocena obszaru/zakresu występowania NZP/wybranego rodzaju NZP jest niezbędna jako rezultat obserwacji? Naszym zdaniem – niekoniecznie. Jest niezwykle przydatna, szczególnie dla poparcia wynikających z obserwacji rekomendacji, odnoszących się do prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego kraju. Takiej oceny możemy użyć jako argumentu o powszechności (lub nie) występowania zjawiska i jego znaczeniu dla całości procesu wyborczego. Jednocześnie nawet cząstkowe wyniki obserwacji mogą być zostać wykorzystane w dyskusji z

²¹ Transparency International, [‘Best practices on preventing the abuse of public resources’](#) (pol. „Dobre praktyki prewencji nadużywania zasobów publicznych”), 2017.

wyborcami w celu uwrażliwienia ich na konsekwencje NZP lub pokazania, że w danym okręgu/obwodzie wyborczym niektórzy kandydaci mieli wsparcie w postaci zasobów publicznych, które w związku z tym nie zostały właściwie wykorzystane na rzecz całej społeczności.



Ważne!

Brak możliwości dokonania całościowej, w skali kraju lub nawet województwa, oceny zakresu występowania NZP nie powinien stanowić przeszkody dla prowadzenia obserwacji. Nawet jednostkowe przypadki NZP mają znaczenie dla jakości procesu wyborczego oraz zapewnienia pełni praw wszystkim kandydatom i wyborcom.

OCENA WPŁYWU NZP NA PRZEBIEG KAMPANII WYBORCZEJ

Wyznaczenie wyraźnej granicy pomiędzy działaniami funkcjonariuszy publicznych, które są uzasadnione ich obowiązkami i pełnionymi funkcjami a ich działaniami, które stanowią nadużycie zasobów publicznych jest niezwykle trudnym zadaniem. Równie trudne, jeśli nie trudniejsze, jest określenie wpływu, jaki nadużycie zasobów publicznych może mieć (lub miało) na przebieg i rezultaty kampanii wyborczej. Przy czym należy zauważyć, że ocena tego wpływu na przebieg kampanii wydaje się możliwa, podczas gdy wpływ NZP na wynik wyborów będzie raczej spekulacją niż rzetelnym oszacowaniem.

Jednym z podstawowych wymogów demokratycznych wyborów są równe warunki prowadzenia kampanii wyborczej dla wszystkich jej uczestników²². Wykorzystanie zasobów publicznych przez jednego z kandydatów stwarza mu uprzywilejowane warunki prowadzenia kampanii, np. pozwala uczestniczyć w spotkaniach/festynach organizowanych przez władze publiczne i prezentować tam swój program wyborczy. Oszacowanie kosztów organizacji takich spotkań, obserwacja ich liczby oraz frekwencji (uczestnicy wydarzeń są potencjalnymi wyborcami) pozwala na ocenę wpływu NZP na przebieg kampanii wyborczej poprzez określenie którzy kandydaci i w jakiej skali byli uprzywilejowani podczas jej prowadzenia.

Doświadczenia międzynarodowe nie oferują przekonującej metodologii oraz narzędzi do oceny wpływu NZP na wyniki wyborów. Generalnie uznaje się, że NZP zwiększa szansę kandydatów dysponujących takimi zasobami, ponieważ pozwala im dotrzeć ze swoim programem do większej liczby wyborców w krótszym czasie i za mniejszą kwotę. Jednak rzetelna ocena liczby dodatkowo uzyskanych miejsc w parlamencie/radzie czy sejmiku w wyniku NZP jest praktycznie niemożliwa²³.

²² Równość szans wyborczych ujmowana jest jako element zasady równych wyborów. Zob. pkt 2.3 wytycznych i pkt. 18-21 wytycznych [Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych](#) Komisji Weneckiej (Wenecja, 18-19 października 2002 r.), przyjęty przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu, 23 maja 2003 r., CDL-AD (2002) 23 rew.

²³ Wyjątkiem mogą być sytuacje, kiedy określona grupa wyborców będąca pod „kontrolą”/wpływem danej grupy politycznej, mającej dostęp do zasobów publicznych, wybiera sama lub ma decydujący wpływ na wybór kandydata – np. spółdzielnie mieszkaniowe, rady zakładowe itp.

Wydaje się jednak, że już sama ocena wpływu NZP na przebieg kampanii wyborczej może mieć znaczenie dla kształtowania się politycznej woli do wprowadzenia zmian w regulacjach prawnych, które pozwolą na ograniczenie zjawiska NZP.

PRZEDSTAWIENIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI

Wyniki obserwacji powinny posłużyć do sformułowania wniosków i rekomendacji, które wskazują kierunek działań zmierzających do ograniczenia możliwości nadużywania zasobów publicznych w procesie wyborczym. Formułując wnioski, warto zwrócić uwagę na kilka wymagań, którym powinny one sprostać.



Wskazówka

Rekomendacje powinny być:

- **realistyczne**, co oznacza, że mogą zostać wdrożone przy spełnieniu określonych, realistycznych, warunków¹,
- **weryfikowalne**, tak aby można było ocenić stopień ich wdrożenia oraz napotkane problemy,
- **zrozumiałe**, tak aby mogły zostać przedstawione wyborcom i innym uczestnikom procesu w celu uzyskania ich poparcia dla wdrożenia danej rekomendacji oraz
- **rzeczywiste**, czyli odnosić się do istniejących rozwiązań i/lub sytuacji oraz być oparte na weryfikowalnych faktach i danych.

Sformułowane wnioski powinny nie tylko opisywać postulowane zmiany, ale również wskazywać pewne elementy ważne dla ich wdrożenia, np. instytucje czy osoby odpowiedzialne, stopień ważności rekomendacji oraz przede wszystkim obszar, którego dotyczą itp. Można to pokazać na poniższym przykładzie²⁴:

Rekomendacja	Instytucja odpowiedzialna za jej wdrożenie	Kto może wesprzeć wdrożenie rekomendacji?	Kogo trzeba przekonać do wdrożenia rekomendacji?	Priorytet
Ograniczyć możliwości uczestniczenia w kampanii wyborczej wysokim urzędnikom publicznym	Parlament	Organizacje społeczne zaangażowane w obserwację wyborów	Obecni urzędnicy, którzy jako kandydaci będą mogli czerpać korzyści z istniejących rozwiązań	Wysoki

²⁴IFES, [‘Abuse of State Resources Research and Assessment Framework’](#) (pol. “Nadużywanie zasobów państwowych: ramy badań i oceny”), 2018.

Istotnym elementem formułowania rekomendacji jest ich wcześniejsze przedyskutowanie z innymi uczestnikami procesu politycznego w celu zweryfikowania wstępnych wniosków i postulatów oraz określenia stopnia realności ich wdrożenia. Dyskusja taka może również służyć do przekonania rozmówców do idei danej rekomendacji i jej wdrożenia. Zwłaszcza w temacie NZP jest to niezwykle ważne.

O ile jest to możliwe organizacyjnie, przedstawienie rekomendacji nie powinno zakończyć całego procesu obserwacji. Istotny jest też proces *follow-up*, czyli monitoringu procesu wdrażania rekomendacji oraz procesu przekonywania innych uczestników procesu politycznego do tego wdrażania. Rekomendacje bez procesu *follow-up* mogą pozostać jedynie sformułowaniami przedstawionymi na kartce. Brak monitoringu wdrożenia rekomendacji prowadzi także do niemożliwości określenia, które elementy NZP są najtrudniejsze do zmiany, jakiego rodzaju NZP mogą nadal występować w trakcie kolejnych wyborów itp. Osłabi to potencjalne rezultaty obserwacji oraz pozostawi wiele informacji i propozycji niewykorzystanych.

ZMIANA ŚWIADOMOŚCI OTOCZENIA POLITYCZNEGO WZGLĘDEM KONSEKWENCJI NZP

Osobnym zagadnieniem jest przekonanie polityków i innych uczestników procesu politycznego, że nadużywanie zasobów publicznych nie jest tak naprawdę korzystne dla nikogo w dłuższej perspektywie. Naszym zdaniem jedynie przekonanie do tego klasy politycznej może stanowić bodziec do zmiany regulacji prawnych.

Wydaje się, że poza niezbędną presją ze strony społecznej (o czym powyżej) konieczne są bezpośrednie działania w środowisku polityków. Dyskusje poparte wynikami przeprowadzonej obserwacji NZP stwarzają szansę na zmianę nastawienia wobec NZP i uwzględnienie potrzeby zmian legislacyjnych/organizacyjnych w celu wyeliminowania tego zjawiska.

Pomocne może być również podanie przykładów z innych państw, w tym spoza Unii Europejskiej, w których kwestie NZP są lepiej lub bardziej kompleksowo uregulowane – takim przykładem kraju, który prowadzi działania mające na celu zmniejszenie wpływu NZP na wybory, jest Serbia.

Szczegółowa strategia postępowania powinna być opracowana indywidualnie, w zależności od adresatów i lokalnego kontekstu politycznego, powinna też wykorzystywać narzędzia stosowane w tzw. lobbingu politycznym.

4. Kryteria i podstawy oceny występowania i zasięgu NZP

STANDARDY MIĘDZYNARODOWE I ZBIORY DOBRYCH PRAKTYK W OBSZARZE NZP

Podstaw dla przeciwdziałania nadużyciom zasobów publicznych w kampanii wyborczej należy szukać w aktach prawnych i ukształtowanych standardach związanych z realizacją podstawowych zasad rządzących wyborami. Odnajdziemy je w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵:



Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2 i bez nieuzasadnionych ograniczeń do:

- uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem **swobodnie wybranych przedstawicieli**;
- korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w **rzetelnych wyborach**, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, **równym** i tajnym, gwarantujących wyborcom **swobodne wyrażenie woli**;
- dostępu do służby publicznej w swoim kraju **na ogólnych zasadach równości**.

O wolnych wyborach, zapewniających swobodę wyrażania woli, stanowi również dodatkowy Protokół do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁶:



Art. 3 Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.

Bardzo istotne wskazówki, choć o charakterze niewiążącym, zawiera Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych. W przyjętych wytycznych wskazano, że **jednym z elementów zasady równych wyborów jest równość szans. Musi być ona zapewniona jednakowo partiom politycznym i kandydatom**. Wymaga to neutralnego podejścia władz państwowych, szczególnie w odniesieniu do:

- warunków prowadzenia kampanii wyborczej,
- relacjonowania kampanii wyborczej w mediach, zwłaszcza w mediach publicznych,
- publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

²⁵ Otwarty do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę w 1997 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

²⁶ Przyjęty w Paryżu 20 marca 1952 r.. Ratyfikowany przez Polskę w 1994 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

Równość szans odnosi się w szczególności do czasu antenowego w radiu i telewizji, funduszy publicznych i innych form wsparcia, a finansowanie partii politycznych, kandydatów i kampanii wyborczych musi być jawne. Zaznaczono także, że w pewnych przypadkach równość szans prowadzić może do ograniczenia wydatków partii politycznych, szczególnie na reklamę²⁷.

Z wyborczego punktu widzenia istotne znaczenie mają również postanowienia zawarte w Dokumentie Kopenhaskim²⁸, zwłaszcza w jego punkcie siódmym, rozwijającym aspekt wolnych wyborów:



Dokument Kopenhaski

7. Aby zapewnić, żeby wola narodu była źródłem autorytetu władzy, Państwa uczestniczące będą:

- (7.1) przeprowadzać wolne wybory w rozsądnych odstępach czasu według przepisów prawa; (...)*
- (7.3) gwarantować powszechne i równe prawo wyborcze dla pełnoletnich obywateli; (...)*
- (7.5) respektować prawo obywateli do ubiegania się bez dyskryminacji o urzędy polityczne lub publiczne, indywidualnie albo jako reprezentanci partii lub organizacji politycznych;*
- (7.6) respektować prawo jednostek i grup do tworzenia w pełnej swobodzie własnych partii politycznych lub innych organizacji politycznych, oraz wyposażać te partie i organizacje w niezbędne gwarancje prawne, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne;*
- (7.7) gwarantować, że prawo i porządek publiczny pozwolą na przeprowadzanie kampanii politycznych w uczciwej i wolnej atmosferze, w której żadne działania administracyjne, przemoc czy zastraszanie nie będą krępowały partii i kandydatów w swobodnym prezentowaniu swoich poglądów i kompetencji, jak również nie będą utrudniały wyborcom ich poznawania i omawiania, czy też oddawania głosów w sposób wolny od nacisków;*
- (7.8) zapewnić, że żadne przeszkody prawne lub administracyjne nie będą ograniczały swobodnego dostępu do mediów na zasadzie niedyskryminacji dla wszystkich ugrupowań politycznych i osób indywidualnych pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym.*

W trosce o uczciwe, zapewniające równość szans wybory instytucje międzynarodowe, bazując na obowiązujących przepisach, wypracowanych standardach, ale także, o ile nie przede wszystkim, poczynionych obserwacji stworzyły materiały o bardziej praktycznym wymiarze w interesującej nas materii. Należą do nich:

- [Wspólne wytyczne Komisji Weneckiej i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE dotyczące zapobiegania i reagowania na nadużycia zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych,](#)

²⁷ Tłumaczenie Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych na język polski dostępne jest [tu](#).

²⁸ Dokument spotkania kopenhaskiego z dnia 29 czerwca 1990 r. konferencji w sprawie wymiaru ludzkiego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie OBWE). Dostępny [tu](#).

- Poradnik National Democratic Institute: [“Jak organizacje obywatelskie mogą monitorować nadużywanie zasobów publicznych w wyborach”](#)
- [Ramy badań i oceny nadużywania zasobów państwowych](#) opracowane przez International Foundation for Electoral Systems

Materiały te prezentują praktyczne rozwiązania pomagające w monitorowaniu NZP, ale także w prezentacji rezultatów obserwacji wobec innych uczestników procesu wyborczego. Mogą one stanowić interesujące uzupełnienie i pogłębienie materiałów zawartych w niniejszym opracowaniu.

Jak wskazują autorzy opracowania [Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections](#) (pol. Nieuczciwa przewaga: Nadużywanie zasobów państwowych w wyborach) należy pamiętać o trzech ważnych zasadach.

Po pierwsze, **ramy prawne muszą ustanawiać skuteczne mechanizmy zapobiegające nieuczciwemu wykorzystywaniu przez urzędników ich pozycji w celu wpływania na wynik wyborów**. Przede wszystkim:

- nie powinno mieć miejsca faworyzowanie ani dyskryminowanie żadnej partii lub kandydata,
- powinny istnieć przepisy wymagające od pracowników publicznych działania w sposób neutralny i bezstronny,
- powinno istnieć wyraźne rozróżnienie między funkcjonowaniem rządu, działalnością służby cywilnej i prowadzeniem kampanii wyborczej,
- regulacje muszą zapewniać równe prawo do kandydowania w wyborach i równe szanse dla wszystkich kandydatów, w tym pracowników publicznych, jak i dla partii politycznych w wyborach, a także
- wyraźne oddzielenie sprawowania wrażliwego politycznie stanowiska publicznego od kandydowania.

Po drugie, **skuteczny i przejrzysty nadzór ze strony niezależnych instytucji ma zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania nadużyciom zasobów publicznych**. Instytucje odpowiedzialne za audyt wykorzystania zasobów administracyjnych powinny być wyposażone w odpowiednie:





- kompetencje i mandat do monitorowania działalności kandydatów i partii politycznych,
- zasoby, zarówno ludzkie, jak i finansowe, do skutecznego wykonywania swoich zadań (niezmiernie istotny jest także dostęp do informacji) oraz
- izolatory czy bezpieczniki, które pozwolą na oparcie się presji ze strony władzy politycznej.

Po trzecie, **odpowiednio stosowane środki odstrasżające są niezbędne dla skutecznego przeciwdziałania nadużyciom zasobów państwowych**. Urzędnicy naruszający prawo powinni być karani. Proces reagowania na naruszenia powinien być transparentny.

ISTNIEJĄCE REGULACJE PRAWNE W POLSCE

Zasady ogólne

W polskim porządku prawnym nie znajdziemy przepisów bezpośrednio dotyczących nadużywania zasobów publicznych w kampanii wyborczej. Poszukując oparcia dla niemożności wykorzystywania zasobów publicznych w celu polepszenia sytuacji wyborczej, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zasady ogólne rodzimego systemu prawnego. Przywołać tu należy:

-  **zasadę legalizmu** - wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada dotyczy również dysponowania zasobami publicznymi. Jakiegokolwiek działanie państwa musi mieć podstawę w obowiązującym prawie.
-  **zasadę jawności życia publicznego** – zakotwiczoną w art. 61 Konstytucji.
-  zasady odnoszące się do prowadzenia gospodarki finansowej państwa – wskazane przede wszystkim w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Naszym zdaniem podkreślenia wymagają poniższe zasady z obszernego katalogu:
 - **zasada jawności i przejrzystości** - nadrzędna, w stosunku do bardziej szczegółowych reguł (Art. 30).
 - **zasada legalności gromadzenia i rozporządzania środkami publicznymi** (Art. 42)
 - **zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi** (Art. 44)
 - **zasada przestrzegania dyscypliny finansów publicznych** i odpowiedzialności za jej naruszenie, którą normuje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
-  **zasadę bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa** wyrażoną w art. 153 Konstytucji, będącą podstawą działania służby cywilnej, jak i administracji samorządowej.



Ważne!

Organy publiczne – centralne czy samorządowe – muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Dysponując zasobami publicznymi, powinny mieć na uwadze, że umocowane są do tego w ramach swoich kompetencji, czyli zadań o charakterze publicznym realizowanych w publicznym interesie, zgodnie z całością obowiązującego prawa oraz w sposób jawny i przejrzysty.



Przykład: zachowanie bezstronności

Z powyżej wymienionych zasad wynika wiele szczegółowych regulacji. Dla przykładu ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej w art. 76 wymienia obowiązki członka korpusu służby cywilnej. Należą do nich: **racjonalne gospodarowanie środkami** publicznymi oraz rzetelne i **bezstronne** oraz sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań. Ponadto w wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r.) odnajdujemy wskazanie na konieczność zachowania przez urzędników neutralności politycznej (§ 17) i bezstronności (§ 18). Podstawowym obowiązkiem pracowników administracji samorządowej jest zachowanie bezstronności podczas wykonywania zadań - Art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Zasady o nacechowaniu wyborczym

Obok wskazanych wyżej zasad ogólnych niezwykle istotne są kwestie dotyczące **prowadzenia kampanii wyborczej**. Wyróżnić wypada tu dwa obszary. Pierwszy związany z **finansowaniem kampanii** oraz drugi odnoszący się do jej prowadzenia w **mediach**.

Zasady odnoszące się do finansowania kampanii wyborczej wyrażone w Kodeksie wyborczym:

- **zasada jawności finansowania kampanii wyborczej**, wywodzona z art. 11 ust. 2 Konstytucji: „Finansowanie partii politycznych jest jawne”,
- zasady dotyczące finansowania komitetów wyborczych – przede wszystkim **zasada pokrywania wydatków ze źródeł własnych** (Art. 126) i **zasada ustalania limitów wydatków** (Art. 135).

W obszarze mediów kluczowe znaczenia będzie miała oczywiście **zasada wolności słowa**. Podmiotem do niej uprawnionym, jak stwierdził w 2011 r. Trybunał Konstytucyjny, jest również podmiot zbiorowy, czyli np. partia polityczna czy komitet wyborczy, które powinny móc swobodnie wyrażać poglądy i rozpowszechniać informacje. Zasada ta jest ważna również z punktu widzenia wyborcy, który musi mieć zapewnione swobodne pozyskanie informacji w aspekcie wyborczym. Dla realizacji tej zasady z praktycznego punktu widzenia, w powiązaniu z równością szans wyborczych, istotne jest zachowanie przez media bezstronności i neutralności politycznej. Obowiązek ten ciąży przede wszystkim na mediach publicznych jako ciałach realizujących misję publiczną²⁹. Jego wykonanie wspierać mogą akty wewnętrznie obowiązujące, takie jak np. „Zasady relacjonowania kampanii wyborczych w Telewizji Polskiej S.A.”, przyjęte w roku 2015³⁰.

²⁹ Art. 21 ustawy t.j. z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722).

³⁰ <https://centruminformacji.tvp.pl/21915711/zasady-relacjonowania-kampanii-wyborczej-w-tvp>

Odpowiedzialność i organy kontroli

Ważne jest również to, jakie konsekwencje może ponieść organ działający niezgodnie z prawem. Przede wszystkim w sprawach indywidualnych rodzi to odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wobec obywatela³¹. Ponadto wyróżnić należy **odpowiedzialność konstytucyjną** niektórych osób pełniących funkcje publiczne, ponoszoną przez nie przed **Trybunałem Stanu** czy typową **odpowiedzialność karną** tychże osób za czyny, które stanowią przestępstwa. Ich egzekwowanie zależne jest od kompetencji, ale także, o ile nie przede wszystkim, od niezależności i sposobu działania **organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości**. Najbardziej specyficzną i złożoną jest odpowiedzialność za **naruszenie dyscypliny finansów publicznych**³².

Specjalnym organem kontroli – umocowanym konstytucyjnie – jest **Najwyższa Izba Kontroli**, która zgodnie z art. 203 Konstytucji kontroluje działalność organów **administracji rządowej**, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia **legalności, gospodarności, celowości i rzetelności**, a **organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych** z punktu widzenia **legalności, gospodarności i rzetelności**.

Z czysto wyborczego punktu widzenia nie sposób nie wspomnieć o **odpowiedzialności za naruszenie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej**. Nadużycia, zwłaszcza te o charakterze finansowym i instytucjonalnym, przeczą zasadzie finansowania kampanii wyborczej ze źródeł własnych komitetu, jak również mogą być traktowane jako niedozwolona korzyść majątkowa o charakterze niepieniężnym. W przypadku tych pierwszych istnieje również prawdopodobieństwo przekroczenia limitu wydatków przewidzianego dla danej kampanii wyborczej. Warto zaznaczyć, że Kodeks wyborczy sankcjonuje naruszenie przewidzianych w nim zasad dotyczących finansowania kampanii wyborczej. Za finansowanie kampanii przez komitet wyborczy z niedozwolonych źródeł czy przyjęcie niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym grozi grzywna od 1000 do 100 000 zł (Art. 506 i 507 kw). Każdy może zatem ponieść odpowiedzialność karną w razie dopuszczenia się czynu zabronionego określonego w Kodeksie wyborczym.

Ponadto, jak wskazuje w swoich wyjaśnieniach Państwowa Komisja Wyborcza, skutki nadużywania zajmowanego stanowiska w kampanii wyborczej mogą być dotkliwe dla całych formacji politycznych (komitetów wyborczych) i doprowadzić do odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu³³, co wiązać się może z pomniejszeniem przysługującej partii politycznej subwencji i/lub dotacji podmiotowej z budżetu państwa³⁴. Z tego punktu widzenia kompetencje, jak i narzędzia dla ich

³¹ Zob. [art. 77 ust. 1](#) Konstytucji.

³² Można doszukiwać się tam elementów o charakterze administracyjnym, karnym, dyscyplinarnym czy opartych na prawie pracy. Więcej zob. B. Dolnicki, [Dyscyplina finansów publicznych](#).

³³ [Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej](#) z dnia 18 sierpnia 2023 r., ZKF.621.29.2023.

³⁴ Zob. art. 144 par. 1 pkt 3, 144 par. 2 i. 148 Kodeksu wyborczego. Dotacja podmiotowa to środki z budżetu państwa, przysługujące za mandaty zdobyte w wyborach do Sejmu i do Senatu. Zob. więcej: art. 150 Kodeksu wyborczego.

wykonywania przyznane **Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzom wyborczym**, badającym prawidłowość sprawozdań lokalnych komitetów wyborczych w wyborach samorządowych, są kluczowym elementem dla oceny zdolności instytucjonalnych w zakresie kontroli przestrzegania zasad finansowania kampanii wyborczych.

Wskazać należy również na **odpowiedzialność polityczną**, której egzekutorami jesteśmy my sami – wyborcy. Jedną z ważnych funkcji, jakie spełniają wybory, jest funkcja kontrolna, która pozwala “rozliczyć” przedstawicieli narodu ze sposobu, w jaki sprawowali swój mandat. W przypadku inkumbentów dopuszczających się nadużyć zasobów publicznych, którzy starają się o reelekcję, możemy pociągnąć ich do odpowiedzialności w sposób zapewne dla nich dotkliwy – nie wybierając ich na kolejną kadencję.

POSTULOWANA DOCELOWA STRUKTURA KONTROLI WYSTĘPOWANIA NZP

Nadużywanie zasobów publicznych może stanowić znaczącą przyczynę działań korupcyjnych w trakcie procesu wyborczego, wprowadzając tym samym lub pogłębiając przewagę posiadaną przez kandydatów zajmujących stanowiska państwowe lub samorządowe, jak i przez partie polityczne sprawujące władzę. Takie nadużycia zagrażają uczciwości wyborów, stwarzają nierówne warunki prowadzenia kampanii wyborczej, ale też podważają zaufanie publiczne do legalności procesu i jego wyników.

Ograniczenie wspomnianych wyżej nieprawidłowości wymaga wdrożenia szeregu rozwiązań/instrumentów pozwalających na lepsze monitorowanie i kontrolę wykorzystywania zasobów publicznych. Cztery podstawowe rozwiązania stanowią podstawę takiej kontroli, jednocześnie pozwalając (jeśli są wdrożone) na pełniejszą obserwację, a przede wszystkim na ocenę stopnia nadużycia zasobów publicznych w danym momencie/procesie³⁵.

Regulacje prawne	Powinny wprowadzać mechanizm(y) zapobiegający/e wykorzystywaniu zasobów publicznych przez funkcjonariuszy publicznych i partie sprawujące władzę w celu uzyskania uprzywilejowanych warunków prowadzenia kampanii wyborczej; regulacje powinny obejmować zarówno inkumbentów, jak i nowych kandydatów, zapewniać im równe warunki prowadzenia kampanii wyborczej, a na funkcjonariuszy publicznych nakładać obowiązek wyraźnego rozgraniczenia ich działalności jako pracowników administracji i kandydatów.
Nadzór i monitoring	Stworzenie warunków do prowadzenia monitoringu i nadzoru nad wykorzystaniem zasobów publicznych przez niezależną/e instytucję/e

³⁵ „Nadużywanie zasobów państwowych: ramy badań i oceny” (IFES, 2018).

	oraz wyposażenie tych instytucji w niezbędne uprawnienia i środki finansowe, materialne i osobowe.
Egzekwowanie nałożonych kar i sankcji	Wydzielenie instytucji, która/e będą uprawnione do egzekwowania sankcji za nadużywanie zasobów publicznych w kampanii wyborczej oraz realizowania innych celów w sposób niezgodny z przyjętymi regulacjami prawnymi.
Rola organizacji społecznych	Stworzenie warunków i wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających organizacjom społecznym dostęp do informacji o wykorzystywaniu zasobów publicznych przez funkcjonariuszy publicznych, jednostki administracji, kandydatów i partie/koalicje polityczne; pomocne będzie tutaj wprowadzenie obowiązku wobec jednostek administracyjnych przygotowywania informacji o wykorzystywaniu zasobów publicznych w formie pozwalającej na ich łatwą i dokładną analizę porównawczą.

PODSUMOWANIE I GENERALNE UWAGI

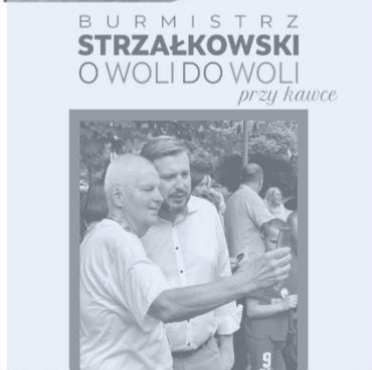
Istniejące w Polsce uregulowania prawne, odnoszące się do wykorzystywania zasobów publicznych w procesie wyborczym, a w szczególności w trakcie kampanii wyborczej, pozostawiają szerokie pole do wprowadzenia przepisów ograniczających nadużywanie zasobów. W oparciu o obecne standardy międzynarodowe oraz istniejące „dobre praktyki” zakres niezbędnych zmian w polskim prawie można odpowiednio zdefiniować i uściślić. Problemem wydaje się być przekonanie decydentów politycznych do wdrożenia odpowiednich zmian.

Mimo występujących braków w regulacjach prawnych istniejące przepisy pozwalają, do pewnego stopnia, obserwować działania wykorzystujące zasoby publiczne z punktu widzenia ich zgodności z prawem oraz ocenić ich legalność. Dla przygotowania takiej oceny pomocne jest określenie stopnia zaawansowania wdrożenia czterech podstawowych rozwiązań, pomagających monitorować i kontrolować wykorzystanie zasobów publicznych. Poniżej przykładowa ocena przepisu dotyczącego źródeł finansowania kampanii w kontekście NZP:

Obszar	Stan obecny	Co można/nie można ocenić
Regulacje prawne	Finansowanie kampanii wyborczej jest jawne, a wydatki komitetów pokrywane są z ich własnych źródeł (art. 125 i 126 kw). Każdy komitet wyborczy prowadzi jeden rachunek bankowy (art. 134 kw).	Można wnioskować o dostęp do danych dotyczących operacji na rachunku bankowym komitetu wyborczego i wykluczyć użycie środków komitetu do sfinansowania kampanii wyborczej prowadzonej ze środków publicznych.

Nadzór i monitoring	Państwowa Komisja Wyborcza/komisarz wyborczy ocenia złożone przez komitet sprawozdanie finansowe (art. 142 kw).	Kontrola tego, w jaki sposób finansowana była kampania wyborcza, odbywa się następczo w oparciu o dokumenty, najczęściej papierowe, przekazywane w różnych formatach. Poziom szczegółowości informacji także jest bardzo zróżnicowany. Analiza sprawozdań pozwala ustalić, że komitet wykorzystujący zasoby publiczne nie wykazuje tego w swoim sprawozdaniu.
Egzekwowanie nałożonych kar i sankcji	Kodeks wyborczy określa bardzo ściśle, w jakim przypadku organ wyborczy musi odrzucić sprawozdanie. Z niezłożeniem lub odrzuceniem sprawozdania wiążą się kary o charakterze finansowym, np. pozbawienie subwencji czy dotacji podmiotowej (art. 147,148 kw).	Można ocenić, w jaki sposób ogólnie prowadzona była gospodarka finansowa komitetu wyborczego. W praktyce wydaje się, że nie sposób ukarać komitetu za wykorzystanie zasobów publicznych poprzez odrzucenie sprawozdania. Nie jest znany taki przypadek.
Rola organizacji społecznych	Stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należą działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych, mogą zgłaszać organom wyborczym zastrzeżenia do sprawozdań, a organ powinien na nie odpowiedzieć (art. 144 par. 7 kw).	Można ocenić, np. w oparciu o UDiP, jak często składane są zastrzeżenia i przez kogo oraz czy występuje wśród nich zarzut nadużywania zasobów publicznych. Raczej nie można ocenić, na ile złożenie zastrzeżeń i ich treść wpływają na decyzję organu wyborczego wobec sprawozdania.

Zdefiniowanie obszarów wykorzystania zasobów publicznych, w których trudno jest (lub nie można) ocenić prawidłowość/legalność ich użytkowania, wskazuje na zakres koniecznych zmian w prawie. Jest to pomocne przy formułowaniu rekomendacji, będących rezultatem każdego monitoringu.



PRAKTYCZNE ASPEKTY OBSERWACJI NADUŻYWANIA ZASOBÓW PUBLICZNYCH

5. PROWADZENIE OBSERWACJI NZP – PODSTAWOWE WYTYCZNE

Obserwacja nadużywania zasobów publicznych w procesie wyborczym, a szczególnie w trakcie kampanii wyborczej, może być prowadzona na wiele sposobów, w różnych zakresach, na wielu obszarach działań kampanijnych, w różnych lokalizacjach oraz przy zróżnicowanym zaangażowaniu osobowym i społecznym. Należy pamiętać, że obserwacja NZP jest przedsięwzięciem planowanym w długofalowo, w odróżnieniu np. od obserwacji samego dnia głosowania – wymaga zaangażowania w szerszym okresie – również po zakończeniu wyborów – i szczegółowego planowania.



Podstawowe wytyczne dot. prowadzenia obserwacji NZP

1. Kompleksowe przygotowanie do obserwacji
2. Określenie szczegółowych obszarów i zakresu obserwacji
3. Wstępna charakterystyka oczekiwanych rezultatów obserwacji
4. Odpowiednie przygotowanie obserwatorów
5. Weryfikowalne źródła informacji i potwierdzone fakty
6. Niezależna i obiektywna ocena zgromadzonych danych
7. Ocena w odniesieniu do standardów, dobrych praktyk i regulacji prawnych
8. Sformułowanie wniosków i rekomendacji
9. Dyskusja wniosków z partnerami i zainteresowanymi podmiotami-uczestnikami procesu wyborczego

KOMPLEKSOWE PRZYGOTOWANIE DO OBSERWACJI

Wybór zakresu i sposobu obserwacji NZP powinien być oparty na kilku istotnych elementach, m.in.:

- możliwościach organizacyjno-finansowych instytucji obserwującej,
- warunkach, w jakich odbywa się kampania wyborcza/proces wyborczy (zakres regulacji prawnych, dostępność informacji itp.),
- ewentualnych ograniczeniach czasowych – harmonogram obserwacji,
- celu obserwacji i spodziewanych/oczekiwanych rezultatach,
- dotychczasowych doświadczeniach instytucji obserwującej,
- możliwościach współpracy z innymi organizacjami i instytucjami,

Przeanalizowanie sytuacji i znalezienie odpowiedzi na powyższe zagadnienia pozwolą na bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz osiągnięcie bardziej wartościowych rezultatów.

Pominięcie tego etapu w przygotowaniach do obserwacji może przynieść rozczarowujące i trudne do skorygowania problemy w trakcie projektu, wystawiające wiarygodność obserwacji na ryzyko.

Uwarunkowania	Definicja / Zasoby / Otoczenie	Ograniczenia i możliwości vs. Obserwacja	Wnioski
Organizacja i finanse	Zdefiniowanie posiadanych możliwości/ograniczeń	Wpływ na strukturę i zakres obserwacji]	Jaką obserwację możemy przeprowadzić: organizacja, wielkość, sposoby finansowania, rezultaty itp.
Otoczenie zewnętrzne	Czy otoczenie prawne procesu wyborczego w tej kampanii pozwala (i w jakim stopniu) na obserwację NZP; czynniki pomocne, np. szczegółowe regulacje prawne, przeszkody, w tym brak dostępu do niezbędnych informacji typu: „kto opłacił wydarzenie kampanijne”	Wpływ otoczenia na możliwości efektywnej obserwacji NZP: obszary, które możemy obserwować, obszary trudne, obszary łatwe, regulacje prawne	Wstępny wybór obszarów do obserwacji
Czas	Okres, w jakim planujemy prowadzić obserwację; harmonogram; dostępność zasobów w tym czasie; etap procesu wyborczego	Możliwy przedział czasowy obserwacji: ograniczenia, potencjał (z punktu widzenia możliwości obserwacji danych zdarzeń), np. sprawozdania finansowe komitetów wyborczych	Wstępny harmonogram monitoringu
Cel obserwacji	Spodziewane/zakładane cele obserwacji: powody, możliwe modyfikacje itp.	Cele – możliwości realizacji vs. ograniczenia	Wstępna lista celów monitoringu: raport, wnioski, zebranie faktów, zdobycie doświadczenia itp.

Doświadczenia	Jakie doświadczenie w obserwacji, a szczególnie obserwacji NZP, ma organizacja/institucja	Identyfikacja braków, potrzeb, silnych czy słabych stron itp.	Postawione cele w określonym otoczeniu vs. posiadane doświadczenie (<i>know-how</i> itp.): ewentualna weryfikacja
Współpraca	Inne organizacje działające w obszarze obserwacji wyborów lub w interesujących nas obszarach tematycznych; możliwości współpracy	Potencjalny zakres współpracy, komplementarność zasobów, rozumienie tematu, wspólne/odrębne cele	Współpraca a cele/zakres obserwacji: wstępna korekta i/lub potwierdzenie

Mając przygotowane podstawy określające planowany zakres i cel obserwacji, można wykorzystać dodatkowe narzędzia, aby bardziej precyzyjnie określić spodziewane rezultaty monitoringu. Należy też przeanalizować główne aspekty przebiegu misji obserwacyjnej i jej podstawowe elementy, aby przystępując do obserwacji, uniknąć możliwych błędów i pomyłek.

OKREŚLENIE SZCZEGÓŁOWYCH OBSZARÓW I ZAKRESU OBSERWACJI

Określenie obszaru (tematyki/zagadnienia) obserwacji wydaje się konieczne, mimo że oznacza z reguły zawężenie obserwacji do wybranych tematów/zakresów. Jest jednak niezbędne, ponieważ ilość wszystkich aspektów samej kampanii wyborczej, w których może dochodzić do wykorzystywania zasobów publicznych, jest zbyt duża, żeby przeprowadzenie monitoringu ich wszystkich było wykonalne (w realnych warunkach) i efektywne.

Należy też pamiętać, że rezultaty obserwacji powinny zostać przedstawione odbiorcom: wyborcom, organizacjom społecznym czy politykom oraz zrozumiane przez nich, jak również powinny odnieść cel, tzn. potencjalnie spowodować określone zmiany w podejściu do kwestii NZP. Nadmiar informacji pochodzących z mniej istotnych obszarów może zaciemnić i osłabić przekaz, a tym samym nie odnieść oczekiwanego skutku.

Wygodnym i efektywnym narzędziem, które może posłużyć do wyboru określonych obszarów obserwacji, jest analiza tych obszarów z punktu widzenia ich wagi (dla procesu wyborczego) i częstotliwości występowania (w trakcie trwania kampanii wyborczej)³⁶:



Wskazówka

Zidentyfikowanie tych zagadnień, które są istotne dla procesu wyborczego (np. dostęp do mediów publicznych), a jednocześnie występują z dużą częstotliwością (np. media publiczne używane każdego dnia do prowadzenia kampanii wyborczej), pozwala na skoncentrowanie obserwacji na najważniejszych obszarach, które dodatkowo mają znaczący wpływ na przebieg wyborów.

Pytanie o to, jakimi kryteriami powinno się kierować, definiując poszczególne obszary, pozostaje otwarte – możliwe jest zastosowanie szerokiego spektrum mechanizmów, począwszy od badań społecznych, a skończywszy na własnej intuicji. Z reguły jednak taki wybór jest relatywnie łatwy dla organizacji, która angażuje się w kwestie społeczne, a w szczególności w proces wyborczy, gdyż może ona bazować na swoim doświadczeniu.

Osobnym zagadnieniem jest wybór terenu (obszaru geograficznego/administracyjnego) dla obserwacji, jeśli chcemy monitorować kilka zagadnień np. lokalnie (w czasie kampanii w wyborach samorządowych). Określenie terenu obserwacji może być uwarunkowane szczególnie przez dwa czynniki:

- (i) rodzaj wyborów, w trakcie których obserwujemy NZP: w przypadku np. wyborów samorządowych logiczne wydaje się objęcie obserwacją całej gminy/powiatu i monitorowanie wybranego zagadnienia/zakresu na całym obszarze, jak i
- (ii) dostępność obserwatorów: monitoring NZP wymaga odpowiednich zasobów personalnych, a ich brak może stać się przyczyną ograniczenia zakresu lub obszaru geograficznego obserwacji.

³⁶Na podstawie warsztatu z ekspertami National Democratic Institute, który miał miejsce w Warszawie w kwietniu 2023 r.

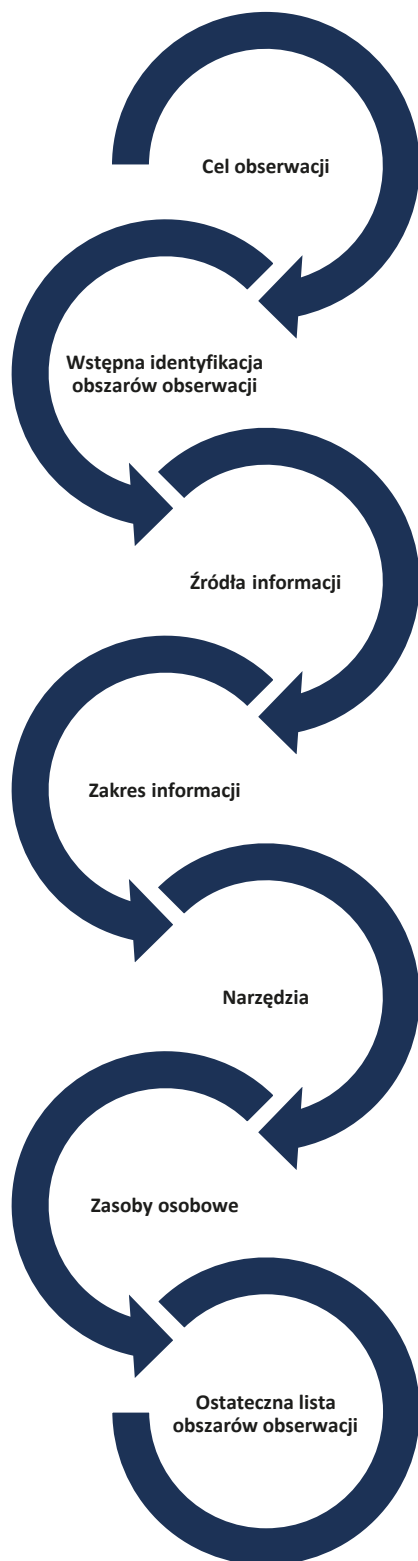
WSTĘPNA CHARAKTERYSTYKA OCZEKIWANYCH REZULTATÓW OBSERWACJI

Określenie oczekiwań wobec rezultatów obserwacji może być pomocne przy ostatecznym definiowaniu jej zakresu i struktury oraz podczas szkolenia obserwatorów. Różne mogą być możliwe do osiągnięcia cele monitoringu:

- **minimalny** – samo przeprowadzenie obserwacji, co pozwoli zwrócić społeczną uwagę na znaczenie NZP, w tym szczególnie dla warunków prowadzenia kampanii wyborczej i jej rezultatów),
- **maksymalny** – udokumentowanie potencjalnych nieprawidłowości szczegółowymi dowodami, odniesienie ich do istniejących regulacji prawnych, wykazanie, w jaki sposób NZP mogło wpłynąć na rezultaty wyborów oraz przedstawienie możliwych sposobów na ograniczenie NZP w przyszłości³⁷.

Pomiędzy tymi dwiema możliwościami istnieje całe spektrum pośrednich rezultatów, równie ważnych, ale mogących wywołać inny oddźwięk społeczny. Istotne jest wyznaczenie sobie celów i zestawu rezultatów możliwych do osiągnięcia w danej sytuacji. Wydaje się, że dużo bardziej efektywne jest postawienie sobie mniej ambitnych zadań, np. obserwacja 1-2 obszarów zamiast 10, za to dokładnie i zgodnie ze standardami niezależnej obserwacji.

³⁷ Warto pamiętać, że monitoring i ocena wykorzystywania zasobów publicznych prowadzone mogą też być poza okresem kampanii wyborczej; taka obserwacja ma również znaczenie oraz pozwala na kontrolę sposobu sprawowania władzy przez organy administracji publicznej i samorządowej.



Przy ustalaniu celów warto wykorzystać niektóre narzędzia, np. proste zależności pomiędzy zadaniami a posiadanymi zasobami.

Może się okazać, że obserwacja niektórych obszarów jest trudna lub wręcz niemożliwa przy zasobach, którymi dysponujemy lub z powodu ograniczeń dostępu do niezbędnych informacji. Analiza taka może też wskazać te obszary, podczas obserwacji których możemy wykorzystać w maksymalnym stopniu doświadczenie nasze i organizacji partnerskich lub dostępność obserwatorów.

Odpowiednie przygotowanie zakresu i struktury obserwacji będzie pomocne na wszystkich kolejnych etapach monitoringu, włączając w to pracę z obserwatorami.

ODPOWIEDNIE PRZYGOTOWANIE OBSERWATORÓW

Obserwator/ka to najważniejsza osoba w zespole monitorującym NZP. To on/ona jest odpowiedzialny/a za gromadzenie podstawowych informacji, ich potwierdzanie, umiejscowienie w lokalnym kontekście oraz wstępną ocenę ich znaczenia dla całego procesu obserwacji. Powinien/powinna więc być odpowiednio przygotowany/a do wypełniania swoich zadań, a przede wszystkim:

- rozumieć definicję i znaczenie NZP dla procesu wyborczego,
- znać i potrafić zastosować metodologię obserwacji NZP,
- znać zakres swojej obserwacji, zarówno tematyczny, jak i geograficzny,
- potrafić stosować narzędzia zbierania informacji oraz procedury i sposoby raportowania,
- znać strukturę misji obserwacyjnej oraz kanały komunikacji,
- znać i stosować kodeks postępowania obserwatora społecznego.

Zespół Główny misji³⁸ jest odpowiedzialny za odpowiednie przeszkolenie obserwatorów, wyposażenie ich w niezbędne materiały i narzędzia obserwacji, opracowanie harmonogramu misji obserwacyjnej, przygotowanie struktury przepływu informacji wewnątrz misji (ZG -> obserwatorzy i *vice versa*, spotkania) oraz sposobów gromadzenia i opracowywania zebranych informacji czy materiałów źródłowych.

Obserwatorzy odpowiadają za zapoznanie się z przygotowanymi materiałami szkoleniowymi, uczestniczenie w szkoleniach, zrozumienie zagadnienia NZP, zbieranie niezbędnych informacji oraz przekazywanie ich do ZG zgodnie z ustaloną formą i harmonogramem.

Szkolenia

Bezpośrednie przeszkolenie obserwatorów stanowi podstawę do przygotowania ich do prowadzenia obserwacji. Pozwala na przedstawienie i przedyskutowanie informacji zawartych w materiałach szkoleniowych oraz skonfrontowanie opinii i rozumienia zagadnienia NZP przez obserwatorów z doświadczeniami Zespołu Głównego.

Przykładowy plan szkolenia dla obserwatorów zawarty jest w załączniku, warto jednak podkreślić elementy, które powinny składać się na szkolenie:

- omówienie definicji i znaczenia NZP,
- prześledzenie ścieżki wyboru zakresu i obszaru obserwacji, wykonane w procesie przygotowania misji oraz wyjaśnienie celów obserwacji,
- sporządzenie przykładowego zakresu informacji obszarowych ZIO (w przypadku szkolenia obserwatorów regionalnych),

³⁸ Oczywiście jest, że członkowie Zespołu Głównego zaliczają się do obserwatorów oraz powinni posiadać odpowiednią wiedzę i zrozumienie zagadnienia NZP.

- omówienie zadań obserwatorów oraz form ich współpracy i komunikacji wewnątrz misji,
- przedyskutowanie zasad pracy obserwatora społecznego – Kodeks Obserwatora,
- omówienie roli obserwatorów w powstawaniu raportów i rekomendacji,
- ćwiczenia i testy.

Osobną kwestią, która powinna być objęta szkoleniami, jest Kodeks Postępowania Obserwatora Społecznego i zasady prowadzenia bezstronnej obserwacji³⁹. Niezwykle istotnym jest, aby obserwacja prowadzona była z zachowaniem określonych standardów niezależnego monitoringu. Stosowanie się wszystkich członków akcji obserwacyjnej do wspólnych, uprzednio określonych zasad może do pewnego stopnia obronić organizację monitorującą przed zarzutami o stronniczość.

Liczba szkolonych obserwatorów zależy od planowanych rozmiarów i zadań misji, ale dobrym rozwiązaniem wydaje się zorganizowanie szkolenia dla większej liczby kandydatów oraz wybór tych, którzy będą pracować po zakończeniu szkolenia. Pozwala to osiągnąć dwa cele: (i) zapoznanie większej liczby osób z tematem NZP, co jest korzystne w dłuższej perspektywie czasowej, oraz (ii) umożliwienie wyboru osób, które najbardziej pasują do koncepcji pracy danej misji obserwacyjnej – czyli rozumieją cele prowadzonej obserwacji.

Czas zorganizowania szkoleń powinien być skorelowany z harmonogramem obserwacji tak, aby potencjalnie obserwatorzy mieli czas na przetestowanie np. systemów i formatów komunikacji oraz dokonanie wstępnej charakterystyki swojego terenu obserwacji. Obserwatorzy regionalni powinni być szkoleni przez Zespół Główny, zaś szkolenie obserwatorów terenowych może być przeprowadzone przez obserwatorów regionalnych (OR-ów) lub przez Zespół Główny (ZG). Tematyka i kompleksowość obserwacji NZP wymaga przeprowadzenia przynajmniej dwudniowego szkolenia dla obserwatorów regionalnych. Szkolenie obserwatorów terenowych może być krótsze, a materiały do niego powinny być dostępne dla obserwatorów do konsultacji w trakcie trwania obserwacji.

WERYFIKOWALNE ŹRÓDŁA INFORMACJI I POTWIERDZONE FAKTY

Obserwacja powinna być zawsze **oparta na faktach**, zgromadzonych dokumentach (w różnych formatach) oraz, jeśli to tylko możliwe, obserwacjach z tzw. pierwszej ręki (bezpośrednich).

Zgromadzone dane/informacje powinny być również weryfikowalne, tzn. możliwe powinno być ich potwierdzenie w innym czasie lub w innych miejscach.



Ważne!

Każda informacja pochodząca z tzw. drugiej ręki, czyli np. z mediów, od osób prywatnych itp., musi być zweryfikowana przez obserwatora przed jej wykorzystaniem do oceny sytuacji.

³⁹ [Deklaracja globalnych zasad prowadzenia bezpartyjnej obserwacji wyborów i monitorowania ich przez organizacje obywatelskie](#) została opracowana na forum ONZ. Jej polskie tłumaczenie dostępne jest na stronie [Fundacji](#).

Istotne jest również **umieszczenie zebranych informacji w kontekście**, tak aby były one zrozumiałe dla odbiorców oraz odnosiły się do kwestii wykorzystania zasobów publicznych. Przykładowo, zaobserwowanie artykułu chwającego burmistrza miasta będącego jednocześnie kandydatem do parlamentu, w periodyku wydawanym przez urząd tego miasta, powinno być uzupełnione o informację o tym, kto sfinansował ten artykuł, kto go napisał lub czy periodyk zamieszcza artykuły o burmistrzu „od zawsze”, czy sytuacja ta jest zjawiskiem nowym, związanym z trwającą kampanią wyborczą? Bez informacji uzupełniających ocena tego „artykułu” z punktu widzenia NZP może być niekompletna lub wręcz błędna.

Możliwych źródeł informacji jest bardzo wiele, tak samo jak ich rodzajów i dostępności. Wydaje się, że istotne jest zwrócenie uwagi na dwie kwestie związane z procesem gromadzenia informacji/danych:

- czy informacja o wydarzeniach lub procesach ma postać materialną (dokument, nagranie, zdjęcie, film itp.) i może zostać oceniona przez większą liczbę obserwatorów lub
- czy informacja ma swoje źródło w bezpośredniej obserwacji wydarzenia przez obserwatora, który przygotowując opis sytuacji, dokonuje jednocześnie jej wstępnej oceny lub interpretacji, niemożliwej do zweryfikowania przez innego obserwatora?

Ta druga sytuacja nakłada na obserwatora odpowiedzialność samodzielnej weryfikacji wydarzenia/działania oraz dokonania oceny w oparciu o wiedzę i metodologię, z którą się zapoznał w trakcie szkolenia. W tym przypadku bieżąca możliwość przedyskutowania oceny z innymi obserwatorami lub Zespołem Głównym może być znacząco ograniczona. Dlatego tak ważne jest właściwe przeszkolenie obserwatorów oraz przedyskutowanie z nimi sposobu dokonywania analizy i oceny wydarzeń.

Dostępność informacji/danych

Osobnym zagadnieniem w procesie monitoringu NZP jest zebranie danych wymaganych do oceny wydarzeń lub działań. Bardzo często dane te są można uzyskać jedynie w oparciu o procedurę dostępu do informacji publicznej (UDiP)⁴⁰, która jest czasochłonna. Jest to jeden z podstawowych czynników wpływających na czas trwania obserwacji, z reguły dużo dłuższy niż okres kampanii wyborczej. Dodatkowo, dla efektywnego sformułowania samego wniosku należy dokładnie określić zakres wymaganych informacji, ich rodzaj i format, w jakim chcielibyśmy je otrzymać, aby uniknąć nieprecyzyjnej lub wymijającej odpowiedzi czy też odmowy. Często zdarza się również, że pozyskane informacje mają zróżnicowany format lub format trudny do analizy. Może to spowodować ich ograniczoną użyteczność lub znacząco zwiększyć nakłady potrzebne do ich przeanalizowania.

⁴⁰ Zagadnienie korzystania z procedury dostępu do informacji publicznej (UDiP) nie wchodzi w zakres niniejszego opracowania. Z procedurami można zapoznać się na stronach innych organizacji społecznych, np. [Sieci Obywatelskiej](#), [Watchdog Polska](#) czy [Fundacji Wolności](#).

NIEZALEŻNA I OBIEKTYWNA OCENA ZGROMADZONYCH DANYCH

Obserwacja nadużywania zasobów publicznych obarczona jest problemem konieczności interpretacji obserwowanych działań przy braku precyzyjnie określonych kryteriów. Istniejące normy prawne, szczególnie w Polsce, nie obejmują wielu z obszarów czy wydarzeń objętych analizą, co uniemożliwia prostą ocenę pod kątem ich legalności. Z kolei te wydarzenia i obszary, które wydają się być objęte regulacjami prawnymi, jak finansowanie kampanii wyborczej, okazują się być podatne na „wspomaganie” w postaci innych działań czy „mieszanie” z innymi obszarami lub procesami, np. kampanią referendalną (w sytuacji, kiedy obydwa wydarzenia występują razem).

W sytuacji niedostatecznych regulacji prawnych oraz przyjętych zwyczajowo czynników ocennych uzasadnione wydaje się przyjęcie stosowanej w metodyce pracy sędziów „zasady swobodnej oceny dowodów” (z modyfikacjami)⁴¹. Wymaga ona m.in. wszechstronnego rozważenia zebranego materiału/faktów, uwzględnienia kontekstu zaobserwowanego wydarzenia, przedstawienia powodów takiej a nie innej oceny tych wydarzeń, działania poza stereotypami oraz samodzielnego i niezależnego rozumowania. Ograniczenia przyjętej metody oceny wyznaczają:

- logika przeprowadzonego rozumowania,
- zastosowanie ustalonych procedur oceny, np. źródeł i struktury pozyskanych informacji,
- uwzględnienie istniejącego w chwili dokonywania oceny szeroko pojętego społecznego rozumienia obserwowanego wydarzenia.

Proponowane podejście pozwala na usystematyzowaną ocenę wydarzeń, które są bardzo silnie osadzone w kontekście czasowym i miejscowym, a często mogą być tylko pośrednio powiązane z obowiązującymi regulacjami prawnymi.



Ważne!

Zastosowanie jednolitych kryteriów oceny podobnych wydarzeń jest niezwykle istotne dla przeprowadzenia obiektywnej obserwacji. Stąd też tak ważne jest dobre wykształcenie obserwatorów, wysoka jakość materiałów szkoleniowych oraz system wzajemnej komunikacji podczas monitoringu, pozwalający na dyskusję nad poszczególnymi wydarzeniami i/lub dokumentami.

⁴¹ Zob. np. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. 4, str. 383 i n.



Przykład: analiza kontekstowa występowania NZP

Jako przykład takiego wydarzenia oraz skomplikowania i złożoności procesu jego oceny z punktu widzenia wykorzystania środków (w tym przypadku) społecznych, można podać domniemany związek kampanii WOŚP z kampanią prowadzoną przez Koalicję Obywatelską w trakcie wyborów parlamentarnych w 2023 r.



Kandydatka Zjednoczonej Prawicy wystąpiła zapytanie do Państwowej Komisji Wyborczej, czy przytoczony plakat, będący częścią kampanii informacyjnej WOŚP, nie stanowi ukrytego finansowania kampanii wyborczej Koalicji Obywatelskiej. Wyjaśnienie powodów złożenia takiego zapytania przedstawione w artykule informującym o tej sprawie dobrze oddaje trudności napotymane w ocenie takich i podobnych przypadków związanych z użyciem zasobów publicznych:

Zamieszczono na nich {plakatach WOŚP} pomarańczowy napis „Polacy! Pokonajmy to zło”. Ostatnie słowo jest wyraźnie większe niż reszta zdania. Z kolei niżej zaznaczono drukowanymi literami „WYGRAMY”, z czego końcówka „my” jest w kolorach białym i czerwonym. Jeszcze niżej, najmniejszymi, szarymi literami, na czarnym tle, dodano „z sepsą”. Niemal niewidoczny jest znajdujący się obok napis „ogólnopolski program walki z sepsą”¹.

W tle tej sytuacji znajduje się też oficjalne logo kampanii wyborczej Koalicji Obywatelskiej w postaci biało-czerwonego serca oraz tradycyjne powoływanie się opozycji na polską konstytucję i biało-czerwoną flagę. Dodatkowo, czynnik czasu rozpoczęcia kampanii informacyjnej WOŚP został także podniesiony (rozpoczęła się ona w trakcie kampanii wyborczej), jak również aktywny udział szefa WOŚP Jerzego Owsiaka w Marszu Miliona Serc - wydarzeniu kampanijnym zorganizowanym przez opozycję.

Przykład ten dobrze ilustruje kontekstowość oraz kompleksowość oceny obserwowanych wydarzeń i materiałów informacyjnych czy propagandowych w kontekście nadużycia zasobów publicznych w czasie i w związku z trwającą kampanią wyborczą. Mimo że w omawianym przypadku mieliśmy do czynienia z zasobami społecznymi (dotacje prywatne itp.), to sam mechanizm, zastosowane środki czy umieszczenie wiadomości w określonym kontekście były stosowane w wielu innych przypadkach obserwowanych podczas kampanii wyborczej przez np. spółki z udziałem Skarbu Państwa lub przez samorządowe.

Podczas wypracowywania oceny zaobserwowanych wydarzeń czy dokumentów z punktu widzenia NZ pomocne może być ich wstępne usystematyzowanie:

Opis	Miejsce i forma	Inicjatorzy	Uczestnicy Adresaci	Ocena NZP	Kryteria oceny	Dowody
<i>Co? Jak? Dlaczego?</i>	<i>Gdzie? Format? (druk, wydarzenia itp.)</i>	<i>Kto zorganizował/zarządził spotkanie/ artykuł, wypowiedź itp.</i>	<i>Adresaci wiadomości lub wydarzenia</i>	<i>Oocena wydarzenia</i>	<i>Użyte zasoby publiczne, zastosowana forma, treść, sposób użycia, uczestnicy itp.</i>	<i>Informacje, dane, in. Linki do informacji/ dowodów</i>
Kontekst Uwagi						

Usystematyzowanie i możliwość porównania różnych przypadków NZP wraz z ich wstępną oceną powinno pomóc w zunifikowaniu ocen pomiędzy obserwatorami oraz w rozwinięciu stosowanej metodologii.

OCENA W ODNIESIENIU DO STANDARDÓW, DOBRYCH PRAKTYK I REGULACJI PRAWNYCH

Prowadząc misję obserwacyjną, dążymy zasadniczo do ustalenia występowania lub nie pewnych zjawisk i ich oceny. Naturalnym kryterium takiej oceny są istniejące zespoły reguł pokazujące, jak „powinno być”, wyznaczające stan pożądany przez daną społeczność. Tym samym jednym z etapów obserwacji będzie konfrontacja pozyskanych przez nas informacji i danych z „ideałem”, który wpływać będzie nie tylko z obowiązującego prawa krajowego, ale także z międzynarodowych standardów i zbiorów dobrych praktyk.

Ocena nadużywania zasobów publicznych w odniesieniu do standardów, dobrych praktyk i regulacji prawnych wymaga zazwyczaj wielopłaszczyznowego podejścia, które uwzględni różnorodne czynniki i kryteria. Ważne jest, aby proces oceny był transparentny, odpowiedzialny i oparty na danych, a wszelkie działania podejmowane w celu zwalczania nadużyć zasobów publicznych miały na celu promowanie uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu publicznymi środkami. Poniżej wymieniamy ogólne kroki, które mogą być stosowane w procesie oceny:

Analiza standardów i dobrych praktyk

- Zrozumienie i zidentyfikowanie standardów oraz dobrych praktyk obowiązujących w danej dziedzinie lub sektorze, które określają odpowiednie wykorzystanie zasobów publicznych (międzynarodowe normy, krajowe wytyczne, kodeksy postępowania itp.).

Analiza regulacji prawnych

- Przeanalizowanie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zarządzania zasobami publicznymi, w tym przepisów w zakresie przejrzystości, odpowiedzialności, nadzoru i kontroli.

Badania społeczne i opinii publicznej

- Przeprowadzenie badań społecznych i analizy opinii publicznej w celu zrozumienia postrzegania społecznego nadużyć zasobów publicznych oraz identyfikacji obszarów szczególnego zainteresowania lub troski społecznej.

Konsultacje z interesariuszami

- Konsultacje z różnymi interesariuszami, w tym organami administracji publicznej, społecznością lokalną, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w zarządzanie zasobami publicznymi.

Współpraca międzynarodowa

- W przypadku uniwersalnych problemów związanych z nadużyciami zasobów publicznych współpraca międzynarodowa może okazać się kluczowa w celu wymiany informacji, najlepszych praktyk i poznania *know-how* innych misji obserwacyjnych NZP.

Wdrażanie środków zaradczych

- Wdrożenie, na podstawie zebranych danych i analizy, dostępnych w danym systemie prawnym, odpowiednich środków zaradczych sankcji, działań naprawczych lub procedur audytowych. Misja przed rozpoczęciem obserwacji powinna określić, czy, w jaki sposób i na jakie nadużycia reaguje - na bieżąco lub dopiero po zakończeniu obserwacji.

Monitorowanie i ocena skutków podjętych środków zaradczych

- Systematyczne monitorowanie i ocena skutków podjętych działań w celu określenia ich efektywności na rzecz przeciwdziałania nadużyciom zasobów publicznych i poprawy standardów zarządzania.

DYSKUSJA WNIOSKÓW Z PARTNERAMI I ZAINTERESOWANYMI UCZESTNIKAMI PROCESU WYBORCZEGO

Ogólnie przyjętym standardem w obserwacji procesu wyborczego jest przedyskutowanie wstępnych wniosków i rekomendacji z partnerami oraz innymi uczestnikami procesu wyborczego, a przede wszystkim z administracją wyborczą i w miarę możliwości administracją rządową/samorządową, zanim opublikowany zostanie raport zawierający owe wnioski i rekomendacje.

Działaniom takim przyświecają różnorodne cele, spośród których do najważniejszych należą:

- poinformowanie końcowych adresatów wniosków i rekomendacji (administracji wyborczej, lokalnej i centralnej czy polityków) o kierunku proponowanych zmian oraz ogólnych rezultatach obserwacji; pozwala to uniknąć zaskoczenia rozmówców, skonfrontować nasze oceny z ich punktem widzenia, co może pozwolić nam lepiej zrozumieć kontekst obserwowanych wydarzeń oraz zaprezentować nasz punkt widzenia i przedstawić podejście do obserwacji,
- przedyskutowanie wstępnych wniosków z naszymi partnerami (inne organizacje społeczne, nasi obserwatorzy itp.), co pozwoli na uniknięcie opublikowania przeciwstawnych zaleceń, a także lepsze zrozumienie miejscowego systemu wyborczego,
- podkreślenie wobec adresatów zasad, którymi kierują się obserwatorzy w czasie monitoringu wyborów oraz formułowania wniosków i rekomendacji, jak też ich znaczenia dla procesu wyborczego.

Spotkania te pozwalają zatem na pierwsze przedstawienie postulatów zmian tym uczestnikom procesu wyborczego, którzy mogą mieć na nie wpływ, stwarzają możliwość dokonania korekty w rekomendacjach w oparciu o merytoryczną dyskusję oraz mogą posłużyć jako narzędzie komunikacji i bezpośredniego dotarcia do osób czy instytucji istotnych z punktu widzenia przebiegu procesu wyborczego.

SFORMUŁOWANIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI

Podstawowym celem obserwacji jest sformułowanie dodatkowych regulacji, zmian lub korekt na podstawie wyników, wniosków i rekomendacji, które wskazują obszary i zagadnienia wymagające poprawy. Jest to praktyczne odzwierciedlenie ogólnej idei przyświecającej obserwacji procesu wyborczego – jego poprawy i usprawnienia w ramach określających cechy demokratycznego procesu wyborczego oraz wzmocnienia/rozwinęcia zainteresowania społeczeństwa uczestniczeniem w wyborach (nie tylko poprzez oddanie głosu, ale również pełnienie innych funkcji, np. obserwatorów społecznych czy członków komisji wyborczych).

Zarówno wnioski, jak i rekomendacje powinny być oparte na solidnej analizie zgromadzonych informacji, dokumentów czy *case studies*. Rekomendacje adresowane są do zewnętrznych odbiorców, np. organów wyborczych czy administracji rządowej, a jako takie powinny mieć formę i treść łatwą do

przedstawienia oraz zrozumienia. W miarę możliwości powinny też odnosić się do istniejących regulacji prawnych, krajowych i/lub międzynarodowych oraz tzw. dobrych praktyk. Powinny również zawierać informację o tym, którego elementu procesu wyborczego dotyczą oraz w kompetencjach której instytucji leży/powinno leżeć wprowadzenie zalecanych zmian.

Warto pamiętać, że rekomendacje nie muszą dotyczyć wyłącznie zagadnień prawnych, ale również kwestii miękkich, takich jak edukacja obywatelska. W związku z tym katalog potencjalnych adresatów rekomendacji zawiera elementy takie jak:

- administracja wyborcza – centralna i terenowa,
- instytucje administracji rządowej i/lub samorządowej – zależnie od zakresu obserwacji,
- partie polityczne/politycy,
- instytucje społeczne zaangażowane w proces wyborczy,
- media,
- wyborcy,
- inne podmioty, np. organizacje międzynarodowe.

Proces formułowania wniosków i rekomendacji wewnątrz misji obserwacyjnej będzie się różnić w zależności od struktury i zakresu samej misji. Niemniej zalecane jest przedyskutowanie każdej rekomendacji w szerszym gronie, np. Zespół Główny + Obserwatorzy Regionalni, przed jej prezentacją wobec adresatów zewnętrznych.



Wskazówka

Działaniem wzmacniającym znaczenie sformułowanych rekomendacji jest ich przedyskutowanie z międzynarodową misją obserwacji wyborów (jeśli takowa prowadzi obserwację danych wyborów) oraz znalezienie wspólnych wniosków i propozycji. Taka dyskusja może pozwolić na uniknięcie sytuacji, kiedy wnioski obserwatorów społecznych różnią się znacząco od tych sformułowanych przez misję międzynarodową. Bez wątplenia przekaz społecznej obserwacji może zostać wzmocniony, jeśli część takich rekomendacji pokrywa się.

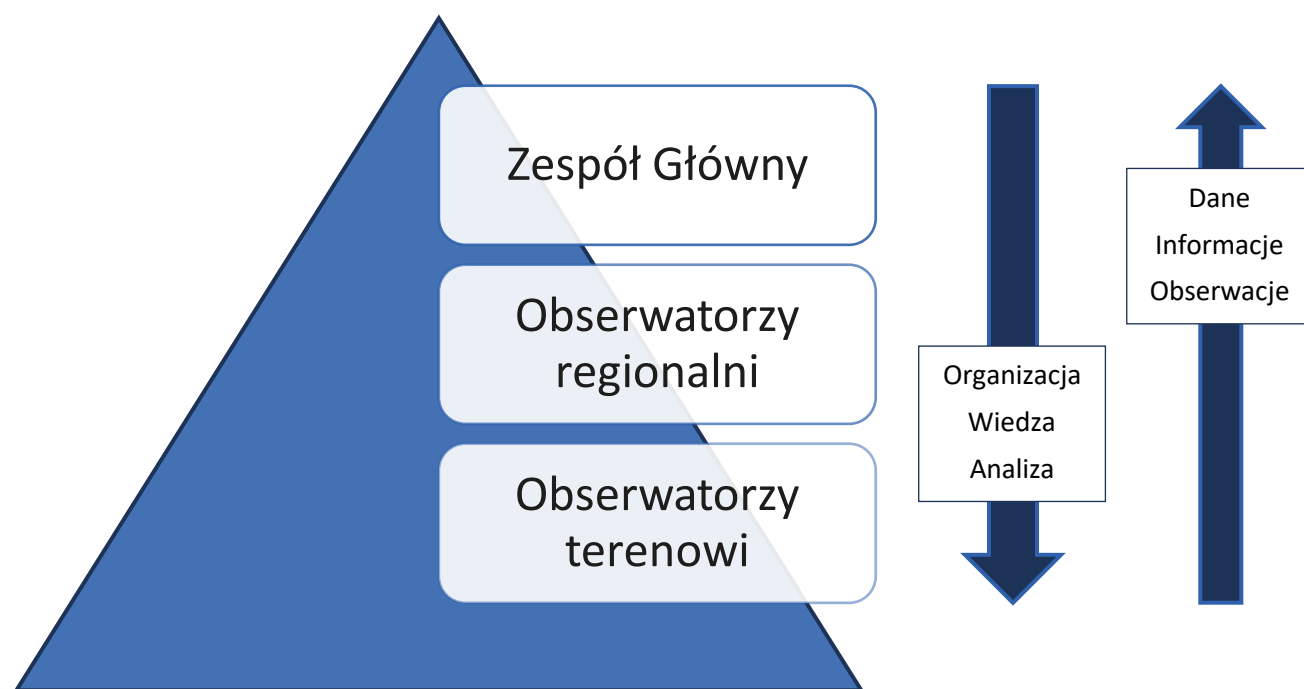
Istotnym elementem związanym z rekomendacjami jest plan monitoringu ich wdrażania. Sformułowanie i przedstawienie rekomendacji są podstawowym celem obserwacji, ale brak wdrożenia rekomendacji i poznania jego powodów pokazuje wątpliwą skuteczność całego przedsięwzięcia.

6. Struktura misji monitoringowej i zespół

Obserwacja powinna być prowadzona w zorganizowany sposób, aby przyniosła jakościowe rezultaty o istotnym znaczeniu dla uczestników procesu wyborczego. Struktura obserwacji jest również zależna od skali monitoringu, zasobów finansowych oraz dostępności obserwatorów, powinna też być dopasowana do charakteru i zakresu prowadzonej obserwacji NZP.

Opierając się na doświadczeniach Fundacji i innych organizacji prowadzących monitoring NZP, wydaje się, że struktura misji NZP powinna być oparta na typowej strukturze misji obserwacyjnej, na którą składają się:

1. **Zespół Główny** – zarządzający całą obserwacją,
2. **Koordinatorzy/Obserwatorzy Regionalni** – odpowiedzialni za dane zagadnienia, obszary obserwacji oraz współpracę z Obserwatorami Terenowymi, jak i
3. **Obserwatorzy Terenowi** – odpowiedzialni za bezpośrednią obserwację w terenie oraz pozyskiwanie danych źródłowych.



Zespół powiększony jest o analityków danych, doradców (prawnych), a działanie wspierane współpracą z sygnalistami, organizacjami lokalnymi oraz z radą doradczą i partnerami międzynarodowymi/zagranicznymi (nie wszystkie te elementy są obowiązkowe, lecz każdy z nich wnosi swoją wartość do sposobu funkcjonowania misji monitoringowej).

OBSERWATORZY

Zespół obserwatorów powinien być zorganizowany w sposób, który pozwoli na zebranie jak najdokładniejszych informacji źródłowych w danym obszarze/o danym zagadnieniu. Dwustopniowa

organizacja obserwatorów wydaje się efektywnym rozwiązaniem, pozwalającym na elastyczne reagowanie na zmieniające się warunki prowadzenia obserwacji oraz odpowiednią skalę delegowania uprawnień do podejmowania decyzji.

Właściwie dobrany zespół obserwatorów stanowi podstawę do przeprowadzenia efektywnej misji monitorującej nadużywanie zasobów publicznych podczas kampanii wyborczej. Obserwatorzy powinni w pełni rozumieć specyfikę obserwacji NZP oraz być zaznajomieni z metodologią oceny wykorzystywania zasobów publicznych. W tym celu powinni przejść odpowiednie szkolenia, zostać wyposażeni w materiały pomocnicze, a także mieć wsparcie ze strony zespołu głównego misji oraz analityków i doradców.



Obserwatorzy/koordynatorzy regionalni są odpowiedzialni za poszczególne regiony obserwacji oraz/lub obszary tematyczne obserwacji NZP oraz za pracę obserwatorów terenowych, którzy prowadzą bezpośrednio obserwację na terenie np. gminy lub dzielnicy.

Główne zadania i zakres działania obserwatorów/koordynatorów regionalnych (OR)	
Obszary obserwacji	Zakres działań
Ogólne zadania	<ul style="list-style-type: none"> → OR jest odpowiedzialny za określony region geograficzny/obszar tematyczny → OR odpowiada za zespół około 10 obserwatorów terenowych (OT), organizuje ich pracę oraz wspiera ich merytorycznie (<i>know-how</i>, wiedza itp.) → głównym zadaniem OR jest zbieranie danych i informacji od OT oraz ich wstępna analiza w oparciu o wypracowaną metodologię i narzędzia pomocnicze → OR przekazuje opracowane raporty regionalne/tematyczne, wraz z koniecznym zestawem danych źródłowych, do Zespołu Głównego w określonym formacie i według określonego harmonogramu → OR pozyskuje samodzielnie informacje i dane źródłowe dla wybranych obszarów obserwacji i/lub w określonych sytuacjach
Zgromadzone dane	<ul style="list-style-type: none"> → zebrane dane źródłowe są przechowywane przez OR w formie i formacie elektronicznym, pozwalającym na ich analizę → dane są dostępne dla Zespołu Głównego → dane i sposób ich archiwizacji będą spełniać wymogi RODO
Współpraca z partnerami misji	<ul style="list-style-type: none"> → OR współpracuje z partnerami projektu oraz wykorzystuje synergę działań w dotarciu do informacji źródłowych i ich zgromadzeniu, jak też analizie

<p>Raporty</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Raporty – sporządzane według określonego wzoru – wysyłane są do Zespołu Głównego → raporty cząstkowe – podsumowujące obserwację poszczególnych obszarów – przekazywane są co 2 tygodnie (w zależności od czasu trwania działań monitoringowych i kampanii wyborczej) → raporty ad-hoc – przesyłane natychmiast po zaobserwowaniu ważnego zdarzenia itp. → raport podsumowujący – wysyłany jest do Zespołu Głównego na koniec misji obserwacyjnej
<p>Współpraca z Zespołem Głównym</p>	<ul style="list-style-type: none"> → w swojej pracy OR jest wspierany przez Zespół Główny i ekspertów zewnętrznych → w trakcie prowadzenia obserwacji odbywają się spotkania typu <i>feedback</i> z Zespołem Głównym w celu przedyskutowania dotychczasowego przebiegu projektu i wprowadzenia niezbędnych modyfikacji → dyskusja końcowa (tzw. debriefing) z udziałem OR i Zespołu Głównego odbywa się po zakończeniu monitoringu. Ma na celu podsumowanie współpracy z OR i OT, jak też wyników misji oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji.



Głównym zadaniem **obserwatorów terenowych** jest gromadzenie obserwacji w terenie poprzez uczestniczenie w wydarzeniach, analizę dokumentów itp.

<p>Główne zadania i zakres działania obserwatorów terenowych (OT)</p>	
<p>Obszary obserwacji</p>	<p>Zakres działań</p>
<p>Ogólne zadania</p>	<ul style="list-style-type: none"> → OT jest odpowiedzialny za określony region lub obszar tematyczny → OT odpowiada wobec OR, koordynującego dany zespół złożony z kilku OT-ów → OT zbiera dane źródłowe na dany temat lub z danego obszaru i w określonym formacie → zebrane dane są przekazywane do OR według określonego harmonogramu i wzoru → w swojej pracy OT będzie wspierany przez OR i Zespół Główny
<p>Sposoby działania</p>	<ul style="list-style-type: none"> → analiza obszaru obserwacji → identyfikacja obiektów obserwacji (wydarzenia, lokalne media itp.) → identyfikacja źródeł informacji → obserwacja bezpośrednia w terenie oraz w oparciu o materiały źródłowe → obserwacja na podstawie materiałów pośrednich/zidentyfikowanych centralnie → wstępne podsumowania ilościowe i jakościowe

	→ raporty – sporządzane i przesłane do OR
Zgromadzone dane	<ul style="list-style-type: none"> → zebrane dane źródłowe są przechowywane przez OT w formie i formacie elektronicznym, pozwalającym na ich analizę, → zebrane dane są dostępne dla OR i Zespołu Głównego, → zebrane dane i sposób ich archiwizacji muszą spełniać wymogi RODO
Współpraca z partnerami misji	→ OT współpracuje z partnerami projektu oraz wykorzystuje synergię działań w docieraniu do informacji źródłowych i ich gromadzeniu
Raporty	<ul style="list-style-type: none"> → rodzaje raportów: <ul style="list-style-type: none"> ○ analiza obszaru obserwacji – początkowe mapowanie obszaru obserwacji ○ raporty tygodniowe/dwutygodniowe – zawierają zgromadzone podczas obserwacji dane z poszczególnych obszarów oraz krótkie podsumowania wyników danej obserwacji ○ raporty cząstkowe z poszczególnych obszarów – wysyłane są co 2 tygodnie do OR (w zależności od czasu trwania działań monitoringowych i kampanii wyborczej) → raporty wysyłane są do wyznaczonego OR w formie elektronicznej (chyba że dany materiał na to nie pozwala) → formaty raportów są opracowywane przez misję z wyprzedzeniem i stanowią ramy dla sporządzania raportów terenowych
Współpraca z Zespołem Głównym i OR	<ul style="list-style-type: none"> → w swojej pracy OT jest wspierany przez Zespół Główny, OR i ekspertów zewnętrznych → w trakcie prowadzenia obserwacji odbywają się spotkania typu <i>feedback</i> z OR w celu przedyskutowania dotychczasowego przebiegu projektu i wprowadzenia niezbędnych modyfikacji → dyskusja końcowa (tzw. debriefing) z udziałem OR odbywa się po zakończeniu monitoringu i ma na celu podsumowanie współpracy, jak też wyników misji i wypracowanie wniosków oraz rekomendacji

Doświadczenie pokazuje, że niezwykle istotne jest właściwe skorelowanie procesu rekrutacji obserwatorów, przygotowania materiałów szkoleniowych i daty rozpoczęcia misji obserwacyjnej. Konsekwencją pomyłek w planowaniu może być niedostateczne przeszkolenie obserwatorów lub opóźnienie rozpoczęcia misji.



Wskazówka

Należy też pamiętać, że wyniki rekrutacji i szkolenia obserwatorów mogą mieć wpływ na ostateczny kształt czy zakres monitoringu, stąd zachowanie odpowiedniego harmonogramu wydaje się być kluczowe z punktu widzenia powodzenia misji.

ZESPÓŁ GŁÓWNY MISJI OBSERWACYJNEJ

Zespół Główny jest odpowiedzialny za aspekty organizacyjne misji, metodologię obserwacji, zakres i sposób monitoringu, współpracę z obserwatorami czy organizacjami wspierającymi oraz za komunikację zewnętrzną.

ZG tworzą z reguły: szef misji, zastępca szefa misji, ekspert prawny, analityk danych, osoba odpowiedzialna za komunikację itp. Skład ZG zależy od charakteru misji i jej zakresu tematycznego, wydaje się jednak, że wspomniane pozycje powinny być uwzględnione w każdej misji, niezależnie od jej rozmiaru czy charakteru.

Istotnym zadaniem ZG jest formułowanie oraz prezentowanie wniosków i rekomendacji będących rezultatem misji obserwacyjnej. Standardy dobrej obserwacji przewidują, że jedynym organem misji, który może przedstawiać stanowisko misji w mediach oraz w czasie spotkań z innym uczestnikami procesu wyborczego, jest ZG, a w szczególności szef misji. Zapobiega to chaosowi informacyjnemu i osłabieniu wymowy konkluzji sformułowanych w oparciu o przedsięwzięty monitoring.

ANALITYCY

Pod pojęciem „analitycy” należy rozumieć zespół specjalistów i ekspertów, których zadaniem jest wspieranie ZG i obserwatorów w analizie zebranych danych oraz wyciąganiu wniosków i formułowaniu konkluzji.

Częstym elementem widocznym podczas misji obserwacyjnych jest swoisty nadmiar zgromadzonych danych przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości ich analizy i wykorzystania w formułowaniu wniosków. Zespół wyspecjalizowanych i doświadczonych analityków może stanowić sposób na poradzenie sobie z tym problemem i na bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych informacji.

Dobór specjalistów i organizacja ich pracy wchodzi w zakres odpowiedzialności ZG, zależy od skali i charakteru misji oraz dostępności wymaganych informacji.



Ważne!

Dobór poszczególnych członków Zespołu Głównego, podobnie jak Obserwatorów Regionalnych i Terenowych oraz analityków, powinien być oparty na jasnych kryteriach, uwzględniających doświadczenie i kompetencje kandydatów.

SYGNALIŚCI – INFORMATORZY LOKALNI

Obserwacja NZP posiada swoją specyfikę, do której należy m.in. konieczność zrozumienia kontekstu obserwowanych wydarzeń i utrudniony dostęp do wymaganych informacji. Informatorzy lokalni, którzy rozumieją miejscowe relacje i uwarunkowania, znają powiązania wzajemne lokalnych kandydatów i przedstawicieli władz oraz mają dostęp do informacji, które nie pojawiają się w obiegu

publicznym, mogą stanowić cenne źródło danych i pozwolić na umiejscowienie zgromadzonych informacji w lokalnym kontekście.

Powinno to pomóc we właściwej ocenie obserwowanych wydarzeń oraz uwzględnić w niej szeroki zakres informacji. Przekłada się to na zwiększenie szansy na uniknięcie pomyłki i wyciągnięcie właściwych wniosków.



Wskazówka

Należy pamiętać, że w miarę możliwości wszelkie pozyskane informacje, szczególnie te z tzw. drugiej ręki, powinny być skonfrontowane z innymi źródłami czy obserwacjami własnymi lub zostać opatrzone stosownym komentarzem i wyjaśnieniem. Ma to podstawowe znaczenie dla zachowania wiarygodności i obiektywności prowadzonej obserwacji.

W przypadkach wątpliwych i mogących mieć znaczący wpływ na wyniki obserwacji wskazane jest przedyskutowanie danego przypadku z ZG i/lub zewnętrznymi ekspertami. Można odwołać się również do podobnych wydarzeń zaobserwowanych w innych miejscach/obszarach lub wykorzystać informacje pośrednio powiązane z danym przypadkiem. Wszystko to ma na celu zwiększenie wiarygodności dokonanej obserwacji.

Nie można również zapominać o kwestii bezpieczeństwa informatora lub zapewnienia mu/jej wymaganej anonimowości. Może to mieć szczególne znaczenie w małych miejscowościach lub społecznościach.

RADA DORADCZA

Ideą powołania Rady Doradczej jest zapewnienie zewnętrznego spojrzenia na strukturę i pracę misji obserwacyjnej, zastosowaną metodologię oraz wyciągane wnioski i formułowane rekomendacje. Biorąc pod uwagę skomplikowaną naturę obserwacji NZP oraz relatywnie kontekstowe warunki formułowania ocen, zewnętrzne spojrzenie specjalistów na powyższe zagadnienia stanowić może istotną wartość dodaną.

Skład Rady Doradczej zależy od danej misji, jej zakresu oraz oczekiwanych potrzeb, ale w każdym przypadku powinien gwarantować profesjonalizm i niezależność członków Rady, w połączeniu z ich wiedzą na temat obserwacji NZP.

Aby współpraca z Radą miała prawdziwie wartościowy charakter, wszelkie spotkania i rozmowy powinny mieć miejsce przed zakończeniem misji i przedstawieniem jego końcowych rezultatów. W ten sposób rezultaty dyskusji z Radą będą miały swoje odzwierciedlenie w sformułowanych wnioskach i rekomendacjach. Nie jest to jednak warunek konieczny.

Opinia Rady jest również przydatna, jeśli dyskutowane będą wnioski i rekomendacje dotyczące samej obserwacji, organizacji misji oraz zastosowanej metodologii.

ORGANIZACJE PARTNERSKIE

Obserwacja społeczna pozwala na wypracowanie i wykorzystanie efektu synergii poprzez współpracę z innymi organizacjami. Mogą one zajmować się podobnymi kwestiami, np. obserwować NZP w innym regionie kraju lub specjalizować się w określonym zagadnieniu, np. roli Lasów Państwowych w procesie kampanii wyborczej. Współpraca pozwala na poszerzenie zakresu obserwacji lub jej pogłębienie, co zwiększa jej efektywność oraz poprawność wyników obserwacji.

Organizując współpracę z innymi organizacjami społecznymi, należy jednak pamiętać o kilku elementach, które budują podstawy takiej współpracy i pozwalają na wykorzystanie jej rezultatów:

- **Metodologia** – uzgodnienie podstaw metodologii prowadzenia monitoringu pozwala na połączenie wyników obserwacji oraz uniknięcie nieporozumień w podejściu do obserwowanych zagadnień; szczególne znaczenie ma tutaj jednolite rozumienie pojęć, np. nadużycie, zasoby itp., ale również sposobu pracy obserwatora (neutralność i obiektywizm) i sposobu zbierania informacji (z tzw. pierwszej ręki, zweryfikowanych itp.),
- **Organizacja i logistyka** – niezbędne jest uzgodnienie wspólnego harmonogramu działań oraz narzędzi i sposobów komunikacji,
- **Obserwatorzy** – pomocne jest zorganizowanie wspólnych szkoleń dla obserwatorów współpracujących organizacji oraz przygotowanie materiałów szkoleniowych czy narzędzi pracy, np. formularzy i wzorów raportów. Pozwoli to na łatwiejsze opracowywanie zgromadzonych danych oraz lepsze zrozumienie monitorowanych zagadnień.
- **Komunikaty/raporty** – istotne jest ustalenie, która organizacja i w jaki sposób, oraz w jakim zakresie publikuje komunikat końcowy. Należy unikać sytuacji, kiedy dwie lub więcej, organizacji, współpracujących w ramach jednego projektu/obserwacji, przedstawia rozbieżne rezultaty monitoringu oraz wynikające z nich wnioski. Osłabia to ogólną wymowę konkluzji oraz poddaje w wątpliwość profesjonalizm obserwacji i zastosowanej metodologii.



Ważne!

Współpracujące organizacje powinny kierować się wspólnymi zasadami prowadzenia obserwacji, np. obiektywizmem, neutralnością, brakiem ingerencji w proces wyborczy itp.

ORGANIZACJA PRACY MISJI OBSERWACYJNEJ

Monitoring nadużywania zasobów publicznych jest nie lada wyzwaniem. Organizując pracę misji obserwacyjnej, warto zwrócić uwagę na następujące aspekty ułatwiające wdrożenie odpowiednich zasad komunikacji wewnętrznej, wymiany informacji czy przekazywania *know-how*:

- sporządzenie jasnej **struktury organizacyjnej**, z zaznaczeniem przypisanego zakresu odpowiedzialności,

- **wybór narzędzi i sposobów komunikowania się**, np. email vs. komunikator online, formularze papierowe/online vs. aplikacja do raportowania itp.
- ustalenie **harmonogramu spotkań** oraz zapewnienie możliwości konsultacji *ad hoc* pomiędzy wyznaczonymi spotkaniami,
- zasady i **harmonogram raportowania** oraz **formularze raportowania**,
- **sposoby gromadzenia danych**, np. wspólny dysk, kopie elektroniczne itp.

7. Szkolenia i materiały szkoleniowe

Szkolenie obserwatorów, w tym jakość i dostępność materiałów szkoleniowych, jest podstawą do przeprowadzenia jakościowej obserwacji. Dlatego ich odpowiednie przygotowanie (merytoryczne, graficzne, terminowe) jest niezmiernie ważne i powinno zostać ujęte w planach misji. Z drugiej strony niezbędna może również okazać się pewna elastyczność co do stosowanych form czy samych materiałów szkoleniowych. Jej zachowanie wymusza bardzo dynamiczny w swej naturze charakter samego procesu wyborczego, np. zmieniające się rozumienie sytuacji w trakcie wyborów może wymusić pewne korekty podejścia do zakresu i sposobu obserwacji. Wymaga to zaplanowania regularnych dyskusji i spotkań z obserwatorami. Oczywiście przygotowane i wdrożone materiały powinny być maksymalnie zindywidualizowane. W kontekście wyborczym wymaga się, aby były one dostosowane do konkretnych wyborów – samorządowych, europejskich, prezydenckich czy parlamentarnych. Powinny także brać pod uwagę odbywające się równoległe inne relewantne procesy, jak przeprowadzenie w tym samym czasie lokalnego czy ogólnokrajowego referendum.

ZNACZENIE SZKOLEŃ OBSERWATORÓW DLA PROCESU OBSERWACJI

Przed wszystkim to szkolenia odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu, że obserwatorzy są odpowiednio przygotowani do zrozumienia tematu, posługują się ustalonym i dookreślonym na potrzeby danej misji rozumieniem samego zjawiska NZP, jak i sposobu oceny jego występowania. Odnosząc się do sposobu szkolenia i doboru materiałów szkoleniowych w ramach misji obserwacyjnej, trzeba zwrócić szczególną uwagę na złożoność oceny samego zjawiska. Obejmuje ona zarówno aspekty prawne, etyczne, jak również elementy przyjętych w danej społeczności zwyczajów. Ponadto, odbywa się tu i teraz, więc duże znaczenie odgrywać będzie też kontekst. Najczęściej ocena nie jest zero-jedynkowa i w zależności od oceniającego może się ona różnić w szczegółach czy nawet ostatecznej konkluzji. Bardzo istotne jest, aby każdorazowo uwzględniać „warunki otoczenia” oraz przyjętą metodologię obserwacji. Dla przykładu, jeśli mamy ograniczony dostęp do danych czy informacji, oceniamy zdarzenie tylko w oparciu o posiadane zasoby – wskazując to wyraźnie jako założenia lub ograniczenia obserwacji.

Aby odpowiednio przygotować obserwatorów do tak skomplikowanego zadania jak monitoring NZP w kampanii wyborczej, należy podczas procesu szkolenia pamiętać o kilku kwestiach.

1. Warto rozpocząć pracę z obserwatorami od omówienia istotności występowania zjawiska NZP dla jakości procesu wyborczego, zwłaszcza aspektu równych szans wyborczych kandydatów

W naszym społeczeństwie świadomość szkodliwości NZP dla wyborów nie jest wysoka. Wiele osób traktuje NZP jako naturalną konsekwencję zajmowanego stanowiska, coś na kształt „tupu”. Dlatego wyjście od ukazania i zbadania zgodności przekonań obserwatorów w tym zakresie jest bardzo ważne.

2. Należy klarownie przedstawić definicję NZP i rozumienie podejścia misji/organizatorów do tej problematyki.

- 3. Szkoląc, należy dążyć do wspólnego przepracowania i dookreślenia sposobu oceny poszczególnych zjawisk NZP, które występują lub mogą wystąpić w trakcie wyborów.**

Realizacja punktów 2 i 3 pozwoli ograniczyć sytuacje rozbieżnej oceny, a tym samym korzystnie wpłynie na możliwość wyciągania ogólnych wniosków przez sztab misji.

- 4. Ważne, aby na etapie szkolenia znaleźć przestrzeń do indywidualnej oceny umiejętności i zdolności obserwatorów, żeby w trakcie dalszych prac przypisać im zadania dobrane pod względem ich doświadczenia i możliwości.**
- 5. Należy uzgodnić z obserwatorami sposoby i kanały komunikacji w ramach misji obserwacyjnej, w tym ustalić minimalną częstotliwość spotkań, zarówno tych online, jak i na żywo.**

Będzie to wprost wynikać z zasięgu misji i liczby członków jej zespołu. Ważne, aby obserwatorzy mieli możliwość odniesienia się do zaproponowanych form, a ich użycie, zwłaszcza kanałów komunikacji, było dostępne i bezpłatne dla wszystkich.



Wskazówka

Zasadniczo satysfakcja z wykonywanych zadań może przełożyć się pozytywnie na motywację do zwiększania zaangażowania. Nie ma lepszej reklamy dla obserwacji społecznej niż zadowolony obserwator.

CELE, FORMA I ZAKRES SZKOLEŃ

Podstawowym celem wyszkolenia obserwatorów w ramach misji NZP jest oczywiście przygotowanie do obserwacji samego zjawiska. Istotne będzie tu zrozumienie tematu przez szkolonych obserwatorów oraz ustalenie i dookreślenie na potrzeby danej misji rozumienia samego zjawiska NZP. Aby wyniki obserwacji były rzetelne i miarodajne, każdy obserwator musi koniecznie być w stanie kwalifikować zauważone zjawiska w sposób jak najbardziej zbliżony do pozostałych. Ponadto, projektując szkolenie, warto brać pod uwagę potencjał do jego dalszego wykorzystania, jak i zapewnienie warunków dla zindywidualizowanej oceny potencjału obserwatora oraz platformy do przetestowania przyszłych materiałów doskonalących wiedzę czy informacyjnych.

Za bardziej efektywną formę szkoleń na potrzeby misji obserwacyjnej NZP uznajemy szkolenia offline, które dają większą swobodę interakcji i lepsze warunki do ewaluacji. Z punktu widzenia niejednoznaczności i zawiłości NZP oraz jego występowania zalecamy przeprowadzenie takiego szkolenia przynajmniej dla koordynatorów/obserwatorów regionalnych. Szkolenia online dają z drugiej strony elastyczność i łatwość dostępu dla obserwatorów rozsianych na większym terenie. W zależności od skali misji obserwacyjnej warto jest połączyć obie formy prowadzenia szkoleń.

Jednym z elementów efektywnego szkolenia jest sprawdzanie wiedzy. Dobrze zaprojektowany sposób takiej kontroli pozwala przede wszystkim ocenić przygotowanie obserwatorów do pracy w ramach misji, w tym dopasować indywidualny zakres obowiązków do predyspozycji danej osoby oraz w razie potrzeby uzupełnić lub udoskonalić szkolenie. Kontrola wiedzy obserwatorów może odbywać się

poprzez dyskusje, zadania w trakcie szkoleń czy testy po ich zakończeniu. Warto także rozważyć przygotowanie ćwiczeń umożliwiających przećwiczenie i utrwalenie właściwych reakcji na określone zdarzenia (odgrywanie scenek podczas spotkań na żywo, symulator sytuacji w przypadku spotkań online).

Istotne dla każdej formy sprawdzenia wiedzy czy umiejętności jest, aby obserwator otrzymywał informację zwrotną z jasnym komunikatem w zakresie popełnionych błędów i właściwych rozwiązań.



Wskazówka

Niezależnie od formy szkolenia gromadzenie i udostępnianie wykorzystanych materiałów w sposób łatwo dostępny dla obserwatorów jest kluczowe. W tym celu warto korzystać z narzędzi typu dysk w chmurze, np. Google Drive.

TRENERZY

Właściwy dobór osób do tego zadania jest bardzo ważny. Osoby prowadzące szkolenia powinny posiadać doświadczenie w prowadzeniu obserwacji NZP lub być odpowiednio przeszkolone. W razie szkolenia przez osoby spoza sztabu misji koniecznym jest wcześniejsze spotkanie offline z zespołem głównym misji w celu zdefiniowania wspólnej płaszczyzny podejścia do NZP i interpretacji obserwowanych wydarzeń, a także priorytetów szkoleniowych.

MATERIAŁY SZKOLENIOWE

Warto zaznaczyć, że materiały powinny swoim zakresem objąć podstawowe elementy odnoszące się do poszczególnych aspektów obserwacji NZP, takie jak:

- wyjaśnienie pojęcia NZP oraz sposób jego obserwacji i oceny⁴²,
- informacje o wybranych obszarach i zakresie obserwacji – co będzie obserwowane i gdzie,
- przewidywany zakres informacji do uzyskania oraz źródła i sposoby ich uzyskania,
- informacja o harmonogramie obserwacji, środkach i sposobach komunikowania się z obserwatorami oraz format i częstotliwość składania raportów.

Przy obserwacji wyborów niezbędne jest, aby zakres materiałów objął materiały teoretyczne – przyjęta metodologia, niezbędne definicje, wyciąg z przepisów, podejście do obserwacji – oraz praktyczne, takie jak formularze, checklista itp., które ułatwią raportowanie i pozwolą sprawdzić nabytą wiedzę. W trakcie szkoleń powinny zostać omówione wszelkie materiały, którymi obserwatorzy będą posługiwać się, obserwując i raportując. Zasadnicze znaczenie mają tu prezentacja i dyskusja nad metodologią oraz prezentacja i przećwiczenie korzystania z formularzy, służących do odnotowywania obserwacji.

⁴² Pomocne w wyjaśnianiu zagadnienia są udokumentowane przykłady NZP z różnych zakresów i obszarów.



Wskazówka

Z punktu widzenia zadań, jakie czekają przyszłych obserwatorów czy koordynatorów obserwatorów ważne jest także przewidzenie newralgicznych i kłopotliwych sytuacji, z jakimi mogą się spotkać podczas wykonywania zadań w terenie. Warto, aby szkolenie zawierało elementy symulacji zdarzeń czy odgrywania ról (tzw. role-play).

Dobór materiałów szkoleniowych powinien być dostosowany do grupy odbiorców, a także przemyślany pod względem potencjału dla realizacji celów szkolenia. W zależności od formatu misji szkolenia i materiały mogą być kierowane do:

- szkoleniowców/trenerów, gdy to nie sztab misji szkoli wszystkich zaangażowanych w obserwację,
- obserwatorów regionalnych/koordynatorów, którzy powinni nie tylko zdobyć niezbędną wiedzę, ale także poznać techniki pracy z grupą obserwatorów,
- obserwatorów terenowych, którzy obok kluczowych elementów praktycznych powinni wynieść ze szkolenia jak najbardziej jednolite spojrzenie na zjawisko NZP,
- organizacji współpracujących, jeśli mają one prowadzić za pośrednictwem swoich obserwatorów obserwację określonych obszarów. Po ustaleniu zgodności co do kwestii znaczeniowych i zakresu współpracy ważne jest, aby szkolenia i materiały odzwierciedlały poczynione ustalenia.

BAZA WIEDZY I SYSTEM MERYTORYCZNEGO WSPARCIA DLA OBSERWATORÓW

Pomocnym i pogłębiającym wiedzę obserwatorów narzędziem jest baza wiedzy, zawierająca obok materiałów ze szkoleń również dodatki, takie jak:

- zbiór kluczowych międzynarodowych i krajowych aktów prawnych (wyciągów z nich),
- poradniki czy przewodniki przygotowane przez specjalistyczne organizacje zajmujące się tą tematyką, np. wspomniane już materiały NDI i IFES,
- raporty misji obserwacyjnych NZP z innych państw.

Zasoby mogą być udostępnione w postaci elektronicznej lub częściowo drukowanej (np. checklistsy, formularze obserwacyjne, niezbędni obserwatora itp.). Istotnym elementem jest też zapewnienie obserwatorom możliwości kontaktu w celu wyjaśnienia wątpliwości w czasie trwania misji. Może to być kontakt z obserwatorami regionalnymi, Zespołem Głównym lub specjalnie w tym celu zorganizowaną grupą ekspertów, np. prawnikami.



Ważne!

Udostępnianie *know-how* nie powinno być czynnością pasywną (np. udostępnienie dostępu do dysku z materiałami szkoleniowymi i dokumentami źródłowymi), ale działaniem interaktywnym, pozwalającym obserwatorom na podzielenie się swoimi wątpliwościami, a instytucji organizującej obserwację (z reguły reprezentowanej przez Zespół Główny) na wzięcie ich spostrzeżeń pod uwagę i wdrożenie dobrych rozwiązań nawet podczas trwającej misji.

Dla ewaluacji zarówno wyszkolenia, jak i późniejszej pracy obserwatorów, ważne jest przygotowanie i wdrożenie systemu merytorycznego wsparcia. Zespół ekspertów powinien być dostępny dla każdego uczestnika szkolenia oraz misji w okresie od rozpoczęcia obserwacji do zakończenia pracy obserwatorów. Cotygodniowe spotkania z obserwatorami oraz aktualizacja materiałów i pomocy szkoleniowych są kluczowe dla utrzymania wysokiej jakości obserwacji. Warto również rozważyć prowadzenie po zakończonej misji ciągłego systemu uzupełniania wiedzy. Może on polegać na regularnych webinarach uaktualniających wiedzę, doświadczenie i zasoby szkoleniowe. Jest to narzędzie wymagające ciągłej pracy, jednak pozwala podtrzymywać zainteresowanie tematem wśród obserwatorów i budować zaplecze osobowe na potrzeby kolejnych misji.

8. Przygotowanie do obserwacji:

WYBÓR POTENCJALNYCH OBSZARÓW OBSERWACJI - STANDARDOWE OBSZARY WYSTĘPOWANIA NZP

Jak zostało już wcześniej wspomniane, wyróżnić można cztery podstawowe obszary, w których występowanie NZP jest lub może być najczęściej obserwowane. Wiedząc, jakiego typu działania związane są z korzystaniem z zasobów publicznych w każdym z obszarów, można wybrać te zagadnienia, które będą obserwowane.

Publiczne zasoby finansowe

- Dostęp do środków budżetowych,
- Dostęp do zasobów firm państwowych oraz kontrolowanych przez państwo,
- Możliwość przeznaczania środków na wybrane cele, dla wybranych osób lub partii,
- Przeznaczenie dotacji dla określonych grup społecznych lub samorządów lokalnych,
- Decydowanie o wynagrodzeniach i środkach pomocowych.

Publiczne zasoby instytucjonalne

- Państwowe, publiczne lub rządowe instytucje, które realizują wyznaczone im zadania (informacyjne, organizacyjne, finansowe),
- Pracownicy instytucji państwowych – zależność finansowa lub organizacyjna,
- Media – centralne lub lokalne (np. zależne własnościowo od spółek państwowych).

Publiczne możliwości egzekwowania prawa

- Możliwość nieproporcjonalnego użycia sił porządkowych przeciwko którejś opcji politycznej,
- Wymuszenie negatywnej oceny działania partii/kandydata (błędy finansowe) przez administrację wyborczą,
- Działania urzędów, np. skarbowego, skierowane przeciwko firmom czy osobom wspierającym opozycję,
- Działania wymierzone przeciwko pracownikom urzędów lub firm państwowych, którzy są krytyczni wobec działań rządu czy partii rządzącej,
- Wspieranie działań mających tzw. efekt mrożący, np. strategiczne pozwy przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP-y)

Publiczne zasoby regulacyjne:

- Możliwość zmiany regulacji, np. Kodeksu wyborczego, w kierunku uprzywilejowania danej partii lub kandydata,
- Możliwości jednostronnej interpretacji istniejących przepisów i regulacji.

KRYTERIA WYBORU OBSZARÓW OBSERWACJI

Zastosowanie określonych kryteriów wyboru obszaru i zagadnień obserwacji ma na celu uzyskanie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- **Co i gdzie będzie obserwowane?**
- **W jaki sposób będzie prowadzona obserwacja?**



Wskazówka

Zastosowanie określonych kryteriów pozwoli wykorzystać posiadane zasoby misji obserwacyjnej najbardziej efektywnie przy jednoczesnym zachowaniu jakości obserwacji i jej obiektywizmu.

Obszar obserwacji może być zdefiniowany tematycznie lub geograficznie:

- **tematyka** – określa zakres problemów lub zagadnień poddanych obserwacji, np. działanie lokalnych ośrodków przekazywania informacji (centrów medialnych),
- **region** – określa obszar terytorialny/geograficzny poddany obserwacji, gdzie więcej niż jedno zagadnienie może być monitorowane.

Korzystając z przedstawionych wcześniej wyjaśnień, można podkreślić i powtórzyć z powodu istotności tego zagadnienia, że wybór obszarów (tematycznych i regionalnych) obserwacji przypadków wykorzystania zasobów publicznych powinien być oparty o szereg praktycznych kryteriów:

1. częstotliwość występowania zdefiniowanego czy rozpatrywanego zjawiska oraz jego potencjalny wpływ na proces wyborczy (a szczególnie na kampanię wyborczą),
2. dostępność informacji oraz źródeł danych (informacja przetworzona vs. źródłowa),
3. możliwy obszar i czas pracy oraz kwalifikacje obserwatorów,
4. możliwy zakres współpracy z organizacjami stowarzyszonymi czy partnerskimi,
5. dostępny budżet,
6. wybrany sposób obserwacji: horyzontalnie vs. wertykalnie (geograficznie vs. przedmiotowo).



Ważne!

Warto podkreślić, że obserwacja NZP nie odbywa się w próżni – korzystanie z zasobów i doświadczeń innych osób czy organizacji jest wskazane. Dlatego też w sekcji z załącznikami udostępniamy informacje o obszarach obserwacji, źródłach informacji i formularze obserwacyjne, z których korzystaliśmy podczas naszej obserwacji NZP w 2023 r. Dodatkowo, na stronie Fundacji w zakładce [Strefa Wiedzy](#) publikujemy przydatne materiały, checklisty i poradniki dotyczące monitorowania wybranych aspektów procesu wyborczego – np. reklamy politycznej w mediach społecznościowych.

ZAKRES OBSERWACJI

Przygotowanie obserwacji powinno być oparte na szczegółowych informacjach o obszarach, które zostały wybrane do monitoringu, przy czym obszary należy rozumieć jako tematykę/zagadnienie podlegające monitorowaniu, jak lokalne wydarzenia w trakcie kampanii wyborczej. W tym celu wskazane jest przygotowanie tzw. **Zakresu Informacji Obszarowych (ZIO)**⁴³.

ZIO może być przygotowany dla każdego wybranego tematu czy zagadnienia obserwacji osobno przez Zespół Główny misji obserwacyjnej i we współpracy z koordynatorami regionalnymi, odpowiedzialnymi za dany obszar monitoringu. Przygotowanie ZIO może jednocześnie stanowić element szkolenia obserwatorów oraz przygotowania uczestników misji do współpracy.

ZIO powinien zawierać kilka podstawowych elementów, ale może też być rozbudowany w zależności od specyfiki danego zagadnienia, obszaru obserwacji oraz celu monitoringu. Do podstawowych elementów można zaliczyć:

- ✓ **Charakterystykę monitorowanego obszaru/zagadnienia** – dokładny zestaw wydarzeń, dokumentów, działań, które będą podlegać obserwacji, np. wydarzenia organizowane przez lokalne władze w czasie prowadzenia kampanii wyborczej,
- ✓ **Charakterystykę podstawowych informacji**, które będą zbierane, a które uważamy za potencjalne przejawy czy dowody wykorzystania zasobów publicznych, np. obecność urzędników publicznych na spotkaniu wyborczym kandydata/ów,
- ✓ **Strukturę podstawowego zestawu informacji** – bazy danych, w tym:
 - informacje ogólne, które powinny zawierać np. spis planowanych wydarzeń w rejonie obserwacji lub listę potencjalnych źródeł informacji,
 - informacje szczegółowe, które odnoszą się do samego obserwowanego wydarzenia, działania, dokumentu – może to być zarys struktury raportu, który będzie przygotowywany przez obserwatorów po każdej obserwacji.
- ✓ **Plan działania w trakcie obserwacji**, mający na celu zgromadzenie wymaganych informacji – obejmuje np. listę wydarzeń, o których wiadomo, że się odbędą, wybór tych, które powinny być monitorowane bezpośrednio itp.,
- ✓ **Sposób zbierania informacji** – bezpośrednio przez obserwatorów terenowych, pośrednio przez wnioski o udostępnienie informacji publicznej itp.,
- ✓ **Charakterystykę raportów**, uwzględniającą ich strukturę oraz harmonogram sporządzania,
- ✓ **Sposoby i narzędzia komunikowania się** pomiędzy obserwatorem/ami a zespołem głównym – plan komunikacji powinien obejmować również spotkania umożliwiające dwustronną komunikację z obserwatorami.

⁴³ Wzór przykładowego ZIO stanowi jeden z załączników niniejszego opracowania.

CHARAKTERYSTYKA TERENU

Przed rozpoczęciem obserwacji warto, aby każdy z obserwatorów zaznajomił się z terenem, na którym będzie prowadził monitoring. W tym celu każdy z obserwatorów powinien przeprowadzić charakterystykę swojego obszaru obserwacji⁴⁴, uwzględniając w niej najważniejsze informacje dotyczące lokalnego środowiska politycznego i społecznego oraz kontekstu trwającej kampanii wyborczej. Takie ćwiczenie jest istotne również w sytuacji, gdy obserwatorzy wywodzą się z danego terenu – zawarte w formularzu pytania pozwalają obserwatorowi spojrzeć głębiej, często poza jej/jego własne uprzedzenia (tzw. bias), wynikające z preferencji politycznych.

⁴⁴ Wzór formularza charakterystyki terenu w załączniku.

9. Źródła informacji i narzędzia obserwacji

Obserwując NZP, można korzystać z wielu różnych źródeł informacji. Należy przy tym pamiętać, że każda informacja powinna być możliwa do zweryfikowania lub pochodzić z tzw. pierwszej ręki lub bezpośredniej obserwacji.

Podstawowe źródła informacji, które mogą lub powinny być wykorzystane w trakcie obserwacji NZP, przedstawione są w tabeli poniżej. Faktyczny zakres wykorzystania dostępu do informacji zależy od formatu i zakresu obserwacji – nie każdy monitoring korzysta ze wszystkich źródeł lub korzysta z nich w różnym stopniu.

Źródło informacji	Opis
Obserwacja w terenie	Informacje pochodzące bezpośrednio od obserwatorów w formie raportów, formularzy obserwacyjnych, zebranej dokumentacji (zdjęcia, dokumenty, filmy, nagrania)
Media tradycyjne	Informacje uzyskane z obserwacji i analizy mediów tradycyjnych (radio, TV, prasa drukowana)
Zasoby online	Informacje pozyskane ze źródeł online (Internet, media społecznościowe itp.)
Sprawozdania finansowe podmiotów publicznych	Informacje pochodzące z oficjalnych sprawozdań publikowanych przez podmioty komercyjne z udziałem Skarbu Państwa, instytucje publiczne i samorządowe, administrację centralną i lokalną
Dostęp do informacji publicznej	Informacje uzyskane w ramach UDiP od wybranych podmiotów administracji publicznej, samorządowej oraz instytucji publicznych
Dane statystyczne	Informacje statystyczne pochodzące z różnych opracowań, instytucji typu CBOS, własnych badań itp.
Opracowania innych podmiotów	Dane i informacje pochodzące z opracowań i raportów innych podmiotów (np. raportów NIK). Należy pamiętać o kwestii weryfikowalności danych, co nie zawsze może być możliwe oraz stopnia zaufania do danych materiałów (renoma instytucji itp.)
Sygnaliści	Informacje pochodzące od osób lub organizacji nieprowadzących zorganizowanej obserwacji, ale zauważających jednostkowe przejawy NZP.

	Wykorzystanie takich danych może być obarczone błędem braku możliwości ich zweryfikowania (lub proces weryfikacji wymaga nieproporcjonalnych nakładów).
--	---



Ważne!

Należy pamiętać, że zbieranie informacji powinno się odbywać zgodnie z metodologią uwzględniającą obiektywizm i neutralność obserwacji. Niedopuszczalne jest traktowanie dostępnych materiałów wybiórczo i dobieranie ich pod z góry założoną tezę.

NARZĘDZIA POZYSKIWANIA I OPRACOWANIA/ANALIZY INFORMACJI

Proces pozyskiwania informacji odnośnie do wybranego obszaru czy zagadnienia obserwacji może przebiegać przy wykorzystaniu wielu narzędzi i zbiorów danych. Niektóre dane są ogólnodostępne, np. sprawozdania finansowe komitetów wyborczych lub wymagają specjalistycznych narzędzi, np. do wyselekcjonowania potrzebnych informacji od dostawców platform internetowych. Inne mogą być zgromadzone przy wykorzystaniu specjalnie przygotowanych narzędzi, np. formularzy obserwacyjnych.

Formularze obserwacyjne

Formularze obserwacyjne⁴⁵ są standardowo stosowanym rozwiązaniem w celu zebrania odpowiednich informacji w trakcie trwania obserwacji procesu wyborczego. Przygotowywane są w odpowiednim celu i są przeznaczone do zebrania konkretnych danych z konkretnego obszaru obserwacji, np. przebiegu dnia głosowania czy wieców wyborczych lub zawartości lokalnych periodyków wydawanych w trakcie kampanii wyborczej.

Formularz powinien zawierać pytania odnoszące się do tych elementów procesu wyborczego, które są ważne dla obserwacji i oceny tego procesu. W przypadku obserwacji dnia głosowania pytania odpowiadają z reguły poszczególnym czynnościom występującym w trakcie otwierania lokalu wyborczego, głosowania czy liczenia głosów. Trochę bardziej skomplikowane może się to okazać w obserwacji NZP – każdy aspekt procesu wykorzystywania zasobów publicznych powinien być osobno zdefiniowany, a pytanie powinno być sformułowane w sposób pozwalający na jednoznaczną odpowiedź, np. „Czy w trakcie festynu prezentowane były plakaty wyborcze kandydatów?”. Aby takie pytania sformułować, należy przeanalizować obserwowaną sytuację i zastanowić się, gdzie i w jaki sposób mogą potencjalnie zostać użyte zasoby publiczne w relacji do trwającej kampanii wyborczej (w podanym przykładzie: festyn, czyli zasoby publiczne, a plakaty wyborcze, czyli kampania wyborcza – to samo miejsce). W sytuacji, gdy kampania wyborcza oraz wydarzenia publiczne nie są bardzo

⁴⁵ Przykładowe formularze obserwacyjne zostały opublikowane w załącznikach.

uregulowane, przygotowanie formularzy i sformułowanie właściwych pytań staje się bardziej skomplikowane.

Dodatkowo dochodzi problem interpretacji danego wydarzenia. Przykładem może tutaj być kwestia obecności tzw. stoisk wyborczych (stolika, gdzie kandydat rozdaje ulotki) na terenie festynu ludowego. Czy obserwator mając pytanie o wykorzystanie zasobów publicznych w trakcie festynu, powinien uznać, że taki „stolik” spełnia definicję NZP, czy może jednak kandydat jest po prostu zwykłym uczestnikiem i nie otrzymuje żadnego specjalnego wsparcia z zasobów publicznych? Jest to jedna z przyczyn większej liczby pytań otwartych, wymagających opisu i interpretacji zdarzenia i obecnych w formularzach obserwacyjnych NZP niż podczas poddania głosowania.

Formularze powinny być skonstruowane, jeśli to możliwe, w sposób, który pozwala na porównanie zgromadzonych danych i ich opracowanie, np. statystyczne. W przypadku monitoringu NZP wiele pytań zawartych w formularzach będzie miało charakter otwarty – zawierający wiele informacji kontekstowych – a więc utrudniający proste porównanie obserwacji. Każdy formularz powinien też zawierać część przeznaczoną na komentarze obserwatora. Jest to miejsce na wpisanie własnych uwag i wyjaśnienie kontekstu opisywanych wydarzeń. Można też dodać bardziej szczegółowe informacje⁴⁶.



Ważne!

Warto pamiętać, że niezależnie którego rodzaju formularz będzie używany, czy będzie zawierał wyłącznie pytania zamknięte, czy też będą używane pytania otwarte, powinien on określać wyraźne ramy zakresu potrzebnych informacji oraz ograniczać zakres przekazywanych informacji.

Dane przekazywane w formularzu, szczególnie te pochodzące z pytań otwartych, powinny być zwięzłe, dotyczące tylko danego tematu i jasno sformułowane. Trzeba pamiętać, że wszystkie te informacje będą musiały zostać przeanalizowane przez innych obserwatorów i ZG, a każda wątpliwość wyjaśniona. Może to oznaczać konieczność bezpośredniej rozmowy z obserwatorem wypełniającym dany formularz, co przy dużej liczbie obserwatorów stanowić może znaczące obciążenie dla koordynatorów i/lub ZG.

Podsumowując – informacje zgromadzone przy wykorzystaniu formularzy obserwacyjnych powinny spełniać kilka podstawowych wymogów:

- być zwięzłe i precyzyjne
- być porównywalne (w miarę możliwości)
- być osadzone w kontekście lub precyzyjnych regulacjach
- pochodzić „z pierwszej ręki” – bezpośrednio od obserwatora

⁴⁶ Np. pytanie w formularzu może odnosić się do faktu zaobserwowania plakatów wyborczych w trakcie festynu ludowego, a w komentarzach można dodać informację o liczbie plakatów oraz gdzie były zlokalizowane (miejsce eksponowane czy w rogu placu).

Same formularze powinny być zrozumiałe dla obserwatora, nie powinny zawierać nadmiernej liczby pytań, a struktura formularza oraz kolejność pytań powinny, w miarę możliwości, być zgodne z sekwencją obserwowanych wydarzeń. To ostatnie ułatwia obserwatorowi pracę i pozwala na udzielenie dokładnych odpowiedzi (np. nie jest zalecane rozpoczynanie formularza obserwacji festynu od pytania o liczbę występujących na estradzie przedstawicieli lokalnych władz, ale raczej od pytania o miejsce festynu, jego organizatorów, przeznaczenia, datę czy liczby uczestników).



Wskazówka

W przypadku formularzy internetowych zalecamy korzystanie z opcji tworzenia pytań warunkowych – czyli takich pytań, w których wybranie konkretnej opcji powoduje przejście do następnego pytania na ten sam temat lub pominięcie danej sekcji. Np. gdy na pytanie o obecność kandydatów na festynie ludowym odpowiemy, że kandydatów nie było, następne pytania dot. przynależności partyjnej czy zachowania kandydatów nam się nie wyświetlą – bo i tak nie moglibyśmy na nie odpowiedzieć.

Zewnętrzne zbiory/bazy danych

Niektóre dane dostępne są w formie dużych zbiorów, np. zbiór postów danego kandydata zamieszczony na wybranych portalu internetowym (Facebook) czy baza dotacji udzielonych z danego programu rządowego. Pracując na takich zbiorach danych, warto je jednak odpowiednio przygotować do analizy – uzupełnić, uporządkować, posortować (alfabetycznie, tematycznie, rosnąco, malejąco) i odfiltrować pod kątem potrzebnych nam zakresów danych. Dopiero po takim przygotowaniu bazy danych możemy przystąpić do analizy.

Opracowanie takich dużych zbiorów danych wymaga często zastosowania odpowiednich metod statystycznych, które pozwolą wyróżnić występujące trendy, np. wiodące tematy przewijające się w trakcie kampanii wyborczej.

Wyjaśnienia i materiały uzyskane od obserwowanych uczestników procesu wyborczego

Ważnym źródłem danych, a jednocześnie „narzędziem” ich pozyskiwania, są informacje uzyskane bezpośrednio od uczestników procesu wyborczego, np. kandydatów, członków administracji wyborczej lub lokalnej czy samych wyborców. Mogą one uzupełnić inne obserwacje o (i) wyjaśnienia kontekstu sytuacji (np. kto sfinansował plakaty wyborcze prezentowane w trakcie festynu ludowego? oraz (ii) informacje „wewnętrzne”, np. te dotyczące finansowania komitetów wyborczych i ich kampanii lub planów uczestniczenia przedstawicieli władz lokalnych w spotkaniach wyborczych kandydatów wybranego komitetu.

Spotkania i rozmowy z uczestnikami procesu wyborczego mogą być stałą częścią obserwacji „w terenie”. Pozwalają one na uzyskanie informacji niedostępnej w ogólnodostępnych źródłach oraz pogłębienie obserwacji o kontekst obserwowanej sytuacji czy elementy ocenne, np. dotyczące

rozumienia przepisów prawa przez przedstawicieli komitetów wyborczych lub ocenę sytuacji przez wyborców.

Spotkania takie mogą mieć miejsce spontanicznie, kiedy obserwator spotyka np. kandydata w czasie festynu albo mogą zostać zaplanowane. Planując takie spotkania, warto sporządzić listę rozmówców, z którymi obserwator chciałby przeprowadzić wywiad, wraz z uzasadnieniem takiego spotkania i listą informacji, które chciałby uzyskać oraz określić priorytety spotkań (z reguły nie jest możliwe spotkanie się ze wszystkimi „ciekawymi” uczestnikami procesu wyborczego).



Wskazówka

Biorąc pod uwagę możliwość spotkania interesującego rozmówcy, obserwator powinien przygotować „podręczną” listę pytań lub zagadnień do poruszenia w trakcie rozmowy, która obejmuje najważniejsze zagadnienia, o których wiedzę może mieć spotkany kandydat lub członek administracji. Pomoże to poruszyć możliwie największą liczbę najważniejszych zagadnień w trakcie takiego spotkania.

Odpowiedzi interwencyjne

W sytuacji braku ogólnodostępnych informacji na interesujący nas temat można skierować zapytanie do określonych uczestników procesu wyborczego. Pytania mogą być skierowane w formie prośby o odpowiedź np. do kandydatów, wyborców, dziennikarzy czy innych obserwatorów. Uzyskanie odpowiedzi uzależnione jest tutaj od dobrej woli adresata, ale nawet sam fakt niezyskania odpowiedzi może stanowić ważną obserwację.

Pytania mogą też być skierowane do instytucji publicznych na drodze dostępu do informacji publicznej. Odpowiedź na tak zadane pytanie jest obligatoryjna dla wybranego urzędu lub instytucji, ale proces uzyskiwania odpowiedzi oraz jej jakość i szczegółowość mogą pozostawiać wiele do życzenia.

W przypadku obydwu typów zapytań istnieje duże ryzyko otrzymania odpowiedzi w formacie, który okaże się trudny do analizy. Przykładem mogą tutaj być sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, które nie tylko nie są składane w formie elektronicznej (łatwej do obróbki i analizy tych danych), ale też w strukturze i zgrupowaniu wymagających dużego nakładu czasu i zasobów do ich przeanalizowania.



Wskazówka

Możliwym sposobem na ograniczenie wspomnianej niedogodności formy otrzymanych danych jest zaproponowanie struktury, w ramach której powinny zostać przygotowane dane, o które występujemy. Często jest to nawet ułatwieniem dla adresata pytania, ponieważ pokazuje im klarownie, jakich informacji potrzebujemy.

Anonimowe przesłanie zgłoszenia o zaobserwowaniu NZP

Dodatkowym narzędziem pozyskiwania informacji może być formularz służący do anonimowego zgłoszenia zaobserwowanego NZP. Format anonimowego zgłoszenia ma określone plusy i minusy, z których trzeba sobie zdawać sprawę w momencie decyzji o jego uruchomieniu.

Zalety:

- + poszerza zakres potencjalnych źródeł informacji oraz teren, z którego mogą one pochodzić,
- + wykorzystuje indywidualne zaangażowanie wyborców czy obywateli w obserwację procesu wyborczego, co może zwiększać świadomość społeczną wobec NZP,
- + pozwala zwrócić uwagę obserwatorów na zagadnienia, które mogły być pominięte w trakcie planowania misji, a które okazują się istotne w trakcie przebiegu kampanii wyborczej.

Wady:

- anonimowość źródła informacji nie pozwala na jej zweryfikowanie (z reguły), co znacznie zmniejsza jej wartość z punktu widzenia obserwacji,
- nie można mieć pewności odnośnie do obiektywności uzyskanych informacji (np. mogą być przesyłane tylko informacje negatywne dla określonego komitetu wyborczego, a pomijane zdarzenia dotyczące innego komitetu),
- udostępnienie takiej formy zbierania informacji może rozbudzić oczekiwania informatorów, że ich dane zostaną uwzględnione w komunikacie misji obserwacyjnej, co wobec np. ich potencjalnej nieobiektywności może nie mieć miejsca.

Podsumowując – pozyskane drogą anonimowych zgłoszeń informacje mogą być przydatne w określonych sytuacjach i dla określonego celu, ale należy zawsze pamiętać o ograniczeniach tego typu obserwacji.

SYSTEMY ZBIERANIA DANYCH

Obserwacja polega generalnie na gromadzeniu informacji i danych oraz ich analizie. Jednak efektywne wykorzystanie informacji oraz zorganizowanie ich gromadzenia wymaga przygotowania i wdrożenia odpowiedniej organizacji, jak też wykorzystania niezbędnych narzędzi (dla ich analizy).

Następujące elementy powinny zostać uwzględnione w budowaniu systemu zbierania informacji i danych w czasie prowadzenia obserwacji NZP:

Element systemu	Krótka charakterystyka	Uwagi
Dostępność informacji	<p>Obserwacja powinna być oparta na informacjach i danych, które są dostępne dla misji obserwacyjnej przed, w trakcie i krótko po zakończeniu monitoringu.</p> <p>Planowanie obserwacji zjawisk czy analizy danych, które nie są osiągalne dla misji, może prowadzić do bezskuteczności samej obserwacji i nieefektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.</p>	<p>Stwierdzenie lub potwierdzenie faktu, że pewne informacje nie są dostępne lub dane nie mogą być wykorzystane, też jest obserwacją.</p> <p>Uwaga! Poświęcenie dużej części energii i zasobów misji na potwierdzenie faktu niedostępności danych nie powinno stanowić głównego celu monitoringu.</p>
Priorytety informacyjne	<p>Nie wszystkie informacje będą równie łatwo dostępne i w dogodnym dla nas czasie. Warto rozważyć określenie priorytetowych informacji, co pozwoli na odpowiednie alokowanie zasobów według potrzeb misji.</p>	<p>Niektóre informacje pozwalają po ich przeanalizowaniu na zadanie kolejnych pytań lub skoncentrowanie uwagi na dodatkowych aspektach danego obszaru obserwacji. Np. uzyskanie informacji, że nośniki reklamowe, które są własnością Lasów Państwowych, służą do wywieszania materiałów kampanijnych partii rządzącej, może zwrócić uwagę na szerszą rolę Lasów Państwowych w kampanii i zrodzić konieczność zebrania dodatkowych informacji.</p>
Zasoby ludzkie i finansowo-organizacyjne	<p>Rodzaj informacji i ich możliwe źródła pozyskania wpływają na to, jakich ekspertów potrzebuje misja obserwacyjna lub gdzie powinni pracować obserwatorzy. Czasami brak obserwatora w danym regionie lub specjalisty z danej dziedziny może wykluczyć obserwacje danego obszaru czy elementu procesu wyborczego.</p>	<p>Obserwacja kampanii wyborczej w mediach społecznościowych wymaga np. obecności eksperta od analizy danych zawartych w sieci lub dostępu do programów, które mogą takie dane wyodrębnić. Ich brak może uniemożliwić uwzględnienia mediów społecznościowych w obserwacji.</p>

<p>Zakres możliwych lub koniecznych konsultacji z organizacjami partnerskimi</p>	<p>Duża liczba niezależnych organizacji społecznych obserwujących proces wyborczy może skłonić do wzajemnej wymiany posiadanych informacji. Jednak taka współpraca powinna zakładać możliwość weryfikacji pozyskiwanych w ten sposób informacji.</p>	<p>Może się zdarzyć, że organizacja partnerska zakończy monitoring wcześniej, co nie pozwoli na dokończenie obserwacji w przydzielonym jej obszarze. Takie ryzyko powinno być uwzględnione w planowaniu, a plan B powinien zostać opracowany.</p>
<p>Poziom akceptowalnego ryzyka</p>	<p>Pozyskiwanie informacji i gromadzenie danych obarczone jest zawsze przynajmniej dwoma typami ryzyka: (i) ryzyko niedostępności danych oraz (ii) ryzyko fałszywych danych. Każda misja obserwacyjna powinna określić stopień ryzyka akceptowany w stosunku do danego rodzaju lub źródła informacji. Powinno to zostać odzwierciedlone w komunikatach końcowych z monitoringu.</p>	<p>Czasami zbyt wysokie ryzyko np. fałszywych danych może spowodować, że organizacja nie podejmuje się obserwacji danego obszaru lub zagadnienia.</p>
<p>Systematyczność Obserwacji</p>	<p>Obserwacja powinna być systematyczna, przynajmniej w wybranym okresie. Podobnie informacje powinny być porównywalne, a okresy i częstotliwość ich pozyskiwania spójne w różnych obszarach obserwacji.</p>	<p>Obserwacja np. periodyków wydawanych w gminach powinna mieć podobną częstotliwość i zakres w różnych regionach, aby było możliwe dokonanie jakiegokolwiek porównania oraz wyciągnięcie wniosków ogólnych.</p>

ANALIZA DANYCH

Równie istotne, jak system zbierania danych są narzędzia oraz systemy pozwalające na ich analizę i wysnuć wniosków. Pozwala to na ocenę przebiegu procesu wyborczego i występowania w nim NZP w oparciu o udokumentowane informacje. Warto pamiętać, że nadmiar informacji może mieć negatywny wpływ na efektywność obserwacji. Dużo czasu i zasobów alokowanych jest na zbieranie informacji, których następnie nie ma kto i jak analizować czy wykorzystać.

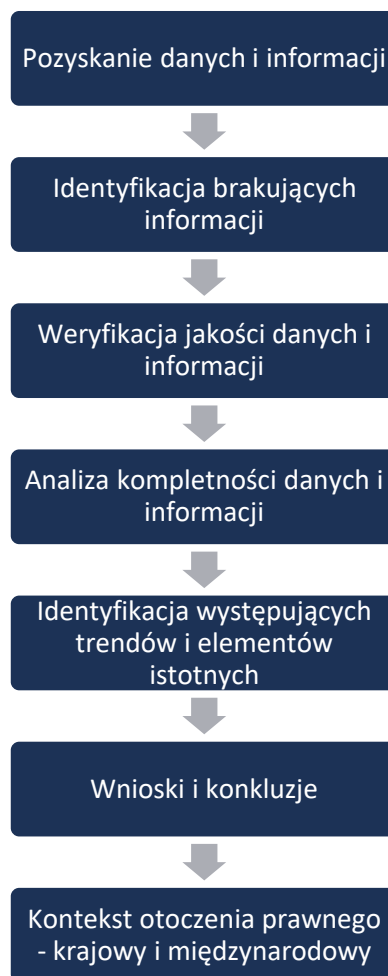
Analiza danych powinna uwzględniać pewne elementy kontroli i weryfikacji, które można przedstawić w formie łańcucha zdarzeń.

Analiza statystyczna

W procesie obserwacji wyborów często pojawiają się dane statystyczne, do których zaliczyć można zarówno te, które są dostępne dla obserwatorów przed dniem wyborów, jak i te, które są wynikiem wyborów. W przypadku tych pierwszych mamy do czynienia z danymi dotyczącymi np. ludności (spisy powszechne), wyborców (rejestr wyborców), inne dane zbierane przez urząd statystyczny (np. geograficzny rozkład ludności), wydatki partii politycznych związane z kampanią wyborczą czy dane otrzymane z platform mediów społecznościowych. Po dniu wyborów dostępne są przede wszystkim dane dotyczące samych wyników głosowania, ale też dane dotyczące frekwencji wyborczej, baza ewentualnych incydentów dnia wyborów, dane dotyczące ewentualnych protestów wyborczych lub informacje pochodzące ze sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Należy pamiętać, że statystyka służy do odkrywania rzeczywistości, nie zaś jej kreacji. Stawiane hipotezy badawcze są tezą, którą powinno się zweryfikować, nie zaś udowodnić za wszelką cenę. To drugie podejście do badań statystycznych nazywane jest czasem „analizą pod tezę” i jest poważnym złamaniem niezależności badawczej.

Większość zbiorów danych spełniających określone warunki może i powinna być analizowana w zgodzie z dobrymi praktykami klasycznej statystyki. Ze zbiorów danych zwykle przygotowuje się zestawienia tabelaryczne w postaci tablic wielowymiarowych i używa się testów statystycznych, z których najpopularniejsze są korelacje. W wyjątkowych przypadkach, jeśli natura danych na to



pozwała, można wykorzystać bardziej zaawansowane analizy statystyczne, takie jak regresja liniowa, logistyczna czy segmentacje.

Jeden rodzaj baz danych można traktować jako tzw. *big data* – są to zbiory danych dotyczące mediów czy sieci społecznościowych. Natura tych danych oraz ich wielkość lub zakres często nie pozwalają nawet na ich kompleksową analizę. Zakres i objętość informacji powodują, że wybierana jest próba badawcza dotycząca wybranego wydarzenia lub uczestnika procesu wyborczego. Istotny jest również wybór samych mediów społecznościowych do obserwacji – najlepiej wybrać te z nich, które będą się liczyć w trakcie kampanii wyborczej lub są związane z danym regionem.

Przeszkodą natury technicznej może być dostęp do danych różnych sieci społecznościowych oraz natura tych danych. W przypadku popularnych serwisów, takich jak Facebook czy X, dane zwykle są ogólnodostępne, nawet dla osób, które nie są użytkownikami tych serwisów. W przypadku komunikatorów internetowych, które również zaliczane są do sieci społecznościowych, dane takie są często niejawne, najczęściej również specjalnie szyfrowane w celu ograniczenia dostępu osób z zewnątrz. W analizie mediów społecznościowych wykorzystuje się więc dane wyłącznie z tych serwisów, które umożliwiają do nich dostęp każdej osobie.

Pozyskane dane można analizować pod kątem poziomu angażowania innych ludzi w tematykę postów, zasięgu stron, występowania postów płatnych itp. Jeśli jednak celem analizy ma być analiza treści postów, wówczas posty te trzeba wybrać (losując bądź np. sortując po najbardziej angażujących) oraz zakodować.



Ważne!

Warto też zwrócić uwagę na możliwy problem jakości samych danych. Wymóg dostarczania danych, które będą dostępne dla każdego, nie jest wystarczający – potrzebne są także dane o odpowiednim poziomie dezagregacji. Dane zagregowane (np. do poziomu gmin czy powiatów) uniemożliwiają wiele analiz, które byłyby możliwe przy danych w podziale na komisje wyborcze. Łatwy i przejrzysty dostęp do danych o odpowiednio niskim poziomie dezagregacji wciąż pozostaje problemem w wielu przypadkach.

Analiza jakościowa

Znaczną część danych i informacji uzyskanych w ramach obserwacji NZP trudno jest opracować statystycznie. Pochodzą one z raportów obserwatorów, materiałów uzyskanych w ramach procedury dostępu do informacji publicznej i dokumentów kampanijnych lub dotyczą oceny treści komunikatów wyborczych prezentowanych na plakatach itp.

Analiza takich informacji przyjmuje charakter jakościowy i odnosi się do szczegółów, dokonuje porównań oraz opisuje kontekst obserwowanego wydarzenia. Spójność metodologiczna i systematyczność pozyskiwania danych z różnych regionów kraju pozwalają na dokonywanie pewnych

podsumowań, natomiast liczba jednostkowych obserwacji nie pozwala, z reguły, określić statystycznie istotnych trendów.

W obydwu wypadkach analiza danych czy informacji powinna pozwolić odpowiedzieć na podstawowe pytania:

- **CO** zostało zaobserwowane? (np. prezentowanie plakatów wyborczych w czasie festynów organizowanych w gminach)
- **DLACZEGO** zaistniały zaobserwowane wydarzenia? (np. czy odbywało się to za zgodą organizatorów, tj. urzędu gminy/burmistrza – a więc przy aktywnym wykorzystaniu publicznych środków dla celów prowadzenia kampanii wyborczej)
- **JAKIE MOGĄ BYĆ KONSEKWENCJE** zaobserwowanych wydarzeń? (np. czy mogło to mieć wpływ na wyniki wyborów lub na równość kampanii wyborczej)
- **JAK MOŻNA PRZECIWDZIAŁAĆ** podobnym zjawiskom/wydarzeniom w przyszłości? (rekomendacje)

Mając do dyspozycji duże zbiory danych ilościowych i porównywalnych, możemy odpowiedzieć na powyższe pytania, przeprowadzając ich analizę przy wykorzystaniu narzędzi statystycznych lub ilościowych.

Mając do dyspozycji niewielką ilość danych, w większości opisowych i trudno porównywalnych, musimy przeprowadzić analizę jakościową, uwzględniającą kontekst, nienajlepszą porównywalność danych czy niewielką próbkę.



Intencjonalne i nieintencjonalne NZP

Podobnie jak w przypadku innych obszarów procesu wyborczego, np. w trakcie dnia głosowania, uczestnicy procesu mogą popełnić błędy, które po skorygowaniu nie powinny mieć wpływu na rezultat wyborów. Powstaje jednak pytanie, czy takie „wychwycone” błędy popełniono przez pomyłkę lub faktyczną niewiedzę, czy też był to „błąd” świadomy, mający swój cel?

Brak odpowiedniego wykszolenia i znajomości zasad, a w przypadku NZP nawet świadomości, że jest to działanie niezgodne ze standardami równych wyborów sprawia, że popełnienia pomyłki lub niewłaściwego wykorzystania zasobów publicznych nie można wykluczyć. Jedną z podstawowych cech błędu z niewiedzy jest chęć jego naprawienia (o ile to możliwe) lub niepoprawienie go po raz kolejny. Niechęć do takich „działań naprawczych” wskazuje raczej na działanie z premedytacją w celu stworzenia lepszych warunków do prowadzenia kampanii jednej ze stron.

Ocena wymaga praktycznie zawsze rozmowy z osobą odpowiedzialną za dane działanie, wydarzenie czy dokument, co w wielu wypadkach jest niemożliwe. Dodatkowo, prowadząc tego typu rozmowy, obserwator powinien pamiętać, że nie może ingerować w sam proces i powinien pozostać neutralny.

Jakość analizy

Mając gotowe rezultaty analizy zgromadzonych danych i informacji, powinniśmy spojrzeć na jakość otrzymanych rezultatów i określić, czy spełniają one kilka podstawowych kryteriów:

- **Wewnętrzne znaczenie rezultatów** – czy otrzymane wyniki są ważne z punktu widzenia naszych założeń obserwacji, czy odpowiadają na zadane pytania i pozwalają osiągnąć postawione cele oraz czy są godne zaufania (np. czy rezultaty obserwacji były weryfikowalne lub podobne w wielu miejscach, obszarach itp.)?
- **Zewnętrzne znaczenie rezultatów** – czy rezultaty obserwacji mają zastosowanie w procesie wyborczym i mogą wpłynąć na poprawę jego jakości?
- **Godne zaufania** – czy rezultaty oparte są na powtarzalnych danych z różnych miejsc lub obszarów, jeśli obserwacja prowadzona była w podobnych warunkach i według podobnych zasad? (np. czy nie wyciągamy wniosków odnośnie do sytuacji w całym kraju na podstawie wyników obserwacji z niewielkiej liczby gmin lub powiatów – możemy wtedy mówić jedynie o zaobserwowanych przykładach)
- **Obiektywne** – czy wyniki obserwacji są obiektywne oraz oparte na obiektywnej ocenie obserwatorów? Mamy tutaj kwestię zarówno obiektywnej obserwacji „u źródła”, czyli w terenie oraz wstępnej oceny jakiegoś zdarzenia, ale też kwestię obiektywnej oceny całości zgromadzonych danych oraz wyników ich analizy? Powinniśmy np. unikać odrzucania faktów i obserwacji, które nie pasują do założonego obrazu lub wstępnej oceny – taka wstępna ocena może być zawsze zmodyfikowana w oparciu o większą ilość danych.



Big data

Pojęcie *big data* jest obecne w dyskursie naukowym i badawczym od kilkunastu lat i ściśle wiąże się z „uczeniem maszynowym” oraz z powstaniem „sztucznej inteligencji”. Zasadniczo *big data* charakteryzuje się trzema cechami: wielkością, prędkością i różnorodnością.

Wielkość *big data* powoduje, że niemożliwa jest w zasadzie analiza danych za pomocą dotychczas wykorzystywanych narzędzi statystycznych. Do analizy *big data* używa się wyspecjalizowanych narzędzi, np. Apache Hadoop, które potrafią poradzić sobie z danymi zawierającymi miliony, a czasem miliardy wierszy i kolumn. Warto pamiętać, że niektóre narzędzia nadal pozostają w fazie testów.

Drugą cechą *big data* jest **prędkość**, w tym również prędkość zmiany samych danych. W klasycznej analizie ilościowej zbiór danych w jakiejś formie „jest” – został zebrany w wyniku specjalnego badania (dane pierwotne) bądź też został przygotowany przy innej okazji i użyty ponownie (dane zastane). Dobrym przykładem danych pierwotnych są dane zbierane w terenie w ramach obserwacji wyborów: do tego służą formularze sprofilowane pod te konkretne wybory. Przykładem danych zastanych byłaby np. baza danych rejestru wyborców, wykorzystywana do obliczania frekwencji wyborczej. W tym kontekście danych typu *big data* „nie ma” – ze względu na prędkość ich przyrostu i zmiany w istniejących zbiorach danych dane *big data* cały czas są w procesie powstawania/formowania się (*in statu nascendi*).

Trzecią cechą *big data* jest ich **różnorodność**. Do danych *big data* zaliczamy dane liczbowe, dane tekstowe, zdjęcia, video, nagrania audio itp. Analiza takich danych może nastroić szereg trudności, stąd potrzeba rozszerzenia *big data* o proces uczenia maszynowego (pozwalającego na automatyzację analiz w oparciu o założony zestaw algorytmów) oraz wyraźnie widoczny sukces sztucznej inteligencji w implementacji informacji uzyskanych na podstawie analizy danych typu *big data*.

W rozdziale „Jaka jest przyszłość badań?” autorzy podręcznika „Badanie rynku” stwierdzają, że dane typu *big data* muszą zostać zinterpretowane, zaś interpretacja to domena analizy jakościowej. Jeśli potrzebujemy wychwycić trendy (bez potrzeby wyjaśnienia, skąd się owe trendy biorą bądź jaka jest implikacja owych trendów), możemy skupić się na analizie *big data* na poziomie statystycznym. W przypadku próby zrozumienia, co z tych danych wynika, potrzebne jest zastosowanie analizy jakościowej, pozwalającej na przedstawienie przyczyn i skutków badanych zjawisk. W przypadku danych pochodzących z mediów społecznościowych czy internetowych warto jest analizę ukierunkować za pomocą kategorii, których wyłonienie i opisanie jest domeną badacza w ramach analizy jakościowej.

10. Raporty podsumowujące obserwację

Jednym z najważniejszych elementów każdej misji obserwacyjnej są raporty podsumowujące wyniki obserwacji oraz przedstawiające wnioski i rekomendacje dotyczące przyszłych zmian konkretnych aspektów procesu wyborczego lub innych elementów ram prawnych, mających wpływ na przebieg wyborów, w tym na nadużywanie zasobów publicznych.

Raporty, wzorowane w swojej strukturze na raportach międzynarodowych misji obserwacyjnych organizowanych przez Unię Europejską i OBWE/ODIHR, oparte są na informacjach i danych zebranych oraz przeanalizowanych przez obserwatorów, ale mają też odniesienie do kontekstu zewnętrznego, co pozwala lepiej zrozumieć zaobserwowane wydarzenia. Każdy raport przed publikacją powinien zostać przedyskutowany z obserwatorami misji w celu zebrania ich opinii, zwłaszcza w odniesieniu do treści proponowanych rekomendacji.

Raporty powinny być zwięźle napisane, a użyty język powinien być zrozumiały dla ogółu społeczeństwa, ale format raportów powinien potencjalnie zostać dopasowany do wymagań odbiorców z różnych grup. Trudno jest określić idealną wielkość każdego raportu, ponieważ będzie on w dużej mierze zależał od liczby i rodzaju zebranych danych, ale nie powinien on przekraczać 10 stron tekstu. Raporty mogą być opublikowane w formie elektronicznej lub tradycyjnej.

Wydaje się, że w przypadku obserwacji NZP w trakcie kampanii wyborczej powinny być wydane przynajmniej dwa raporty:

- raport pośredni
- raport końcowy

Główne elementy, które powinny być zawarte w obu raportach, przedstawia *Tabela 1*. Warto jednak wyróżnić dwie podstawowe części, które pozwolą na podsumowanie kluczowych informacji, a więc bardziej efektywne dotarcie do odbiorców:

- wstęp i podsumowanie,
- rekomendacje

Pierwszy element przedstawia w skondensowanej formie najważniejsze spostrzeżenia zawarte w Raporcie i może stanowić wstęp do przyszłej dyskusji z innymi uczestnikami procesu wyborczego. Często stanowi również bazę podstawę do przygotowania informacji prasowej, dzięki której łatwiej naszymi spostrzeżeniami zainteresować media. Wstęp i podsumowanie powinno zawierać też ocenę procesu wraz z uzasadnieniem i podstawą takich, a nie innych wniosków.

Druga, wspomniana już niezbędna część raportu zawiera zestaw rekomendacji, które są najważniejszym rezultatem przeprowadzonej obserwacji oraz swoistym planem działania dla wdrożenia proponowanych rozwiązań i zmian prawnych. Skuteczne rekomendacje powinny spełniać kilka podstawowych warunków, o czym piszemy w następnym rozdziale.

Raport	Wstęp i podsumowanie	Opis przedmiotu obserwacji	Metodologia obserwacji	Organizacja i zakres misji	Wyniki obserwacji	Wyniki – główne obszary	Wnioski	Rekomendacje	Follow-up
Pośredni	X	X	X	X	X	X	X	-	X
Końcowy	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opis >	„Raport w skrócie”: co było obserwowane, wnioski, rekomendacje (raport końcowy), <i>Follow-up</i> (jeśli jest plan kontynuacji monitoringu)	Charakterystyka NZP, co jest obserwowane, wpływ na proces wyborczy, czas obserwacji itp.	Ogólne przedstawienie zasad prowadzenia obserwacji	Wielkość misji, zakres działania, obszary obserwacji	Ogólne podsumowanie rezultatów; Raport pośredni – wstępne wyniki za okres	Szczegółowe omówienie wyników z poszczególnych obszarów obserwacji	Generalne wnioski płynące z obserwacji	Rekomendacje wynikające z rezultatów obserwacji [niektóre rekomendacje można też przedstawić już w Raporcie pośrednim]	Opis i plan kolejnych działań, jeśli są przewidziane, np. monitoring procesu wdrażania rekomendacji itp.

Generalnie struktura obydwu raportów przedstawia się bardzo podobnie. Podstawową cechą jest to, że obejmują one wszystkie zagadnienia włączone w zakres obserwacji. Wyjątkiem są rekomendacje, które z reguły przedstawiane są w raporcie końcowym – po przeanalizowaniu wszystkich zgromadzonych informacji i danych oraz zamknięciu procesu obserwacji. Niemniej, w przypadku monitorowania NZP w trakcie kampanii wyborczej wstępne rekomendacje odnoszące się do niektórych zagadnień mogą być zaproponowane już w Raporcie pośrednim.

Różnica pomiędzy obydwoma raportami tkwi w liczbie szczegółów oraz zakresie zagadnień poruszanych w każdym z nich. Raport końcowy jest bardziej rozbudowany, zawiera detale, które nie występują w Raporcie pośrednim, np. zestawienie informacji uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznej (UDiP) oraz wyjaśnia niektóre obserwacje i wnioski dokładniej, odnosząc się w większym stopniu do standardów międzynarodowych, regulacji prawnych, sposobu zbierania danych itp.

W skrócie można stwierdzić, że Raport pośredni jest bardziej „medialny” (łatwiejszy do zaprezentowania), a Raport końcowy jest bardziej „ekspercki”, z większą liczbą szczegółów i odniesień do przepisów i kontekstu. Zawiera też informacje, które nie były dostępne w momencie powstawania Raportu pośredniego, np. wspomniane UDiP-y lub analizę sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz rekomendacje.

Obydwa raporty powinny być merytoryczne, ale mieć formę, która przedstawia konkluzje z obserwacji w sposób przystępny i interesujący. Ideą podstawową każdego raportu jest dotarcie z wnioskami i rekomendacjami do innych uczestników procesu wyborczego oraz przekonanie ich do wdrożenia proponowanych rekomendacji.



Wskazówka

Kilku- lub kilkunastostronicowy raport z obserwacji może być często trudny do przeczytania przez standardowego odbiorcę, który nie jest ekspertem w tym temacie. Dlatego warto pamiętać o przygotowaniu skrótu najważniejszych też zawartych w raporcie oraz rekomendacji w graficznej lub wideograficznej – odpowiedniej dla publikacji w mediach społecznościowych – formie.

11. Wnioski i rekomendacje

FORMUŁOWANIE WNIOSKÓW I REKOMENDACJI

Zarówno wnioski, jak i rekomendacje pozwalają na przedstawienie rezultatów obserwacji w sposób zrozumiały oraz godny zaufania co do meritum tych rezultatów. Pozwalają również na ich merytoryczną dyskusję oraz uniknięcie „łatki” działań politycznych, czyli stronniczych.

Wnioski przedstawiają w większym stopniu wyniki dokonanych obserwacji oraz analizę zebranych danych i przypadków. Rekomendacje skupiają się na proponowanych zmianach – prawnych czy organizacyjnych, które pozwolą zminimalizować zaobserwowane negatywne aspekty NZP.

Wydaje się, że skuteczna rekomendacja powinna spełniać minimum kilka warunków, np.:

- powinna być sformułowana w sposób zrozumiały dla wszystkich potencjalnych adresatów/odbiorców, do których nie należy wyłącznie PKW,
- powinna wskazywać konkretną część procesu wyborczego (np. zasady finansowania kampanii wyborczej), która powinna zostać zmodyfikowana, - i dlaczego,
- powinna, w miarę możliwości, wskazywać na regulację prawną i/lub standard międzynarodowy, które określają, jak dana część procesu wyborczego powinna być zorganizowana i jakie warunki spełniać,
- powinna nazywać głównego adresata rekomendacji (z reguły jest to instytucja odpowiedzialna za dany element procesu wyborczego, np. władza ustawodawcza lub PKW),
- powinna zaznaczać stopień ważności danej rekomendacji, a więc, czy powinna zostać wdrożona „natychmiast”, czy w dalszym terminie,
- powinna wskazywać możliwy sposób weryfikacji stopnia wdrożenia rekomendacji, co pozwoli monitorować ten proces.



Wskazówka

Warto jest uszeregować rekomendacje pod względem pilności i ważności dla procesu wyborczego. Można jednak zastosować również inne kryteria hierarchizacji, np. według możliwości lub łatwości wdrożenia rekomendacji, według instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie, czasu niezbędnego do wdrożenia lub obszaru, którego dotyczą rekomendacje (np. finansowanie kampanii, udział urzędników państwowych w kampanii czy dostępność informacji).

W miarę możliwości powinna też powstać baza rekomendacji w samej organizacji obserwującej⁴⁷. Jest to szczególnie pomocne w prowadzeniu monitoringu wdrażania rekomendacji lub formułowania ich w czasie kolejnych misji obserwacyjnych.

Zarówno wnioski, jak i rekomendacje mogą też (i powinny) odnosić się do kwestii związanych z organizacją i przebiegiem samej misji obserwacyjnej. Powinny być zestawem swego rodzaju *lessons learned*, które posłużą jako podstawa do wprowadzenia niezbędnych zmian w przyszłych obserwacjach.

PREZENTACJA REKOMENDACJI

Skuteczność rekomendacji zależy nie tylko od ich jakości, ale i sposobu prezentacji wobec adresatów. W tym zakresie warto rozważyć połączenie wysiłków z innymi organizacjami obserwującymi wybory lub samo NZP. Wspólne przedstawienie nawet wyłącznie wybranych wniosków i/lub rekomendacji może wzmocnić przekaz i zwiększyć jego skuteczność.

Planując prezentację wybranych rekomendacji, potrzebne jest dostosowanie formy prezentacji do jej adresatów. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej będzie miał inne oczekiwania wobec samej prezentacji niż np. media. Chcąc doprowadzić do wdrożenia przynajmniej niektórych z przedstawianych rekomendacji, powinno się opracować osobną strategię postępowania wobec każdej głównej grupy odbiorców, obejmującej zakres i format prezentacji, moment lub kalendarz prezentacji, zakres możliwej dyskusji czy nawet miejsce (konferencja prasowa vs. gabinet Przewodniczącego PKW).

Ważne jest również uwzględnienie w prezentacji rekomendacji kilku podstawowych elementów:

- ✓ **treści rekomendacji** przedstawionej w przystępny sposób,
- ✓ **uzasadnienia rekomendacji** w postaci:
 - zebranych obserwacji oraz
 - znaczenia proponowanych zmian dla jakości procesu wyborczego
- ✓ opisanie **znaczenia działań**, które może podjąć odbiorca **dla wdrożenia rekomendacji**.

Zestaw powyższych elementów różnić się może w zależności od adresata i rodzaju rekomendacji, np. w czasie dyskusji z administracją wyborczą można przedstawić więcej szczegółów.

MONITORING WDROŻENIA REKOMENDACJI

Od kilku lat organizacje międzynarodowe, ale także organizacje społeczne w wielu krajach kładą duży nacisk na monitorowanie procesu wdrażania rekomendacji w procesie wyborczym, a więc na ocenę

⁴⁷ Kolejnym krokiem może być budowa takiej bazy obejmującej rekomendacje pochodzące od różnych organizacji obserwujących wybory. Przykładem może być baza rekomendacji zbudowana przez [OBWE/ODIHR](#) lub [Europejską Platformę na rzecz Demokratycznych Wyborów \(EPDE\)](#).

skuteczności działania organizacji obserwujących wybory⁴⁸. Taki monitoring pozwala na ocenę jakości proponowanych zmian (rekomendacji), trafności doboru polityki prezentacji tych zmian oraz ułatwia oszacowanie, na ile zaobserwowane i analizowane podczas wyborów problemy są istotne dla innych uczestników tego procesu (administracji, wyborców, polityków).

Różne są sposoby prowadzenia takiego monitoringu. Mogą to być spotkania robocze z instytucjami lub politykami, procedura śledzenia zmian wprowadzanych do regulacji prawnych (np. w ramach procesu parlamentarnego) lub konsultacje z innymi organizacjami społecznymi, zajmującymi się wybranymi zagadnieniami, w tym finansowaniem kampanii wyborczej itp.



Ważne!

Czynniki, które powinny zostać uwzględnione w monitoringu wdrażania rekomendacji:

- prowadzenie szczegółowej bazy przygotowanych rekomendacji, która powinna być regularnie aktualizowana o informacje dot. poczynionych postępów we wdrożeniu rekomendacji,
- potencjalny czas wdrożenia rekomendacji, np. wynikający z kalendarza wyborczego i standardów regulujących dopuszczalne terminy wprowadzania zmian prawnych,
- identyfikacja aktorów czy instytucji, które uczestniczą lub będą uczestniczyć w procesie wdrażania rekomendacji,
- zaplanowanie spotkań ze zidentyfikowanymi zainteresowanymi instytucjami i organizacjami,
- plan działań komunikacyjnych popularyzujących zasadność wdrożenia danej rekomendacji, uwzględniający spotkania z mediami, wyborcami i innymi organizacjami społecznymi.

Monitoring procesu wdrażania rekomendacji jest zadaniem czasochłonnym i długoterminowym, może więc być trudny do wdrożenia dla organizacji nieposiadających wystarczających zasobów. Rozwiązaniem może być nawiązanie współpracy z innymi organizacjami, które prowadzą podobną działalność i które mogłyby ją rozszerzyć o kwestię wdrażania rekomendacji z obserwacji NZP.

⁴⁸ Wiele przydatnych informacji oraz narzędzi zostało zaprezentowanych na [Follow-Up on Recommendations' Implementation Conference](#) (FURIC, pol. Konferencja dot. Monitorowania wdrażania rekomendacji wyborczych), zorganizowanej przez Europejską Platformę na rzecz Demokratycznych wyborów (EPDE) w listopadzie 2023 r.

12. Strategia komunikacji i prezentacji wyników obserwacji

Jeśli celem obserwacji NZP jest wprowadzenie zmian do procesu wyborczego, które ograniczą nadużycia zasobów publicznych, ważne jest opracowanie strategii komunikacyjnej, obejmującej też sposoby prezentacji wyników, a w szczególności rekomendacji. Przyjęta strategia zależna jest od wielu czynników i uwarunkowań, ale wyróżnić można kilka elementów istotnych przy jej opracowywaniu.

Cele strategii komunikacyjnej

Określone powinny zostać cele, w realizacji których wyniki obserwacji NZP i rekomendacje powinny pomóc. Może to być zmiana legislacji, zmian podejścia społecznego do nadużywania zasobów publicznych lub utworzenie/lub wzmocnienie pozycji instytucji nadzorujących np. finansowanie kampanii wyborczej.

Adresaci i sposoby dotarcia

Ważne jest określenie, **KTO** (osoba, instytucja) powinien być adresatem wniosków i rekomendacji. Może to być instytucja odpowiedzialna za dany element procesu wyborczego, instytucja ustawodawcza, organizacja zajmująca się profesjonalnie lobbieniem lub polityk zainteresowany daną tematyką.

Dobrze jest odpowiedzieć sobie na pytanie, **DLACZEGO** uważamy, że dani adresaci mogą podjąć działania w celu realizacji naszych postulatów? Pomocne jest określenie, **CO** (rodzaje działań lub zakres informacji) może pomóc we wdrożeniu zmian, które uważamy za ważne i które wynikają z naszej obserwacji?

Wreszcie powinno się określić, **KIEDY** dana strategia komunikacyjna powinna zacząć być wdrażana oraz jaki może być harmonogram realizacji przedstawionych rekomendacji lub wniosków. Strategia komunikacji musi też zawierać informacje o tym, **JAK** można przedstawić wnioski i postulaty wybranym adresatom. Dotyczy to zarówno sposobów dotarcia do danych instytucji lub osób, jak też formatu i składu informacji, które będą przedstawiane.

Wdrażanie strategii komunikacyjnej oraz prezentowanie rekomendacji, wraz z przekonywaniem adresatów do ich wdrożenia, jest długofalowym przedsięwzięciem, w którym pomocne może być budowanie dobrych relacji z adresatami oraz istotnymi uczestnikami procesu wyborczego. Odnosi się to nie tylko do tych adresatów, których można nazwać „sojusznikami”, ale także do tych, których określić można jako „oponentów”.

Format i struktura informacji

Format i struktura informacji przekazywanej adresatom powinny spełniać pewne minimalne wymagania, tak aby były zrozumiałe, ale też przekonujące dla adresatów. Informacje powinny:

- być oparte na faktach,
- być zaprezentowane w sposób przejrzysty i klarowny,

- zachować sens, zarówno co do treści, jak też sekwencji prezentowanych faktów,
- prowadzić do klarownych konkluzji i pokazywać trendy (jeśli takowe są obserwowane),
- wyjaśniać braki w danych lub niezgodności, jeśli takowe są obecne,
- kończyć się konkluzjami i rekomendacjami wynikającymi logicznie z prezentowanych faktów i informacji.



Wskazówka

Należy też pamiętać, że różne grupy odbiorców wymagają często indywidualnych strategii komunikacyjnych. Podobnie jak kandydaci do parlamentu lub rady gminy, misja obserwacyjna powinna również przygotować swoją kampanię informacyjną, gdzie zostaną zaprezentowane rezultaty obserwacji.

Efektywność przekazu wzrośnie, jeśli zwrócimy uwagę na to, aby prezentowane informacje były:

- dopasowane do odbiorców w kontekście ich zainteresowań, kompetencji lub zakresu odpowiedzialności – nie oznacza to powstrzymania się od prezentacji szerokiego kontekstu wyników obserwacji, ale położenia nacisku na te dane i wnioski, w obszarze których adresat jest władny zareagować i dokonać zmian,
- sformułowane w sposób zrozumiały dla odbiorców, pozwalający im na samodzielne wyciągnięcie wniosków oraz zweryfikowanie kluczowych informacji,
- przekonujące w swoim głównym przekazie, czyli zawierające odpowiedź na pytanie: „Dlaczego poruszana kwestia jest istotna?” oraz „Co należy zrobić, aby dokonać postulowanej zmiany?”.

Jak już wspominaliśmy, rekomendacje, ich prezentacja oraz wdrożenie są podstawowymi rezultatami obserwacji i sprawiają, że wyniki monitoringu mają znaczenie nie tylko teoretyczne.

13. Podsumowanie obserwacji – wnioski dla organizacji monitorującej

Równie ważne jak przedstawienie podmiotom zewnętrznym raportu i rekomendacji odnoszących się do przebiegu procesu wyborczego, jest przeanalizowanie samego procesu obserwacji i działań podjętych przez organizację prowadzącą monitoring. Pozwoli to na ocenę wielu aspektów przeprowadzonego monitoringu oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji odnoszących się do kolejnych obserwacji w danym obszarze. Taka analiza powinna obejmować kilka podstawowych obszarów oraz być uzupełniona o opinie i spostrzeżenia partnerów projektu, Rady Doradczej oraz współpracujących organizacji międzynarodowych.

W każdym z poniżej prezentowanych obszarów lub zagadnień istotne jest porównanie celów, które misja założyła na początku obserwacji, z ich realizacją i znalezienie powodów ich zrealizowania lub niezrealizowania. Wnioski stanowią podstawę dla przygotowania kolejnej misji w sposób, który pozwoli uniknąć popełnionych błędów. Pamiętajmy, że doświadczenie uczy.

INFORMACJA ZWROTNA

Obserwatorzy

Warto pamiętać, że dyskusja nad przeprowadzoną obserwacją powinna obejmować wszystkich obserwatorów uczestniczących w monitoringu, wraz z ZG oraz z terenu. Są to często najcenniejsze źródła informacji oraz spostrzeżeń i rekomendacji. Dlatego każda misja obserwacyjna powinna kończyć się spotkaniem dyskusyjnym, gdzie każdy uczestnik obserwacji będzie miał szansę przedstawić swoje wnioski oraz propozycje.

Często dobrym rozwiązaniem jest przeprowadzenie ankiety lub zebranie pisemnych opinii od obserwatorów przed wspomnianym spotkaniem, co pozwoli skupić dyskusję na najważniejszych kwestiach.

Partnerzy projektu obserwacji

Dyskusja z partnerami obserwacji, np. innymi organizacjami społecznymi, może mieć różną formę w zależności od potrzeb oraz możliwości logistycznych – mogą być to wspólne spotkanie lub konsultacje indywidualne. Istotne jest, aby postawić diagnozę zakończonego monitoringu oraz sformułować wnioski na przyszłość, dotyczące np. form współpracy w trakcie obserwacji, jej zakresu, sposobów komunikacji itp.

Rada Doradcza

Wartościowe byłoby otrzymanie sformalizowanej opinii od Rady Doradczej, czy to w formie wspólnego stanowiska, czy też od jej indywidualnych członków. Pomocne może być przygotowanie listy

wiodących zagadnień, na temat których Rada powinna się wypowiedzieć. Pozwoli to na merytoryczną dyskusję oraz otrzymanie pomocnych wniosków i konkluzji.

Organizacje międzynarodowe/inne

Wydaje się, że główną kwestią, która może być dyskutowana z partnerami międzynarodowymi, jest metodologia i jej stopień adekwatności do wymagań monitoringu. Wspólne doświadczenia i wnioski mogą być przydatne dla obu stron i przyczynić się do szerszego zastosowania metodologii oraz promocji obserwacji wykorzystywania zasobów publicznych.

TEMATYKA DYSKUSJI

W trakcie spotkań i dyskusji po zakończeniu monitoringu kilka tematów powinno zostać omówionych, jeśli bieżące doświadczenia mają mieć pozytywny wpływ na jakość przyszłych obserwacji.

Organizacja i logistyka obserwacji/misji obserwacyjnej

W tym obszarze można ocenić sposób zorganizowania obserwacji, współpracy z obserwatorami, zastosowanych narzędzi komunikacji, harmonogramu, finansowania oraz obszaru działania. Ważne jest też zastanowienie się, czy liczebność misji (ZG, OR, OT) odpowiadała na potrzeby samej obserwacji i zakresu tematów czy działań wybranych do monitoringu.

W konkluzji można pokusić się o zaproponowanie konkretnych rozwiązań dopasowanych do konkretnych typów obserwacji np. w trakcie wyborów samorządowych, do obszaru finansowania kampanii wyborczej lub wykorzystania mediów lokalnych dla promowania kandydatów.

Metodologia

Ocena zastosowanej metodologii i narzędzi obserwacji oraz faktu, czy została ona właściwie dobrana do zakresu monitoringu, jest jednym z najważniejszych zadań misji po zakończeniu obserwacji. Szczególnie istotne wydaje się ocenienie sposobów oraz narzędzi gromadzenia informacji i danych, jak też zasobów niezbędnych do ich późniejszej analizy.

Zwrócić też można uwagę na zagadnienia planowania misji (harmonogram, sporządzanie raportów, szkolenia itp.) oraz zakresu obserwacji (zarówno geograficznego, jak też tematycznego) w powiązaniu z zasobami organizacji prowadzącej obserwację.

Ocena tych oraz innych elementów monitoringu powinna pozwolić na podsumowanie pozytywnych i negatywnych rezultatów misji, jak też na przedstawienie konkretnych rekomendacji odnośnie zmian w przyjętej metodologii.

Obserwatorzy – rekrutacja, szkolenia, komunikacja, raportowanie, ocena pracy

Praca obserwatorów, włączając w to pracę ZG, stanowi podstawę każdej misji obserwacyjnej, a jakość tej pracy opiera się na kilku podstawowych elementach, które powinny zostać przedyskutowane i ocenione po zakończeniu każdej misji. Efektem takiej analizy powinien być zestaw rekomendacji pozwalający na poprawę tych elementów, które nie sprawdziły się w praktyce. Należą do nich m.in.:

- sposób i czas przeprowadzenia rekrutacji,
- przygotowanie i jakość materiałów szkoleniowych,
- przeprowadzenie szkoleń dla obserwatorów,
- zastosowane narzędzia i sposoby komunikowania się z obserwatorami w trakcie trwania obserwacji,
- sposoby i harmonogram raportowania,
- narzędzia pracy obserwatorów (formularze, checklisty, aplikacje itp.),
- ocena pracy obserwatorów.

Wszystkie powyższe elementy powinny zostać przedyskutowane z obserwatorami, a ich opinie i rekomendacje wzięte pod uwagę przy formułowaniu wniosków końcowych.

Komunikacja zewnętrzna

Osobnym zagadnieniem jest komunikacja z odbiorcami zewnętrznymi, np. innymi uczestnikami procesu wyborczego (w tym administracją wyborczą czy politykami) i mediami. Jest to istotny element szczególnie w kontekście prezentacji rekomendacji, a więc ocena współpracy oraz wnioski, które pozwolą na zwiększenie efektywności tego elementu w trakcie kolejnych misji, są bardzo ważne.

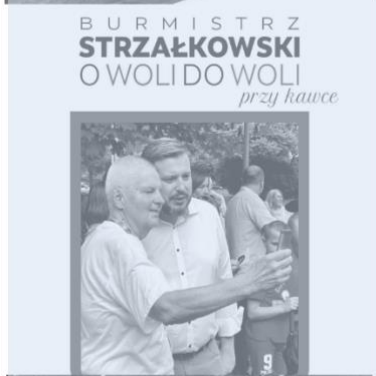
Przydatne może tutaj być podsumowanie spotkań przeprowadzonych z innymi uczestnikami procesu i z mediami, liczby zaprezentowanych materiałów, wejść na stronę internetową, zasięg mediów społecznościowych misji itp. Ocena, czy taka intensywność kontaktów była wystarczająca, jakie przyniosła ona rezultaty oraz czy spełniła zakładane cele, pozwoli przygotować bardziej efektywną strategię komunikacyjną podczas kolejnych misji.

14. Podsumowanie – obserwacja NZP vs. obserwacja dnia głosowania

Zjawisko nadużywania zasobów publicznych jest złożonym zagadnieniem, często nieujmowanym w szczegółowe ramy prawne i łatwo poddającym się zróżnicowanej interpretacji. Ocena NZP powinna uwzględniać kontekst obserwowanego wydarzenia, jego szczegóły oraz otoczenie społeczne. Zachowanie podstawowych zasad obserwacji społecznej – neutralne i obiektywne spojrzenie na proces – może być trudne z powodu szerokiego zakresu interpretacji, której podlega wykorzystywanie zasobów publicznych. Obserwacja nadużywania zasobów publicznych różni się więc znacząco od „tradycyjnej” obserwacji dnia głosowania. Różnice te mają istotny wpływ na rezultaty monitoringu oraz możliwości sformułowania wniosków i rekomendacji. Do najważniejszych różnic należą:

- dłuższy termin obserwacji, potencjalnie odpowiadający czasowi trwania kampanii wyborczej, ale powiększony o okres szkolenia i przygotowania monitoringu; dla obserwatorów, którzy monitorowali jako wolontariusze, stanowiło to znaczące obciążenie oraz często nie pozwalało na systematyczną obserwację,
- znaczenie kontekstu oraz zniuansowany proces oceny zjawiska NZP wymaga częstych spotkań, dyskusji, ale też precyzyjnych przygotowań do monitoringu, szczególnie w zakresie zrozumienia samego zagadnienia NZP i określenia czynników pozwalających na jego ocenę,
- długotrwały proces pozyskiwania danych, np. poprzez procedury dostępu do informacji publicznej, powoduje znaczące rozciągnięcie w czasie procesu obserwacji, co może stanowić nieoczekiwane obciążenie, np. dla członków Zespołu Głównego lub Obserwatorów Regionalnych,
- prezentacja rezultatów obserwacji wymaga precyzyjnego i jasnego formułowania wniosków, szczególnie biorąc pod uwagę tematykę zagadnienia, czas prezentacji (potencjalnie odległy od momentu zakończenia wyborów) oraz zakres rekomendacji (mający wpływ na działania partii politycznych w przyszłych kampaniach wyborczych).

Powyższe wyzwania nie powinny jednak przeszkodzić w podjęciu obserwacji wykorzystywania zasobów publicznych w trakcie procesu wyborczego, ponieważ znaczenia tego zjawiska dla jakości wyborów nie można przecenić. Mamy nadzieję, że zawarta w tym opracowaniu ustrukturyzowana propozycja metodologii wraz z praktycznymi przykładami jej zastosowania okażą się pomocne dla wszystkich osób i organizacji, które rozważają podjęcie się monitoringu NZP w kampanii wyborczej.



PRZYDATNE ZAŁĄCZNIKI

Zestawienie załączników:

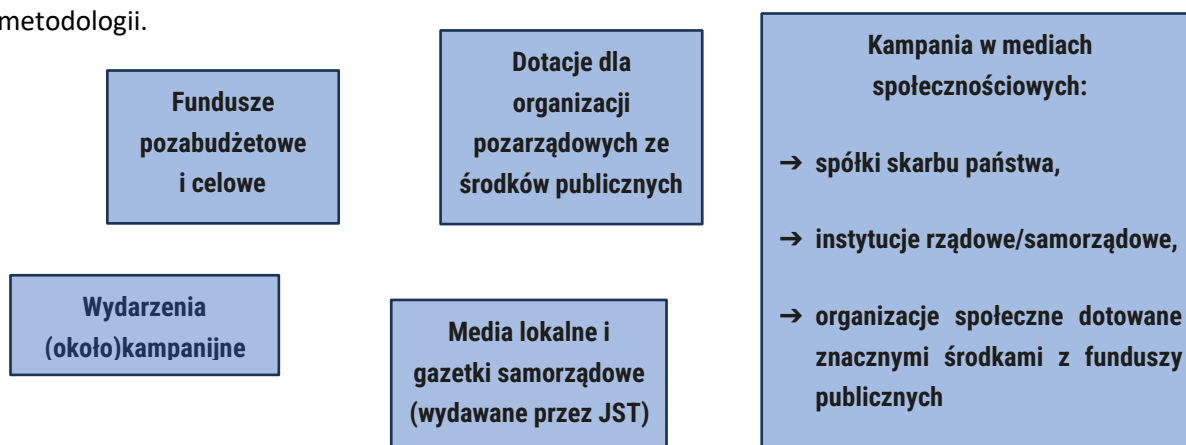
1. Monitoring NZP w wyborach parlamentarnych w 2023 r. – wybrane obszary obserwacji i ich charakterystyka
2. Zakres Informacji Obszarowych (wzór)
3. Charakterystyka obszaru obserwacji obserwatora terenowego (wzór)
4. Formularz obserwacji wydarzeń lokalnych (wzór)
5. Formularz obserwacji gazetki samorządowej (wzór)
6. Raport podsumowujący dla obserwatorów terenowych (wzór)
7. Raport podsumowujący dla koordynatorów regionalnych (wzór)
8. Wzór przykładowego wniosku o dostęp do informacji publicznej
9. Zestawienie zapytań UDIP (tabela przykładowa)

MONITORING NZP W WYBORACH PARLAMENTARNYCH W 2023 – WYBRANE OBSZARY OBSERWACJI I ICH CHARAKTERYSTYKA

Podczas przygotowania do monitoringu NZP w wyborach parlamentarnych w 2023 r. – pierwszego takiego w Polsce – mierzyliśmy się z zadaniem wyboru obszarów tematycznych obserwacji. Obserwacja danego zagadnienia przez inne organizacje społeczne, ograniczone zasoby ludzkie i finansowe, a także brak odpowiedniego dostępu do danych sprawiły, że z niektórych wstępnie zidentyfikowanych obszarów byliśmy zmuszeni zrezygnować. Były to m.in:

- tradycyjne media publiczne (radio i telewizja),
- przetargi i zamówienia publiczne na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym,
- działania Kościoła i ich wpływ na kampanię,
- inwestycje centralne i sposób ich alokacji.

Poniżej przedstawiamy wybrane obszary obserwacji, zidentyfikowane na podstawie niniejszej metodologii.



Dla każdego wybranego zagadnienia postanowiliśmy przygotować wstępną charakterystykę w postaci zakresu informacji obszarowych (ZIO), która pozwoliła nam na szczegółowe określenie zakresu i celu obserwacji, narzędzi pozyskiwania informacji, którzy obserwatorzy będą dane zagadnienie monitorować oraz w jakim okresie.

Przykłady charakterystyki poszczególnych zagadnień (w formie tabelarycznej) prezentujemy poniżej.

Fundusze pozabudżetowe i celowe

Co monitorujemy?	Kto monitoruje?	W jakim okresie?	Jakie dane pozyskujemy?	Jakich narzędzi potrzebujemy?	Cel obserwacji?
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	Zespół Główny I Obserwatorzy Regionalni (pomocniczo)	badanie roku 2023 + badanie wsteczne	zasoby, wydatki, ew. związki z kampanią wyborczą	Wnioski o dostęp do informacji publicznej	Czy fundusze służyły wspieraniu kampanii wyborczej partii rządzących?
Fundusz Sprawiedliwości	Zespół Główny	za lata 2020-2022	beneficjenci konkursów i ich ew. działalność kampanijna		

Wydarzenia około-kampanijne

Co monitorujemy?	Kto monitoruje?	W jakim okresie?	Jakie dane pozyskujemy?	Jakich narzędzi potrzebujemy?	Cel obserwacji?
Wydarzenia organizowane przez komitet wyborczy	Obserwatorzy Terenowi	Kampania wyborcza	Czy udział brały osoby publiczne, pełniące funkcję w JST, IP, urzędach centralnych? W jakiej roli występowały? Czy aktywnie wspierały kandydata/tów?	Obserwacja bezpośrednia. Wywiady z uczestnikami i organizatorami. Informacje z lokalnych mediów, od rozmówców, itp.	Czy osoby pełniące funkcje publiczne wspierały aktywnie kampanię wyborczą kandydata/ów?
Wydarzenia organizowane lokalnie przez lokalne JST, SSP, IP, NGO, inne			Czy prowadzona była agitacja wyborcza? Jakie podmioty publiczne/SSP finansowały wydarzenie?		Obserwacja bezpośrednia. Informacja publiczna o finansowaniu wydarzenia (UDIP).

Kampania w mediach społecznościowych

Co monitorujemy?	Kto monitoruje?	W jakim okresie?	Jakie dane pozyskujemy?	Jakich narzędzi potrzebujemy?	Cel obserwacji?
Spółki ze znaczącym udziałem Skarbu Państwa (SSP)	Zespół Główny	Badanie okresu kampanii wyborczej	Łączna liczba reklam + łączna kwota wydatkowana	Biblioteka reklam Facebooka + dane z wtyczki <u>Who Targets Me</u>	Czy SSP i IP wspierały finansowo kampanię wyborczą partii rządzących i/lub podbiły ich narrację?
Instytucje Publiczne (IP)		Badanie analogicznego okresu 2022	Do każdej reklamy: → kwota, → liczba odbiorców, → liczba wyświetleń → dane dotyczące targetowania → treść reklamy		
Władze samorządowe i spółki komunalne	Obserwatorzy regionalni i terenowi	Badanie okresu kampanii wyborczej	Łączna liczba postów vs liczba postów na tematy wyborcze	Dane z systemu Crowdtangle + formularz do analizy	Czy jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywały swoje zasoby do angażowania się w kampanię wyborczą na korzyść ugrupowania rządzącego w danym samorządzie?
Inne podmioty		Badanie analogicznego okresu 2022	Liczba reakcji i liczba komentarzy – do każdego posta. Analiza treści posta pod kątem obecności kandydata i tematów kampanijnych.		

ZAKRES INFORMACJI OBSZAROWYCH (ZIO) – WZÓR

1. Definicja/charakterystyka obserwowanego obszaru

- Co powinno podlegać obserwacji? (opis, np. wydarzenie publiczne)
- Główne kwestie/zagadnienia, na które należy zwracać uwagę? (np. występowanie materiałów kampanijnych w trakcie wydarzeń publicznych)

2. Zakres obserwacji – charakterystyka ważnych informacji

Przejawy powiązań działań/zasobów publicznych z działalnością kampanii wyborczej. (np. przeznaczenie funduszy celowych na wspieranie kampanii wyborczej wybranych kandydatów lub wsparcie kandydatów przez urzędników publicznych, itp.)

3. Podstawowy zestaw informacji – baza danych

A. Informacje ogólne

- Źródła informacji (z oszacowaniem ich dostępności; zarówno centralne, jak i lokalne)
- Listę elementów obserwowanych (lista wydarzeń, miejsca obserwacji poszczególnych elementów, itp.)
- Narzędzia gromadzenia informacji (np. przegląd wydawanej prasy, programy analizujące informacje w tzw. mediach społecznościowych, itp.)

B. Informacje szczegółowe

- Informacje zawarte w Formularzu Obserwacyjnym, odnoszące się do danego obserwowanego wydarzenia.
- ZIO wskazuje tutaj na potencjalny zakres takich informacji, może zaproponować strukturę Formularza, określa zakres oceny przedstawionej przez Obserwatora, itp.

4. Plan działania

Określenie wstępnego, ale szczegółowego planu działania dla obserwatora, zawierającego m.in.:

- listę przewidywanych obserwacji (w zależności od zakresu obserwacji), które mogą mieć miejsce w czasie obserwacji
- listę wybranych zagadnień/wydarzeń/ do obserwacji
- listę lokalizacji, które mają być obserwowane (jeśli obserwacja dotyczy np. danego regionu)
- harmonogram obserwacji (przewidywany)
- czas i sposób sporządzania raportów z obserwacji
- format i czas tzw. feedback – spotkań z obserwatorem w celu przedyskutowania ewentualnych problemów

5. Raporty – wzory i harmonogram

- Wzory raportów (Raport z Obserwacji, Raport Podsumowujący i ich częstotliwość)
- Wyjaśnienia odnośnie sposobu sporządzania raportów oraz ich przekazywania do Zespołu Głównego (online, offline, itp.)

6. Dyskusja rezultatów (feedback)

Plan częstotliwości spotkań i dyskusji z Obserwatorami dotyczących przebiegu obserwacji, ewentualnych problemów lub kwestii niezrozumiałych.

CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBSERWACJI OBSERWATORA TERENOWEGO (WZÓR)

METRYCZKA:

M1. Podaj nazwę swojego województwa

M2. Podaj nazwę swojego powiatu

M3. Podaj nazwę swojej gminy

M4. Wskaż jakiego typu to gmina:

- a. miejska
- b. wiejska
- c. wiejsko-miejska

POLITYKA

P1. Jak nazywa się wójt/burmistrz/prezydent Twojej gminy?

P2. Z jakiego ugrupowania jest wójt/burmistrz/prezydent?

- a. partii politycznej
- b. reprezentuje lokalny komitet

P2a. (Jeśli P2=1) Jaka jest to partia polityczna? (lista komitetów startujących w danych wyborach)

P2b. (Jeśli P2=) Podaj nazwę komitetu

P2b1. (Jeśli P2=2) Czy wójt/burmistrz/ prezydent z lokalnego komitetu, jest powiązany w jakiś sposób z którąś z wymienionych partii politycznych? Wskaż z którą? (lista partii politycznych)

P2b2. (Jeśli P2b1 = 1) Jakie to powiązanie? (wpisz)

P3. Kto ma większość w radzie Twojej gminy?

- a. partia polityczna
- b. lokalny komitet
- c. koalicja

P3a. (Jeśli P3=1) Jaka to partia polityczna? (lista partii politycznych)

P3b. (Jeśli P3 = 2). Podaj nazwę komitetu

P3c. (Jeśli P3 = 3). Podaj skład koalicji

P4. Które ugrupowanie ma większość w radzie Twojego powiatu?

- d. partia polityczna
- e. lokalny komitet
- f. koalicja

P4a. (Jeśli P4=1) Jaka to partia polityczna? (lista partii politycznych)

P4b. (Jeśli P4 = 2) Podaj nazwę komitetu

P4c. (Jeśli P4 = 3) Podaj skład koalicji

P5. Z jakiego ugrupowania jest starosta Twojego powiatu?

- a. partii politycznej
- b. reprezentuje lokalny komitet

P5a. (Jeśli P5=1) Jaka jest to partia polityczna? (lista partii politycznych)

P5b. (Jeśli P5=2) Podaj nazwę komitetu

P5b1. (Jeśli P5=2) Czy starosta z lokalnego komitetu, jest w jakiś sposób związany z partią polityczną, podaj jaką? (lista partii politycznych)

P6. Czy z Twoim powiatem jest związany (np. został wybrany z danego okręgu, jest związany rodzinnie, pochodzi z okolicy) jakiś poseł/postanika?

- a. tak
- b. nie

P6a1. (Jeśli P6=1) Podaj jej/jego imię, nazwisko

P6a2. (Jeśli P6=1) Wskaż z jaką partią jest związany. (lista partii politycznych)

P6ac. (Jeśli P6=1) Co to za związek? Określ proszę

P7. Czy z Twoim powiatem jest związany (np. został wybrany z danego okręgu, jest związany rodzinnie, pochodzi z okolicy) jakiś europoseł?

- a. tak
- b. nie

P7aa. Jeśli P7=1 Podaj jej/jego imię, nazwisko

P7ab. Jeśli P7=1 Wskaż z jaką partią jest związany. (lista partii politycznych)

P7ac. Jeśli P7=1 Co to za związek? Określ proszę

P8. Czy z Twoim powiatem związany jest jakiś minister, jego zastępca czy wysoki rangą urzędnik?

- a. tak
- b. nie

P8aa. (Jeśli P8=1) Podaj jej/jego imię, nazwisko

P8ab. (Jeśli P8=1) Wskaż z jaką partią jest związany. (lista partii politycznych)

P8ac. Jeśli P8=1 Jaką pełni funkcję?

- a. Prezesa Rady Ministrów
- b. Ministra
- c. Wiceministra
- d. Pod/Sekretarza stanu
- e. Prezesa NBP
- f. Prezesa NIK
- g. Rzecznika Praw Dziecka
- h. Prezes UOKiK
- i. inna (jaka?)

P9. Podaj proszę linki do stron internetowych/fanpage'u na Facebooku (FB) gminy/miasta (urzędu gminy/miasta jeśli jest osobny) i burmistrza. Możesz wskazać też fanpage FB najaktywniejszych w sieci radnych

MEDIA LOKALNE

ML1 Jakie lokalne stacje telewizyjne działają w Twojej gminie/powiecie? (podaj nazwy (po przecinkach))

ML2 Jakie lokalne stacje radiowe działają w Twojej gminie/powiecie? (podaj nazwy (po przecinkach))

ML3 Jakie lokalne gazety działają w Twojej gminie/powiecie? (podaj nazwy (po przecinkach))

ML4 Jakie lokalne portale informacyjne działają w Twojej gminie/powiecie (wklej linki)

ML5. Scharakteryzuj krótko lokalne gazety (podaj ich zasięg, wydawcę, czy są nowe czy mają już bardzo długą historię, z czego są znane, czy są kojarzone z jakąś partią, lokalnym ruchem gminnym, czy ich pełne wydania są dostępne on-line bezpłatnie/odpłatnie)

ML6. Czy urząd Twojej gminy, a jeśli nie on to starostwo powiatu wydaje swoją gazetkę?

- a. tak
- b. nie

ML6a. (Jeśli ML3=1) Podaj tytuł

ML6b. (Jeśli ML3=1) Jak często się ona ukazuje?

- a. co tydzień
- b. co dwa tygodnie
- c. raz w miesiącu
- d. raz na kwartał
- e. raz do roku
- f. ukazuje się nieregularnie
- g. inne(wpisz)

ML6c. (Jeśli ML3=1) Jak jest kolportowana?

- a. do skrzynek pocztowych
- b. do zabrania np. w urzędach i bibliotekach
- c. trzeba ją kupić

ML6d. (Jeśli ML3ac=3) Ile kosztuje? wpisz

ML6e. Jeśli jest też publikowana on-line, Podaj link:

ML7. Uwagi - w tym polu wpisz inne informacje dotyczące lokalnych mediów, które Twoim zdaniem są kontekstowo ważne dla obserwacji

PODMIOTY LOKALNE

PL1 Jeżeli na terenie Twojej gminy odbywają się ogólnodostępne wydarzenia,, wskaż jakie podmioty je organizują?

- a. dom kultury
- b. gmina biblioteka
- c. przedsiębiorstwo komunalne
- d. organizacja pozarządowa
- e. lokalna grupa nieformalna
- f. inne (jakie?)

PL2. Czy na terenie Twojej gminy działają organizacje pozarządowe lub/i grupy nieformalne powiązane z władzami samorządowymi/lokalnymi elitami? Jeśli tak, podaj ich nazwy i opisz powiązanie

PL3. Które z wymienionych podmiotów uważasz za najważniejsze dla Twojej społeczności? (zaznacz max. 3, które uważasz za ważne)

- g. dom kultury
- h. gmina biblioteka
- i. przedsiębiorstwo komunalne
- j. organizacja pozarządowa
- k. lokalna grupa nieformalna
- l. inne (jakie?)

PL3a Podaj pełne nazwy i wklej linki do strony www lub fanpage'y na Facebooku

PL3b Dlaczego te podmioty uważasz za najważniejszej dla Twojej społeczności?

PL4. Uwagi - w tym polu wpisz inne informacje dotyczące podmiotów lokalnych, które Twoim zdaniem są kontekstowo ważne dla obserwacji

FORMULARZ OBSERWACJI WYDARZEŃ LOKALNYCH (WZÓR)

Pytania ogólne (O):

O1: W jakim powiecie i jakiej gminie miało miejsce obserwowane wydarzenie? (wpis)

O2: W jakiej miejscowości/dzielnicy/wsi miało miejsce obserwowane wydarzenie? (wpis)

O3: W jakiego typu miejscu odbywało się wydarzenie?

1. własny lokal komitetu/partii/kandydata
2. lokal społeczny (miejscowa organizacja, kółko gospodyń, remiza, itp.)
3. instytucja publiczna (szpital, ośrodek zdrowia, szkoła, muzeum, itp.)
4. siedziba przedsiębiorstwa
5. przestrzeń publiczna (targ, park, skwer, itp.)
6. teren prywatny
7. inne (jakie?)

O3a Jakiego typu było to przedsiębiorstwo?

1. państwowe/ Spółka skarbu państwa
2. komunalne
3. spółdzielcze
4. prywatne

O4: Ile osób uczestniczyło w wydarzeniu? (jednokrotny wybór - odpowiedzi:1-20, 20-50, 50-100, 100-200, 200-500, 500-1000)

O5: Ile czasu trwało wydarzenie? (w h) (na podstawie obserwacji lub informacji z ogłoszenia wydarzenia).

O6: Przez ile czasu obserwowałeś wydarzenie?

O7: Czy zaobserwowałeś całość części oficjalnej? (wybór 'tak 'nie')

O8: Jakiego typu wydarzenie było obserwowane? Wybór rodzaju wydarzenia z listy:

1. wydarzenie organizowane przez komitet wyborczy
2. wydarzenie organizowane przez władze lokalne
3. wydarzenie organizowane przez organizację społeczną
4. wydarzenie organizowane przez administrację centralną (AC) lub spółki skarbu państwa (SSP)
5. wydarzenie związane z rozpoczęciem/otwarcie/odebraniem nowej inwestycji
6. inne wydarzenia

Po wyborze typu wydarzenia w pytaniu O8 obserwator powinien odpowiedzieć tylko na pytania dotyczące wybranego przez niego typu wydarzenia.

Wydarzenie organizowane przez komitet wyborczy (K) - jeśli O8 = 1

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

K1 Który Komitet Wyborczy organizował wydarzenie? (wielokrotny wybór - lista + inne)

K2 Który kandydat był promowany podczas spotkania/wieczu? (pole do wpisania)

K3: Jaką aktywność podczas obserwowanego wydarzenia zauważyłeś/aś? (wielokrotny wybór)

1. wygłaszanie przemówień
2. stoisko/kiosk/rozdawanie ulotek/plakatów
3. Zbieranie podpisów na kandydatów
4. Zwożenie wyborców
5. Wydarzenie kulturalne lub rozrywkowe
6. Inne (opisz)

K4: Czy wystąpiły elementy nadużycia materialnych lub/i osobowych zasobów publicznych?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K4a: [jeśli K4 = 1] Jakiego zasobu publicznego dotyczyło nadużycie? (wielokrotny wybór)

1. nieruchomości/miejsce
2. transport/środki transportu
3. pojazdy służbowe
4. finansowanie
5. nazwa, logo, itp.
6. media
7. organizacja/sprzęt
8. zasób ludzki/pracownicy
9. inne

K4b: [jeśli K4 =1]: Opisz krótko zaobserwowane wykorzystanie zasobów publicznych (opis)

K4c: [jeśli K4 =1] Opisz i załącz dokumentację faktograficzną (zdjęcia, kopie dokumentów, nagrania, linki do stron, itp.)

K5 Czy wydarzenie było sponsorowane przez spółkę skarbu państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub instytucję administracji centralnej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K5a [jeśli K5=1] Jeśli 'tak', opisz sposób sponsorowania wydarzenia (opis)

K6: Czy w czasie wydarzenia nadużyta została funkcja publiczna?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K6a [jeśli K6 = 1] Jeśli 'tak' – to przez osobę zajmującą jakie stanowisko publiczne?

1. urzędnik państwowy
2. urzędnik samorządowy
3. osoba zarządzająca spółką państwową
4. osoba zarządzająca spółką komunalną
5. inne

K6b [jeśli K6 = 1] W jakim charakterze występowała ta osoba?

1. urzędnik publiczny
2. kandydat/cka
3. kandydat i urzędnik publiczny

K6c [jeśli K6 = 1] Jakie było zachowanie osoby publicznej i czy wspierała kandydata/ckę jako osoba publiczna? (opis)

K6d [jeśli K6 = 1] Czy informacja przekazana przez obecną osobę publiczną wiązała wynik wyborów z przyszłą sytuacją lokalnej jednostki/instytucji, firmy i/lub wyborców?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K6d1 [jeśli K6d =1} Podaj krótki opis przekazywanej informacji (opis)

K7 Czy zaobserwowałeś sytuację nadużywania stanowiska w stosunku do podległych pracowników przez obecnego podczas wydarzenia urzędnika publicznego?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K7a [jeśli K7 = 1] Jakie były to formy nadużycia? (opisz krótko)

K8 Czy zaobserwowałeś/aś przejawy ograniczania kampanii przy wykorzystaniu zasobów publicznych?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

K8a [jeśli K8 = 1] Kto wprowadził ograniczenia?

1. władze gminy/powiatu
2. przedstawiciele administracji centralnej
3. służby porządkowe
4. inne (jakie?)

K8b [jeśli K8 = 1] Jaki charakter miały ograniczenia?

1. przerwanie spotkania
2. zakłócenie spotkania
3. zniszczenie materiałów kampanijnych
4. ograniczenie dostępu do spotkania dla wyborców
5. inne (jakie?)

K8c [jeśli K8 = 1] Opisz kontekst zdarzenia

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia. (załącznik)

Wydarzenie organizowane przez administrację lokalną - jeśli O8 = 2

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

AL1 Określ jakiego rodzaju to było wydarzenie?

1. rocznicowe,
2. festyn/spotkanie kulturalne,
3. zawody sportowe,
4. kiermasz, jarmark,
5. koncert
6. inne (jakie?)

AL2 Opisz krótko charakter wydarzenia (cel, przebieg, miejsce)

AL3 czy obecny w czasie wydarzenia przedstawiciel administracji samorządowej wspierał/negował jakąś partię polityczną/kandydata/element programu wyborczego którejs z partii/koalicji/kandydata?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AL3a [jeśli AL3 = 1] Która opcja polityczna była wspierana/negowana? (lista partii + inne)

AL3a [jeśli AL3 = 1] Opisz w skrócie obserwowane zdarzenie (opis)

AL4 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

AL4a [jeśli AL4 = 1] Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował? (lista partii + inne)

AL4b [jeśli AL4 =1] Opisz w skrócie obserwowane działania kandydata (opis)

AL4c [jeśli AL4 =1] Czy opisane działania kandydata spotkały się z reakcją ze strony przedstawicieli administracji organizatorów?

1. Tak
2. Nie

AL4c1 [jeśli AL4c =1] Opisz w skrócie ich reakcję (opis)

AL5 Czy w czasie wydarzenia prezentowane były materiały kampanijne któregoś z komitetów/kandydata?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AL5a [jeśli AL5=1] Jakiego typu były to materiały? (opisz, wymień)

AL5b [jeśli AL5=1] Kto dystrybuował te materiały? (opis)

AL5c [jeśli AL5=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AL5c1 [jeśli AL5c =1] Jaka to była reakcja?

1. Kończąca dystrybucję materiałów
2. Pomagająca w dystrybucji materiałów
3. Inna (jaka?)

AL6 Czy zauważyłeś/aś inne działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, np. deklaracje polityczne zaproszonych gości, plakaty informujące o osiągnięciach wybranej partii/kandydata, materiały negatywne wobec kandydatów/a, informacje o sponsoringu, inne)

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

AL6a [jeśli AL6 = 1] Opisz w skrócie zaobserwowane działania (opis)

AL7 Czy wydarzenie było finansowane ze środków administracji centralnej lub lokalnej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

AL7a [jeśli AL7 =1] Jakie było źródło sponsoringu? (opis)

AL7b [jeśli AL7 = 1] Opisz w skrócie jak zaprezentowano informację o sponsorze/donatorze, itp. (czy wspomniano tam o programach rządowych/samorządowych i/lub kampanii wyborczej?) (opis)

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia.

Wydarzenie organizowane przez organizację społeczną (jeśli O8 = 3)

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

NGO1 Podaj nazwę organizatora.

NGO 2 Określ jakiego rodzaju to było wydarzenie?

1. rocznicowe,
2. festyn/spotkanie kulturalne,
3. zawody sportowe,
4. kiermasz, jarmark,
5. koncert,
6. inne (jakie?)

NGO3 Opisz krótko charakter wydarzenia (cel, główna wiadomość, adresat, miejsce, itp.) (opis)

NGO4 Czy wydarzenie było sponsorowane przez fundusz celowy, dotację bądź inne źródła z administracji centralnej lub samorządowej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

NGO4a [jeśli NGO4 =1] Jakie było źródło sponsoringu? (opis)

NGO4b [jeśli NGO4 = 1] Opisz w skrócie jak zaprezentowano informację o sponsorze/donatorze, itp. (czy wspomniano tam o programach rządowych/samorządowych i/lub kampanii wyborczej?)

NGO5 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

NGO5a [jeśli NGO5 = 1] Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował? (lista partii + inne)

NGO5b [jeśli NGO5 =1] Opisz w skrócie obserwowane działania kandydata (opis)

NGO5c [jeśli NGO5=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie

NGO5c1 [jeśli NGO5c = 1] Opisz w skrócie ich reakcję.

NGO6 Czy w czasie wydarzenia prezentowane były materiały kampanijne któregoś z komitetów/kandydata lub negujące kandydata/ów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

NGO6a [jeśli NGO6=1] Jakiego typu były to materiały? (opisz, wymień)

NGO6b [jeśli NGO6=1] Kto dystrybuował te materiały? (opis)

NGO6c [jeśli NGO6=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

NGO6c1 [jeśli NGO6c =1] Jaka to była reakcja?

1. Kończąca dystrybucję materiałów
2. Pomagająca w dystrybucji materiałów
3. Inna (jaka?)

NGO7 Czy obecny w czasie wydarzenia przedstawiciel organizatora wspierał/negował jakąś partię polityczną/kandydata/element programu wyborczego którejś z partii/koalicji/kandydata?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

NGO7a [jeśli NGO7 = 1] Która opcja polityczna była wspierana/negowana? (lista partii + inne)

NGO7b [jeśli NGO7 = 1] Opisz w skrócie obserwowane zdarzenie (opis)

NGO8 Czy zauważyłeś/aś inne działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, np. deklaracje polityczne zaproszonych gości, plakaty informujące o osiągnięciach wybranej partii/kandydata, informacje negatywne o kandydacie/tach, informacje o sponsoringu, inne)

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

NGO8a [jeśli NGO8 =1] Opisz w skrócie zaobserwowane działania (opis)

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia.

Wydarzenie organizowane przez administrację centralną (AC) lub spółkę/spółki skarbu państwa (SSP) jeśli O8 = 4

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

AC1 pisz nazwę SSP lub/i jednostki AC, która organizuje wydarzenie (opis)

AC2 Określ jakiego rodzaju to było wydarzenie?

1. rocznicowe,
2. festyn/spotkanie kulturalne,
3. zawody sportowe,
4. kiermasz, jarmark,
5. koncert,
6. inne

AC3 Opisz krótko charakter i ideę wydarzenia (cel, główne punkty programu, miejsce wydarzenia)

AC4 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

AC4a [jeśli AC4 = 1] Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował? (lista partii + inne)

AC4b [jeśli AC4 = 1] Opisz w skrócie obserwowane działania kandydata (opis)

AC4c [jeśli AC4 = 1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji centralnej?

1. Tak
2. Nie

AC4c1 [jeśli AC4c = 1] Opisz w skrócie ich reakcję.

AC5 Czy w czasie wydarzenia prezentowane były materiały kampanijne któregoś z komitetów/kandydata lub negujące kandydata/ów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AC5a [jeśli AC5 =1] Jakiego typu były to materiały? (opisz, wymień)

AC5b [jeśli AC5=1] Kto dystrybuował te materiały? (opis)

AC5c [jeśli AC5=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie

3. Nie wiem

AC5c1 [jeśli AC5c =1] Jaka to była reakcja?

1. Kończąca dystrybucję materiałów
2. Pomagająca w dystrybucji materiałów
3. Inna (jaka?)

AC6 Czy obecny w czasie wydarzenia przedstawiciel organizował wspierał/negował jakąś partię polityczną/kandydata/element programu wyborczego któregoś z partii/koalicji/kandydata?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AC6a [jeśli AC6 = 1] Która opcja polityczna była wspierana/negowana? (lista partii + inne)

AC6b [jeśli AC6 = 1] Opisz w skrócie obserwowane wydarzenie (opis)

AC7 Czy wydarzenie było sponsorowane przez fundusz celowy, dotację bądź inne źródła z administracji centralnej lub samorządowej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AC7a [jeśli AC7 =1] Opisz w skrócie jak zaprezentowano informację o sponsorze/donatorze, itp.? – czy wspomniano o programach rządowych/samorządowych i/lub kampanii wyborczej? (opis)

AC8 Czy zauważyłeś/aś inne działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, np. deklaracje polityczne zaproszonych gości, plakaty informujące o osiągnięciach wybranej partii/kandydata, informacje negatywne o kandydacie/tach, informacje o sponsoringu, inne)

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

AC8a [jeśli AC8 =1] Opisz w skrócie zaobserwowane działania (opis)

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia.

Wydarzenie związane z rozpoczęciem/otwarcim/odebraniem nowej inwestycji (jeśli O8=5

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

I1 Czego dotyczyła uroczystość?

1. rozpoczęcia projektu
2. zakończenia projektu
3. otwarcia/ponownego otwarcia nowej inwestycji
4. ogłoszenia nowego projektu
5. wizytacji trwającej inwestycji
6. inne (jakie?)

I2 Opisz krótko charakter inwestycji/działania, które było inaugurowane (czego dotyczyło, czy było zgodnie z harmonogramem, czy przyspieszone, czy 'sztuczne' – powtórne otwarcie, niezakończona inwestycja, itp.) (opis)

I3 Kto dokonał otwarcia/uruchomienia, itp. – imię i nazwisko, stanowisko, związek z wydarzeniem bądź miejscowością? (opis)

I4 Opisz w skrócie jaką wiadomość przekazał podczas wydarzenia

I5 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

I5a [jeśli I5 = 1] Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował? (lista partii + inne)

I5b [jeśli I5 = 1] Opisz w skrócie obserwowane działania kandydata (opis)

I5c [jeśli I5 = 1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie

I5c1 [jeśli I5c = 1] Opisz w skrócie ich reakcję.

I6 Czy w czasie wydarzenia prezentowane były materiały kampanijne któregoś z komitetów/kandydata lub negujące kandydata/ów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

I6a [jeśli I6 =1] Jakiego typu były to materiały? (opisz, wymień)

I6b [jeśli I6=1] Kto dystrybuował te materiały? (opis)

I6c [jeśli I6=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

I6c1 [jeśli I6c =1] Jaka to była reakcja?

1. Kończąca dystrybucję materiałów
2. Pomagająca w dystrybucji materiałów
3. Inna (jaka?)

I7 Czy obecny w czasie wydarzenia gość honorowy organizował wspierał/negował jakąś partię polityczną/kandydata/element programu wyborczego którejś z partii/koalicji/kandydata?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

I7a [jeśli I7 = 1] Która opcja polityczna była wspierana/negowana? (lista partii + inne)

I7b [jeśli I7 = 1] Opisz w skrócie obserwowane zdarzenie (opis)

I8 Czy zauważyłeś/aś inne działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, np. deklaracje polityczne zaproszonych gości, plakaty informujące o osiągnięciach wybranej partii/kandydata, informacje negatywne o kandydacie/tach, informacje o sponsoringu, inne)

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

I8a [jeśli I8 =1] Opisz w skrócie zaobserwowane działania (opis)

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia.

**Inne wydarzenie związane jednocześnie z kampanią wyborczą oraz użyciem zasobów publicznych
jeśli O8 = 7**

W przypadku zauważenia poniższych zdarzeń, zgromadź dokumentację faktograficzną (zdjęcia, nagrania, dokumenty, publikacje, itp.)

IN1 Podaj nazwę organizatora (opis)

IN2 Opisz krótko charakter wydarzenia i główną ideę prezentowaną (cel, główne punkty programu, główna wiadomość, miejsce wydarzenia) (opis)

IN3 Czy w czasie wydarzenia obecny i aktywny był któryś z kandydatów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem?

IN3a [jeśli IN3 = 1] Którą opcję polityczną (komitet/koalicję/partię) reprezentował? (lista partii + inne)

IN3b [jeśli IN3 = 1] Opisz w skrócie obserwowane działania kandydata (opis)

IN3c [jeśli IN3 = 1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie

IN3c1 [jeśli IN3c = 1] Opisz w skrócie ich reakcję.

IN4 Czy w czasie wydarzenia prezentowane były materiały kampanijne któregoś z komitetów/kandydata lub negujące kandydata/ów?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

IN4a [jeśli IN4 =1] Jakiego typu były to materiały? (opisz, wymień)

IN4b [jeśli IN4=1] Kto dystrybuował te materiały? (opis)

IN4c [jeśli IN4=1] Czy opisana działalność spotkała się z reakcją organizatorów/obecnych przedstawicieli administracji publicznej?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

IN4c1 [jeśli IN4c =1] Jaka to była reakcja?

1. Kończąca dystrybucję materiałów
2. Pomagająca w dystrybucji materiałów
3. Inna (jaka?)

IN5 Czy zauważyłeś/aś inne działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, np. deklaracje polityczne zaproszonych gości, plakaty informujące o osiągnięciach wybranej partii/kandydata, informacje negatywne o kandydacie/tach, informacje o sponsoringu, inne)

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

IN5a [jeśli IN5 =1] Opisz w skrócie zaobserwowane działania (opis)

IN6 Czy wystąpiły jakieś inne przejawy użycia zasobów publicznych w celu wspierania/negowania kampanii wyborczej kandydata/ów?

Prześlij zdjęcia, filmy i inną dokumentację wykonaną podczas obserwacji wydarzenia.

FORMULARZ OBSERWACJI GAZETKI SAMORZĄDOWEJ (WZÓR)

Formularz ma pomóc przeanalizować treść wydawanej przez gminę lub powiat gazetki - periodyku. Uzupełnij go za każdym razem gdy pojawi się nowe wydanie periodyku. Analizie podlega cała treść. Szczególną uwagę zwróć na treści o charakterze politycznym - materiały wyborcze, ewentualne reklamy oraz artykuły mogące mieć związek z kampanią wyborczą.

METRYCZKA

M1. Tytuł periodyku

M2. Data wydania

M3. Nakład periodyku

M4. Ile periodyk łącznie ma stron?

M5. Nazwa gminy

M6. Nazwa powiatu

M7. Województwo (lista)

M8. Podaj nr ISSN periodyku, jeśli został mu nadany. Jeśli go nie ma wpisz "brak"

TREŚĆ

T1. Czy periodyk zawiera płatną reklamę polityczną?

- a. tak, są to materiały wyborcze komitetu / kandydata
- b. tak, są to reklamy innych podmiotów
- c. nie, nie zawiera

T1a1. (Jeśli T1=1) Jakiego KW/ kandydata są to materiały - podaj nazwę/ imię i nazwisko

T1a2. Na jakiej stronie znajduje się reklama?

- a. pierwsza strona,
- b. 2-3 strona,
- c. środek periodyku
- d. ostatnia strona,

T1b1. (Jeśli T1=b) Jaki podmiot zamieścił reklamę? Podaj nazwę

T1b2. (Jeśli T1=b) Jaki jest związek reklamy z kampanią wyborczą? Opisz

T1b3. (Jeśli T1=b) Kto jest promowany w reklamie? Podaj nazwę komitetu lub kandydata.

T1b4. (Jeśli T1=b) Do kogo zniechęca reklama? Podaj nazwę komitetu lub kandydata.

T1b5. (Jeśli T1=b) Na jakiej stronie znajduje się reklama?

- a. pierwsza strona,
- b. 2-3 strona,
- c. środek periodyku
- d. ostatnia strona

T2. Czy we własnych artykułach/ i na ilustrujących je zdjęciach pojawiają się kandydaci w wyborach?

- a. tak, materiał opisuje jakieś wydarzenie w którym wzięli udział jako osoby piastujące funkcję/ w związku z zajmowanym stanowiskiem
- b. tak, materiał to wywiad z nimi
- c. nie

Jeśli T2=1:

T2a1. Jeśli materiał nakłania do głosowania na pojawiającego się w nim kandydata, podaj dane tego kandydata i podaj z jakiego komitetu kandyduje? W razie kilku takich materiałów oddziel dane dotyczące kandydatów średnikiem”;

T2a2. Na jakiej stronie znajduje się materiał? (jeśli materiałów jest więcej niż jeden - zaznacz odpowiedź “inne” i podaj numery stron dla kolejnych materiałów oddzielając je średnikiem)

- a. pierwsza strona,
- b. 2-3 strona,
- c. środek periodyku
- d. ostatnia strona,
- e. inne -

Jeśli T2=2

T2b1. Z kim przeprowadzany jest wywiad? Podaj dane kandydata i nazwę jego komitetu. W razie kilku wywiadów w periodyku oddziel dane dotyczące poszczególnych kandydatów średnikiem ”;

T2b2. Czy wywiad ma związek z kampanią wyborczą? Jeśli tak, opisz ten związek. W razie kilku wywiadów w periodyku oddziel dane dotyczące poszczególnych średnikiem”;

T2b3. Na jakiej stronie znajduje się wywiad? (jeśli materiałów jest więcej niż jeden - zaznacz odpowiedź “inne” i podaj numery stron dla kolejnych materiałów oddzielając je średnikiem)

- a. pierwsza strona,
- b. 2-3 strona,
- c. środek periodyku
- d. ostatnia strona,
- e. inne

T3. Czy gazeta zawiera materiały informujące o wyborach - data, sposób głosowania itp.

- a. tak
- b. nie

T3a1. (Jeśli T3=1) Na jakiej stronie znajduje się materiał informacyjny? (jeśli materiałów jest więcej - zaznacz odpowiedź “inne” i podaj numery stron dla kolejnych materiałów oddzielając je średnikiem)

- a. pierwsza strona,
- b. 2-3 strona,
- c. środek periodyku
- d. ostatnia strona,
- e. inne -

RAPORT PODSUMOWUJĄCY DLA OBSERWATORÓW TERENOWYCH (WZÓR)

Raport powinien zostać przygotowany przez Obserwatora Terenowego (OT) na podstawie własnych obserwacji prowadzonych w terenie oraz informacji pozyskanych w ramach prowadzonej obserwacji danego obszaru tematycznego. Raport powinien zostać przesłany do Koordynatora Regionalnego (OR) odpowiedzialnego za współpracę z danym OT każdego tygodnia, w dniu ustalonym z OR.

M1: Imię i nazwisko Obserwatora Terenowego

M2: Okres obserwacji objęty raportem

M3: Obszar obserwacji w terenie - na jakim obszarze (gmina/dzielnica/powiat) prowadzona była obserwacja?

Podsumowanie ogólne (O)

O0: Ile wydarzeń obserwowałeś/aś w okresie objętym raportem? [wpisz liczbę]

O0a: Jeśli nie obserwowałeś/aś żadnego wydarzenia – napisz krótko jaka była tego przyczyna? [opis]

O1: Ile lokalnych gazet przeanalizowałeś/aś w okresie objętym raportem? [wpisz liczbę]

O1a: Jeśli nie analizowałeś/aś żadnej gazety/wydawnictwa – napisz krótko jaka była tego przyczyna? [opis]

O2: Ile lokalnych periodyków/wydawnictw samorządowych przeanalizowałeś/aś w okresie objętym raportem? [wpisz liczbę]

O2a: Jeśli nie analizowałeś/aś żadnego periodyku – napisz krótko jaka była tego przyczyna? [opis]

O3: Ile przypadków NZP zaobserwowałeś/aś w okresie objętym raportem? [wpisz liczbę]

O3a: Wybierz jeden przypadek NZP, który jest, wg Ciebie, najbardziej reprezentatywny i informatywny? [opisz go i to gdzie był obserwowany]

O4: Czy mogłeś/aś prowadzić obserwację w sposób niezakłócony z zewnątrz oraz zgodny z potrzebami takiej obserwacji?

Tak/Nie

O4 a: Jeśli O4-Nie – opisz krótko problem/y, które napotkałeś/aś. [opis]

O5: Jak oceniasz skalę problemu wykorzystania zasobów publicznych (NZP) na podstawie przeprowadzonych obserwacji? [przedstaw krótko swoje konkluzje – 2-3 punkty]

O6: Czy masz jakieś uwagi/komentarze odnośnie metodologii obserwacji oraz materiałów pomocniczych (formularzy, wyjaśnień, itp.)? [opisz krótko]

O7: Inne uwagi/komentarze? [opisz krótko]

RAPORT PODSUMOWUJĄCY DLA OBSERWATORÓW REGIONALNYCH (WZÓR)

Raport powinien zostać przygotowany przez OR na podstawie obserwacji własnych oraz raportów otrzymanych od OT-ów, którymi dany OR się opiekuje, w okresach dwutygodniowych.

Metryczka

M1: Imię i nazwisko Obserwatora Regionalnego

M2: Okres obserwacji objęty raportem

M3: Obszar terenowy obserwacji (na jakich obszarach – gminy/dzielnice/powiaty - obserwowali Twój OT oraz Ty sam)

Podsumowanie ogólne (O):

O1: W jakich obszarach (podmiotowych) obserwacji zaobserwowano najwięcej przejawów nadużycia środków publicznych w okresie objętym raportem? (wybierz - możesz więcej niż jedno)

1. wydarzenia
2. media lokalne - gazety
3. gazetki/broszury administracji lokalnej
4. media społecznościowe
5. inne
6. nie zaobserwowano NZP

O1 a: [jeśli O1 inne niż 6] podaj przykład wydarzenia, mediów, innych

O2: Jakie formy nadużycia zasobów publicznych były obserwowane najczęściej? (opis, przykłady)

O3: Czy kandydaci nadużywali zasobów publicznych w czasie kampanii?

1. tak
2. nie
3. nie wiem

O3a: [jeśli O3 = 1] kandydaci jakich komitetów wyborczych nadużywali zasobów publicznych w największym stopniu? (wymień)

O3b: [jeśli O3 = 1] opisz krótko najczęstsze sposoby wykorzystywania zasobów publicznych przez kandydatów/komitety wyborcze? (opis, przykłady)

O4: Czy osoby piastujące funkcje publiczne, instytucje publiczne, SSP, itp. angażowały się lub swoje zasoby w kampanię wyborczą?

1. tak
2. nie
3. nie wiem

O4 a: [jeśli O4 = 1] opisz krótko najczęstsze sposoby wykorzystania zasobów publicznych w celu wspierania kampanii wyborczej wybranych kandydatów (opis, przykłady)

O5: Czy zaobserwowano formy sprzeciwu wobec wykorzystywania zasobów publicznych w kampanii wyborczej?

1. tak
2. nie
3. nie wiem?

O5 a: [jeśli O5 = 1] opisz krótko zaobserwowane formy sprzeciwu (kiedy, gdzie, przez kogo, jaki był rezultat)

O6: Czy obserwatorzy mogli prowadzić monitoring bez problemów?

1. tak
2. nie
3. nie wiem

O6a: [jeśli O6 = 2] jakiego typu przeszkody napotkali obserwatorzy w swojej pracy? (opisz krótko, przykłady)

O6b: [jeśli O6 = 2] czy napotkane podczas obserwacji problemy można wyeliminować lub zmniejszyć poprzez np. zmiany w metodologii obserwacji, modyfikacje zakresu obserwacji, w inny sposób? (przedstaw krótko swoją opinię)

O7: Czy obserwatorzy mieli dostęp do informacji niezbędnych do prowadzenia obserwacji ?

1. tak
2. nie
3. nie wiem?

O7a: [jeśli O7 = 2] opisz krótko napotkane problemy i ich konsekwencje

O8: Jak oceniasz skalę problemu wykorzystania zasobów publicznych na podstawie wspomnianych obserwacji? (przedstaw krótko swoje konkluzje)

O9: Czy zmieniłbyś/łabyś jakieś elementy w sposobie obserwacji tak, żeby w lepszy sposób wykorzystać posiadane zasoby i bardziej efektywnie oceniać NZP?

O10: Czy masz jakieś uwagi odnoszące się do współpracy z OT-ami?

1. tak
2. nie

O10 a: [jeśli O10 = 1] przedstaw swoje uwagi w zwięzłej formie

O11: Czy masz jakieś uwagi odnoszące się do współpracy z ZG?

1. tak
2. nie

O11 a: [jeśli O11 = 1] przedstaw swoje uwagi w zwięzłej formie

WZÓR PRZYKŁADOWEGO WNIOSKU O DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

(dane wnioskodawcy)

(dane podmiotu do którego kierowany jest wniosek)

Zarząd	Dzielnicy	Wola
Aleja	Solidarności	90
01-003 Warszawa		

Z informacji udostępnionych poprzez portal Facebook, a także na stronie Urzędu Dzielnicy wynika, iż Dzielnica Wola prowadziła w okresie wakacyjnym kampanię „O Woli do woli”.

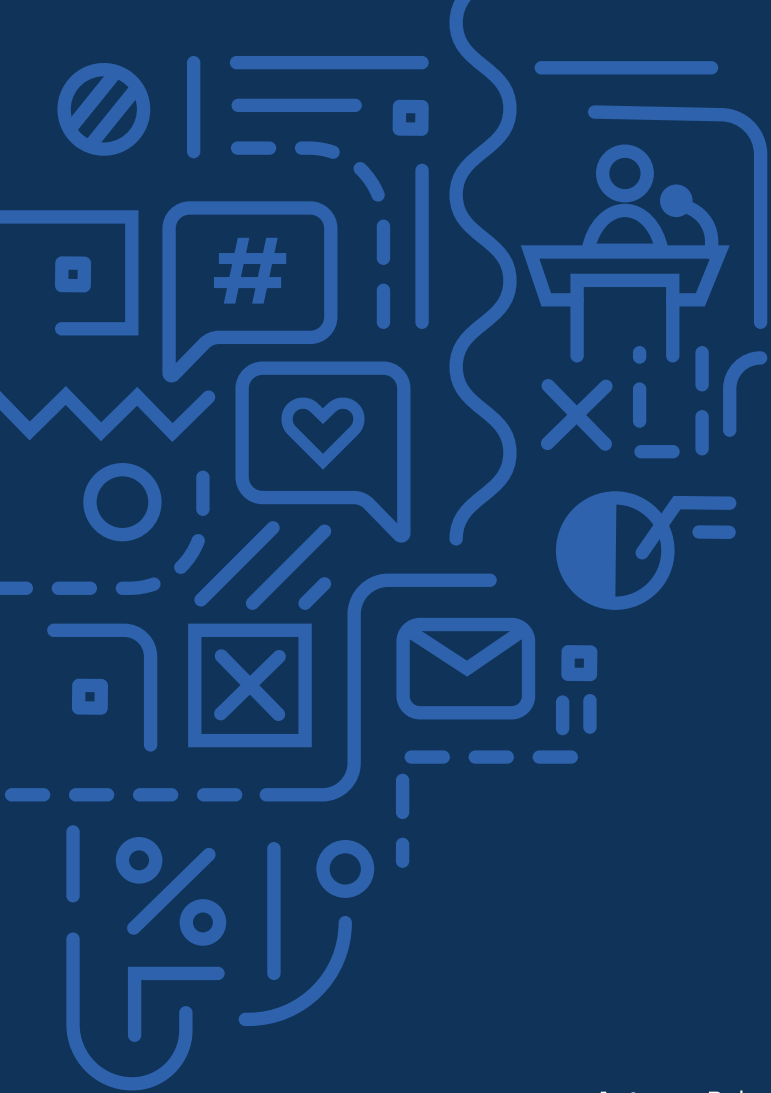
Na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198) zwracam się w imieniu Fundacji z prośbą o udostępnienie informacji w następującym zakresie:

1. Kto był pomysłodawcą kampanii „O Woli do woli” realizowanej przez Dzielnicę Wola? Jakim podmiotom zlecono przygotowanie koncepcji kampanii oraz jej wykonanie?
2. Czy kampania była w pełni finansowana ze środków Dzielnicy, czy w partnerstwie z partnerami prywatnymi? Jeżeli tak, jakimi?
3. Jaki jest czas trwania kampanii?
4. Ile spotkań w ramach kampanii już się odbyło - kiedy i w jakich lokalizacjach?
5. Ile spotkań – kiedy i w jakich lokalizacjach jest jeszcze zaplanowanych w ramach kampanii?
6. Czy w każdym ze spotkań brał udział lub będzie brał udział Burmistrz Woli, Krzysztof Strzałkowski?
7. Jaki był całościowy koszt kampanii? Jaki był koszt projektu, produkcji oraz ekspozycji online i offline materiałów z wizerunkiem Burmistrza Dzielnicy, Krzysztofa Strzałkowskiego? Jaki był koszt organizacji spotkań terenowych?
8. Jakimi kanałami komunikacyjnymi (zarówno w przestrzeni internetowej, jak i „rzeczywistej”) kampania jest i była promowana? Jaki był koszt działań komunikacyjnych i promocyjnych?
9. Czy podobne kampanie były prowadzone przez Urząd Dzielnicy również w poprzednich latach, z podziałem na lata 2018-2022? Jeżeli tak – pod jakim hasłem, jaki był ich koszt i czy na materiałach promocyjnych występował wizerunek Burmistrza?

Na podstawie art. 14 ust. 1 powołanej ustawy, wnoszę o przesłanie powyższych informacji pocztą elektroniczną na adres: XXX

ZESTAWIENIE WNIOSKÓW O DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ (TABELA PRZYKŁADOWA)

Adresat pisma	Temat	Data wysłania wniosku	Odpowiedź (data)	Wniosek o uzupełnienie informacji?	Odpowiedź (data)	Link do pisma	Link do odpowiedzi	Uwagi



Autorzy: Robert Lech, dr Anna Frydrych-Depka, Zofia Lutkiewicz, Łukasz Widła-Domaradzki

Korekta i redakcja językowa: Helena Krajewska

Projekt okładki: Krzysztof Szatkowski

Publikacja „Jak monitorować nadużycia zasobów publicznych w kampanii wyborczej” została przygotowana w ramach inicjatywy wspartej przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska i Fundusz Obywatelski im. Henryka Wujca; a także w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas pierwszego w Polsce monitoringu nadużywania zasobów publicznych w wyborach parlamentarnych 2023 wspartego przez National Endowment for Democracy.

www.odpowiedzialnapolityka.pl