Փողի նկատմամբ վերահսկողությունը քաղաքականության մեջ

Ներածություն

Զեկույց | 2023

Փողի նկատմամբ վերահսկողությունը քաղաքականության մեջ

Ներածություն

Մագնուս Օհման

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի Եվրոպական տարածաշրջանային գրասենյակի քաղաքական ֆինանսավորման հարցերով ավագ խորհրդական և տնօրեն

Փողի նկատմամբ վերահսկողությունը քաղաքականության մեջ

Փողը ցանկացած ժողովրդավարական կառավարման համակարգի անհրաժեշտ, բայց միաժամանակ խնդրահարույց ասպեկտ է: Քաղաքական առաջնորդների կողմից ֆինանսական միջոցներ ստանալու և դրանք ծախսելու թափանցիկությունը ապահովում է ավելի լավ ընտրության հնարավորություն ընտրողների համար և նվազեցնում է քաղաքական կոռուպցիայի ռիսկերը:

Ավելի քան տասը տարի ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ն աջակցում է քաղաքականության մեջ փողի թափանցիկությանն ու հաշվետվողականությանը: Ժողովրդավարական և ընտրական գործընթացների աջակցությանն ուղղված ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի կատարած աշխատանքի շրջանակներում կարևորվում է նաև քաղաքական ֆինանսավորմանն աջակցությունը, ինչը կարող է մեծացնել հանրային վստահությունը քաղաքական համակարգի նկատմամբ և նվազեցնել քաղաքական կոռուպցիան: Քաղաքական ֆինանսավորման ոլորտում ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ը ներգրավված է բոլոր մայրցամաքներում: Կազմակերպությունն աշխատում է ավելի քան 50 երկրներում և, ի թիվս այլ գործառույթների, տրամադրում է աջակցություն խորհրդարաններին, ընտրական հանձնաժողովներին, քաղաքացիական հասարակությանն ու լրատվամիջոցներին:

Սույն զեկույցում համառոտ ներկայացվում են քաղաքականության մեջ փողի հիմնախնդիրները: Մասնավորապես անդրադարձ է կատարվում այն հարցին, թե ինչպես են աշխարհի տարբեր երկրներ փորձում դիմակայել տարբեր մարտահրավերների, ինչպես նաև ընդգծվում է տարբեր դերակատարների դերը կոռուպցիայի դեմ պայքարի և թափանցիկության մեծացման գործում:

Փողի նկատմամբ վերահսկողությունը քաղաքականության մեջ. ներածություն

Հեղինակային իրավունք © 2023 Ընտրական համակարգերի միջազգային հիմնադրամ: Բոլոր իրավունքները պաշտպանված են:

Թույլտվության հայտարարություն. Սույն աշխատանքի որևէ մաս չի կարող վերարտադրվել որևէ ձևով կամ որևէ եղանակով՝էլեկտրոնային կամ մեխանիկական, ներառյալ լուսապատճենը, ձայնագրությունը կամ տեղեկատվության պահպանման և որոնման համակարգերը առանց ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի գրավոր համաձայնության:

Թույլտվության հարցումները պետք է ներառեն հետևյալ տեղեկությունները՝

Նյութի նկարագրությունը, որի համար անհրաժեշտ է պատճենելու թույլտվություն:
Նպատակը, որի համար կօգտագործվի պատճենված նյութը և դրա օգտագործման ձևը:
Ձեր անունը, կոչումը, ընկերության կամ կազմակերպության անվանումը, հեռախոսահամարը, ֆաքսի համարը, էլ. փոստի հասցեն և փոստային հասցեն:

Խնդրում ենք թույլտվության բոլոր հարցումները ուղարկել հետևյալ հասցեով՝

Ընտրական համակարգերի միջազգային հիմնադրամ
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA 22202
Էլ. փոստ՝ media@ifes.org
Հեռ.՝202.350.6700

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-Ի ՄԱՍԻՆ

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ը խթանում է ժողովրդավարությունը՝ ավելի լավ ապագա ստեղծելու համար: Մենք համագործակցում ենք քաղաքացիական հասարակության, պետական ինստիտուտների և մասնավոր հատվածի հետ՝ բոլորին համար շահավետ կայուն ժողովրդավարություն ստեղծելու համար: Որպես ժողովրդավարության խթանման և պաշտպանության գործում համաշխարհային առաջատար՝ մեր տեխնիկական աջակցությունը և կիրառական հետազոտությունները հնարավորություն են տալիս զարգացնել արժանահավատ ընտրություններ անցկացնելու ունակ վստահելի ընտրական մարմիններ, արդյունավետ և հաշվետու պետական կառավարման ինստիտուտներ, քաղաքացիական և քաղաքական գործընթացներ՝ բոլոր մարդկանց ապահով և հավասար մասնակցությամբ, ինչպես նաև նորարարական ուղիներ, որոնց միջոցով տեխնոլոգիաներն ու տվյալները կարող են դրական ազդեցություն ունենալ ընտրությունների և ժողովրդավարության վրա: 1987 թվականից ի վեր ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ն աշխատել է ավելի քան 145 երկրներում՝ զարգացող ժողովրդավարություններից մինչև կայացած ժողովրդավարություններ: ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ը համաշխարհային, անկուսակցական կազմակերպություն է՝ հիմնված Միացյալ Նահանգների Վիրջինիա նահանգի Արլինգթոն քաղաքում և գրանցված որպես շահույթ չհետապնդող կազմակերպություն (501(c)(3)) Միացյալ Նահանգների հարկային օրենսգրքով:

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ը թվերով

2021թ. ընդգրկել է 25 միլիոն+ քաղաքացիական և ընտրական կրթություն ունեցող մարդկանց
2021թ. աջակցել է 30 ընտրությունների անցկացմանը՝ վերապատրաստելով 300 հազար+ ընտրական հանձնաժողովների
2021թ. գործել է աշխարհի 58 երկրներում

Բովանդակություն

Ինչու է փողը կարևոր քաղաքականության մեջ.....

Քաղաքականության մեջ փողին առնչվող հնարավոր խնդիրները.....

Պետական ռեսուրսների չարաշահումը.....

Քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորումը.....

Կիրարկումը պետական ինստիտուտների կողմից .....

Քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը .....

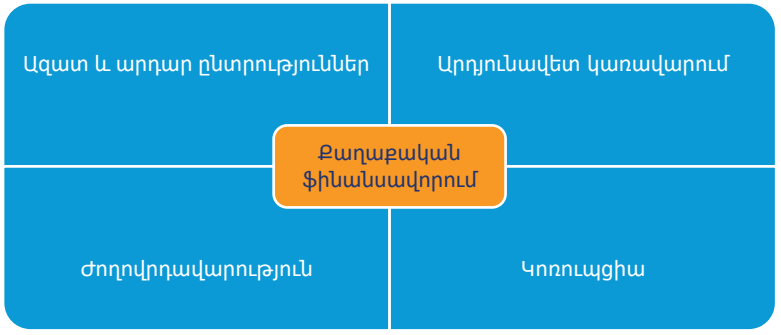
Եզրակացություն .....

Գրականություն .....

Ինչու է փողը կարևոր քաղաքականության մեջ

> «Փողը քաղաքականության մայրական կաթն է»:
> Ջեսսի Ունրուհ (ամերիկացի քաղաքական գործիչ և Կալիֆորնիա նահանգի գանձապետ, 1922-1987)

Քաղաքական կոռուպցիան արմատախիլ անելու և ավտոկրատիան հետ մղելու համար ժողովրդավարական դերակատարները պետք է դիմագրավեն ոչ թափանցիկ և ապօրինի քաղաքական ֆինանսավորմանը, որը կարող է ուղղված լինել ազդեցության տարածումից մինչև պետության զավթում: Նախընտրական քարոզարշավների ապօրինի ֆինանսավորումն անվանում են կոռուպցիայի «հիմնարար մեղք», քանի որ այն ձևավորում և կամրջում է կոռուպցիոն կապերը պետական ու մասնավոր հատվածների միջև:[1]



Թեև քաղաքականության բնույթը զգալիորեն տարբերվում է տարբեր տարածաշրջաններում և երկրներում, փողն ամենուր կարևոր դեր է խաղում քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում: Քաղաքականության մեջ փողը կամ քաղաքական ֆինանսավորումն առնչվում են ցանկացած ժամանակակից հասարակության առանցքային ասպեկտների հետ: Ֆինանսական ռեսուրսներն անհրաժեշտ պայման են արժանահավատ և ներգրավված նախընտրական քարոզարշավ անցկացնելու համար, միաժամանակ դրանք կարող են աղճատել թեկնածուների միջև մրցակցությունը: Պատշաճ կառավարումը պետության արդյունավետ կառավարման գրավականն է, սակայն կոռուպցիան կարող է հեշտությամբ պառակտել լավ կառավարումը:

Ժողովրդավարական հասարակությունը պահանջում է շարունակական երկխոսության ապահովում քաղաքական գործիչների և քաղաքացիների միջև. գործընթաց, որի համար անհրաժեշտ է ֆինանսավորում: Միևնույն ժամանակ, փողը կարող է մեծացնել քաղաքական գործիչների պատասխանատվությունը ոչ թե ընտրողների, այլ նրանց առջև, ովքեր կատարել են ֆինանսական ներդրումներ: Ոչ կոռումպացված, օրինական ֆինանսավորման

[1] Council of Foreign Relations, "Making Anti-Corruption Reforms stick in the Northern Triangle" March 12, 2021.

հասանելիությունը նվազեցնում է քաղաքական գործիչների, կուսակցությունների և քաղաքացիական ծառայողների գայթակղությունը՝ ներգրավվելու կոռուպցիոն վարքագծի մեջ, սակայն քաղաքականության մեջ փողի առկայությունն ինքնին ծնում է այդ ռիսկերը:

Քանի որ փողը քաղաքականության անհրաժեշտ, բայց միաժամանակ խնդրահարույց ասպեկտ է, մենք պարտավոր ենք մտածել, թե ինչպես է հնարավոր վերահսկել դրա ազդեցությունը, որպեսզի զարգացնենք դրա դրական կողմերը՝ միաժամանակ վերահսկելով բացասական ազդեցություններն ու հակազդելով դրանց: Գոյություն չունի վերահսկողության միասնական մոդել, որը կհամապատասխանի բոլոր երկրներին: Առանձին երկրների հետապնդած նպատակներն ու խնդիրները պետք է գնահատվեն կոնկրետ համատեքստում: Միևնույն ժամանակ, դա չի նշանակում, որ առանձին երկրներ չեն կարող դասեր քաղել այլ երկրների փորձից:

Այս փաստաթղթում հակիրճ ներկայացվում է քաղաքական ֆինանսավորման հիմնական խնդիրներն ու դրանց լուծման ուղիները: Անդրադարձ է կատարվում տարբեր երկրներում քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորման և գործող կարգավորումների կիրարկման մեխանիզմների գլոբալ փորձին: Ընդգծվում են ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ կարգավորումները, ներդրումների և ծախսերի վրա արգելքներն ու սահմանափակումները և պետական ֆինանսավորման ապահովման խնդիրը: Քննարկվում են նաև քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը, ինչպես նաև քաղաքականության մեջ փողի նկատմամբ վերահսկողության վերաբերյալ գլոբալ դասերը:

Քաղաքականության մեջ փողին առնչվող հնարավոր խնդիրները

Հարուստների շահերը կարող են ունենալ ոչ համաչափ ազդեցություն քաղաքականության վրա

- Թեև «մեկ մարդ, մեկ ձայն» սկզբունքը ընտրությունների սահմանված սկզբունք է ամբողջ աշխարհում, այդուհանդերձ ռեսուրսների միջև առկա տարբերությունները կարող են ոմանց ձայները դարձնել ավելի լսելի: Հարուստները կարող են ազդել քաղաքական գործիչների և քաղաքական որոշումների վրա այնպիսի ձևերով, որոնք կարող են լինել խնդրահարույց ժողովրդավարության պայմաններում: Քաղաքական գործիչների արտոնյալ վերաբերմունքն իրենց աջակցող միավորումների նկատմամբ կարող է բացասաբար ազդել պետական գնումների և զարգացման նախաձեռնությունների վրա և վնաս հասցնել ոչ միայն ժողովրդավարությանը, այլև վարչարարության և կառավարման արդյունավետությանը:

Պետական ռեսուրսների չարաշահումը

- Աշխարհի բազմաթիվ երկրներում իշխանության մաս կազմող կուսակցությունները չարաշահում են պետական ռեսուրսներին հասանելիությունը՝ ապահովելու համար իրենց իշխանության շարունակականությունը: Այս խնդիրը մանրամասն քննարկվում է ստորև:

Քաղաքականության վրա ազդող ապօրինի ֆինանսավորումը

- Որոշ դեպքերում հանցավոր անձինք կարող են ցանկանալ մուտք գործել կառավարություն՝ անձեռնմխելիություն ստանալու համար, իսկ մյուս դեպքերում ընտրական քարոզարշավների ժամանակ կարող է տեղի ունենալ փողերի լվացում: Հանցավոր անձինք կարող են նաև օգտագործել նվիրատվությունների ճանապարհը քաղաքական գործիչների վրա ազդելու համար՝ նպատակ ունենալով խուսափել հետաքննությունից իրենց ապօրինի գործունեության համար:

Արտաքին ֆինանսավորումը կարող է վտանգել պետական քաղաքականության ինքնիշխանությունը

- Այն դեպքերում, երբ նախընտրական քարոզարշավի ժամանակ օգտագործվում են դրսից ստացված գումարներ, քաղաքական գործիչները կարող են ականջալուր լինել ոչ թե ընտրազանգվածի, այլ իրենց երկրից դուրս այլոց շահերին: Եթե դա դառնա լայն տարածում ունեցող երևույթ, ապա վտանգի տակ կարող է հայտնվել պետության ինքնիշխանությունը:

Նախընտրական քարոզարշավի մեծ ծախսերը ձեռնտու չեն նոր քաղաքական ուժերին

- Քաղաքական համակարգը չի կարողանա հարմարվել ժողովրդական կարծիքի փոփոխություններին, եթե քարոզարշավի բարձր գնի պատճառով նոր քաղաքական ուժերը չկարողանան իրենց ձայնը դարձնել լսելի: Նախընտրական քարոզարշավի մեծ ծախսերը հաճախ խնդիր են դառնում այն կանանց համար, ովքեր ցանկանում են մուտք գործել քաղաքականություն, քանի որ կանայք սովորաբար ունենում են սահմանափակ հասանելիություն հարուստ շահագրգիռ կողմերի ցանցային համակարգ:

Ընտրակաշառք

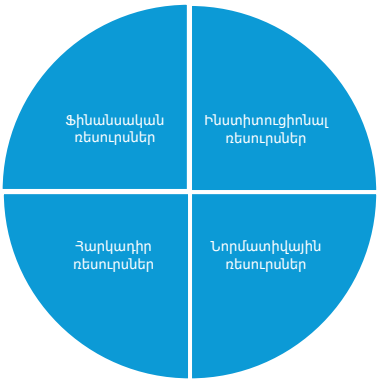
- Ընտրություններում հաղթանակ տանելու փորձերը՝ ի հաշիվ ծախսերի, այլ ոչ թե ժողովրդական աջացության, բնորոշ են բազմաթիվ երկրների: Ընտրակաշառքը կարող է լինել առանձին գործարքների ձևով, երբ առանձին ընտրողների տրվում է գումար որոշակի ձևով քվեարկության ապացույցների ներկայացման դիմաց (ներառյալ քվեաթերթիկը իրենց բջջայիններով նկարելը): Որոշ դեպքերում ընտրակաշառքը կարող է կրել անուղղակի և կոլեկտիվ բնույթ, օրինակ, այն դեպքում, երբ համայնքային կամ կրոնական առաջնորդներին խրախուսվում է ազդել իրենց հետևորդների ձայների վրա: Երկու դեպքում էլ ընտրակաշառքը կարող է դառնալ լուրջ խոչընդոտ ժողովրդավարական ընտրությունների համար:

Պետական ռեսուրսների չարաշահումը

«Բացի ընտրական մրցակցությանը վնաս հասցնելուց, պետական ռեսուրսները իշխող կուսակցության տնօրինության տակ դնելը բացասաբար է ազդում կառավարման որակի վրա...»

Speck, Bruno & Fontana, Alessandra (հատված *“Milking the System” հրապարակումից*)

Անկախ ընտրություններում մեծ թվով թեկնածուների մասնակցությունից՝ նրանցից ոմանք մտնում են պայքարի մեջ որպես իշխանության դիրքերից հանդես եկող պաշտոնյաներ: Երբեմն դժվար է լինում դիմակայել պետության միջոցով հասանելի ռեսուրսներն օգտագործելու գայթակղությանը: Ամբողջ աշխարհում հաճախ են հնչեցվում այն մեղադրանքները, որ պետական ռեսուրսներն օգտագործվում են կուսակցություններին աջակցելու կամ գործող պաշտոնյաների նախընտրական քարոզարշավները ֆինանսավորելու համար: Ծայրահեղ դեպքերում պետության և իշխող կուսակցության միջև սահմանը լղոզված է, և հնարավոր չէ մեկը մյուսից առանձնացնել: Նման դեպքերում դժվարանում է ընտրությունների միջոցով իշխանության փոխանցումը, ինչը, իր հերթին, կարող է վտանգել ժողովրդավարությունը:



Քաղաքական գործիչները հաճախ դրսևորում են հնարամտություն պետական ռեսուրսները չարաշահելու ուղիներ գտնելու հարցում: Պետական ռեսուրսները չեն վերաբերում միայն փողին. դրանք կարող են ներառել նաև այնպիսի ինստիտուցիոնալ ռեսուրսներ, ինչպիսիք են անձնակազմը, պետական վերահսկողության տակ գտնվող լրատվամիջոցները և հաղորդակցական գործիքները: Գործող պաշտոնատար անձինք կարող են չարաշահել իրենց նորմատիվային լիազորությունները՝ վարքագծի վերահսկմանն ուղղված օրենքներ և կարգավորումներ ընդունելու համար: Դա կարող է ներառել ցանկացած բան՝ սկսած քրեական օրենսգիրքը փոխելուց մինչև քվեաթերթիկում թեկնածուների հայտնվելու հերթականությունը:

Ավելին, գործող պաշտոնյաները կարող են չարաշահել կիրարկման ռեսուրսները՝ օգտագործելով անվտանգության և իրավապահ մարմիններին՝ կարգավորումների պահպանմանը կանխակալ ձևով հետամուտ լինելու համար:

Չարաշահումների բազմաթիվ ձևերին զուգահեռ կան նաև այդ գործողություններին հակազդելու տարբեր մեթոդներ, որոնց թվում են

- Պետական միավորումների՝ իրենց նախապատվությունը որևէ քաղաքական դերակատարի տալու կամ նրան անարգելու արգելք
- Պետական միավորումների՝ որոշակի վարքագիծ դրսևորելու արգելք (օրինակ՝ նոր ենթակառուցվածքային նախագծեր սկսելը կամ ընտրություններից անմիջապես առաջ կենսաթոշակների կամ վառելիքի սուբսիդիաները բարձրացնելը)
- Քաղաքական դերակատարների՝ պետական միավորումների բարեհաճությունը ստանալու արգելք

Քաղաքականության մեջ փողի տարածված և հաճախ քայքայիչ ասպեկտ է պետական ռեսուրսների չարաշահումը: Այդ խնդիրը բարդ է արդյունավետ կերպով լուծել միայն ֆորմալ կարգավորումների միջոցով: Պետական ռեսուրսների չարաշահմանը հակազդելու համար անհրաժեշտ է քաղաքական ֆինանսավորումը վերահսկող մարմինների վճռական և ներգրավված մոնիտորինգային գործողություններ, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների զգոնությունը: Ի վերջո, չարաշահումներն ամբողջությամբ վերացնելու համար պահանջվում է վերացնել հանրային աջակցությունն այն կուսակցություններին, որոնք ներգրավված են այդպիսի գործողություններում:

Քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորումը

> «Այն երկրներում, որտեղ ծաղկում է կոռուպցիան, պետք է լինեն շատ օրենքներ»:
> Տակիտոս (հին հռոմեացի պատմիչ, 55-120 թթ.)

Բոլոր երկրներն ունեն առնվազն որոշակի օրենսդրություն՝ կապված քաղաքականության մեջ փողի դրսևորումների հետ: Ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ օրենքների նպատակն է ապահովել թափանցիկություն, մինչդեռ արգելքներն ու սահմանափակումներն ուղղված են հակազդելու անցանկալի վարքագծին: Պետական ֆինանսավորումը հաճախ տրամադրվում է մասնավոր փողերից կուսակցությունների կախվածությունը նվազեցնելու համար: Կարգավորումների մի մասը վերաբերում է պետական ռեսուրսների և լրատվամիջոցների չարաշահմանը, իսկ որոշները սահմանափակում են նախընտրական քարոզարշավի համար հատկացվող միջոցների ծախսման ժամանակահատվածը: Անկախ նրանից, թե ինչ կարգավորումներ են ընտրվում, դրանք պետք է համապատասխանեն յուրաքանչյուր երկրի իրավիճակին և նպատակներին, և դրանք որևէ արժեք չունեն, քանի դեռ գործնականում չեն կիրառվել: Տես ավելին *քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորման վերաբերյալ Պրահայի սկզբունքների մասին* փաստաթղթում:[2]

Ֆինանսական հաշվետվություն

Կուսակցությունների և պետական պաշտոնների հավակնող թեկնածուների մասին տեղեկատվության հասանելիությունն ունի առանցքային նշանակություն քաղաքական ֆինանսավորման նկատմամբ վերահսկողության ցանկացած արդյունավետ համակարգում: Առանց այդ գիտելիքի հաճախ անհնար է պարզել, թե արդյոք պահպանվում են մնացած կարգավորումները, թե ոչ: Քաղաքական ֆինանսավորման թափանցիկությունը սահմանվել է Միավորված ազգերի կազմակերպության Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայով, որում նշվում է.

> Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է «քննարկի համապատասխան օրենսդրական և վարչական միջոցները, սույն Կոնվենցիայի նպատակների և իր ներքին օրենսդրության հիմնարար սկզբունքների համաձայն, ընտրովի պետական պաշտոններում թեկնածուների ֆինանսավորման և, որտեղ կիրառելի է, կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությունը մեծացնելու համար»:[3]

[2] https://www.unodc.org/documents/corruption/PragueEGM2019/Report_EGM_Transparency_in_Political_Finance_Prague.pdf
[3] UNCAC Article 7(3).

Հաշվետվությունների համակարգը պետք է համապատասխանի յուրաքանչյուր երկրի ներքին իրավիճակին, օրինակ՝ բանկային համակարգի կայացածության մակարդակը և կուսակցությունների/թեկնածուների՝ դրան համապատասխանելու կարողությունը: Ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ կարգավորումները չպետք է լինեն այնքան բարդ, որ շահագրգիռ կողմերը չկարողանան դրանք պահպանել: Հաշվետվությունների ներկայացման վերաբերյալ կարգավորումների առկայությունը դեռևս չի նշանակում, որ ներկայացված հաշվետվությունները ճշգրիտ են կամ որ հաշվետվությունները ենթարկվել են մանրակրկիտ ստուգման:

Ներդրումների և ծախսերի վրա արգելքներն ու սահմանափակումները

Թեև թափանցիկությունը կարևոր սկզբունք է, սակայն միշտ չէ, որ այն կարող է լինել բավարար արդար ընտրություններ ապահովելու և քաղաքականության մեջ կոռուպցիայից խուսափելու համար: Այնտեղ, որտեղ մեծ է ֆինանսական միջոցների հասանելիության բացը կամ որտեղ զանգվածային լրատվամիջոցները չեն վայելում լիարժեք ազատություն, քաղաքական ֆինանսավորման մասին տեղեկատվությունը դառնում է դժվար հասանելի ընտրազանգվածի համար: Այդ իրավիճակում կարգավորումները պետք է թիրախավորեն քաղաքական դերակատարների վարքագիծը, այլ ոչ թե միայն այդ վարքագծի վերաբերյալ առկա տեղեկատվությունը:

Անցանկալի վարքագծի դեմ պայքարի միջոցներից մեկը արգելքների սահմանումն է: Վերջիններս կարող են օգտագործվել արգելելու համար քաղաքական դերակատարներին ստանալ ֆինանսական միջոցներ «անցանկալի» համարվող աղբյուրներից: Քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորումների վերաբերյալ միջազգային IDEA տվյալների բազան ցույց է տալիս, որ 182 երկրների 70 տոկոսը, որոնց վերաբերյալ ստացվել են տվյալներ, կուսակցությունների համար սահմանել են արգելք ստանալու ֆինանսական հատկացումներ օտարերկրյա աղբյուրներից:[4] Որոշ երկրներ արգելք են սահմանել նաև նախընտրական քարոզարշավների համար կորպորացիաներից ստացվող ֆինանսական հատկացումների վրա (2023թ. 177 երկրների 28 տոկոսն արգելել է այդպիսի հատկացումները): Պետական միջոցներից հատկացումներ ստանալու արգելքը պետական միջոցների չարաշահմանը հակազդելու միջոցներից է: Բազմաթիվ երկրներ արգելք են սահմանել նաև անանուն նվիրատվությունների վրա այն հիմքով, որ եթե դրանք թույլատրվեն, գրեթե անհնար կդառնա ստուգել օտարերկրյա կամ կորպորատիվ նվիրատվությունների վրա արգելքների պահպանման վիճակը: IDEA

[4] Միջազգային IDEA-ի տվյալները 2023 թվականի երկրորդ կեսի դրությամբ, տես “Resources” բաժինը:

տվյալների բազայի համաձայն՝ 177 երկրների 73 տոկոսը, որոնց վերաբերյալ ստացվել են տվյալներ, սահմանել են լիարժեք արգելք կամ անանուն նվիրատվությունների վրա հատուկ սահմանափակում՝ վերջինս դարձնելով հատկացումների վրա արգելքի առավել տարածված տեսակներից մեկը: Ծախսերի վրա արգելքները կարող են թիրախավորել այնպիսի ակնհայտ արատներ, ինչպիսիք են ընտրողներին կամ ընտրական հանձնաժողովի անդամներին ընտրակաշառք բաժանելը: Որոշ երկրներ կիրառում են արգելքներ նաև այլ նպատակների հասնելու համար: Օրինակ, նախընտրական քարոզարշավներում մրցակցային պայմանների հավասարեցման նպատակով արգելվում են գործունեության այնպիսի ձևեր, ինչպիսին է մասնավոր գովազդը: Գովազդների վրա արգելքը, տպագիր և հեռարձակվող լրատվամիջոցների ազատ և հավասար հասանելիության ապահովմանը զուգահեռ, հաճախ դիտարկվում է որպես ավելի հարուստ թեկնածուների ունեցած առավելությունները սահմանափակելու միջոց: Միաժամանակ, քննադատները պնդում են, որ դա կարող է խոչընդոտել խոսքի ազատությանը:

Որոշ դեպքերում հնարավոր է, որ երկիրը չցանկանա լիարժեք արգելք սահմանել գործունեության կոնկրետ ձևերի վրա, այլ միայն նվազեցնի դրանց բացասական հետևանքները՝ սահմանելով որոշակի սահմանափակումներ: Սահմանափակելով դոնորներից ստացվող ֆինանսական միջոցների ծավալը՝ որոշ երկրներ նպատակ ունեն նվազեցնել քաղաքական գործիչների որոշումների վրա ազդող մեծ ներդրումների հետ կապված ռիսկերը: Ֆինանսական հատկացումների սահմանաչափերը կարող են նաև ստիպել նախընտրական քարոզարշավին մասնակցող կուսակցություններին և թեկնածուներին թիրախավորել մարդկանց ավելի մեծ խմբերի դրամահավաքի շրջանակներում: Ոմանք համարում են, որ այդ փոփոխությունը կարող է մեծացնել ժողովրդի մասնակցությունը քաղաքականության մեջ: Սահմանափակումները կարող են տարածվել նաև կուսակցությունների և թեկնածուների կատարած ծախսերի վրա: Մի շարք երկրներում այդ սահմանափակումներն ուղղված են հարուստ և աղքատ թեկնածուների միջև մրցակցային պայմանների հավասարեցմանը, սակայն դրանք կարող են նաև ուղղված լինեն նվազեցնելու ընդհանուր նախընտրական քարոզարշավի ծախսերը, եթե պարզվի, որ դրանք չափազանց մեծ են ազգային տնտեսության կամ աղքատության մակարդակի հետ հարաբերակցության մեջ:

Հատկացումների և ծախսերի վրա արգելքներն ու սահմանափակումները կարող են դառնալ քաղաքականության մեջ փողի նկատմամբ վերահսկողության գործիք: Այդուհանդերձ, այդ կարգավորումներն իմաստ չունեն այն դեպքում, երբ չկա ֆինանսական հաշվետվությունների գործող համակարգ, ներառյալ՝ արգելքների և սահմանաչափերի խախտումները հայտնաբերելու և դրանք պատժելու արդյունավետ գործընթաց: Քիչ

հավանական է, որ միայն սահմանափակումների ներկայացումն ունենա որևէ ազդեցություն, քանի դեռ ներգրավված կողմերը չեն զգացել իրական սպառնալիք առ այն, որ խախտումները կպատժվեն:

Ընտրություններին մասնակից կուսակցությունների և թեկնածուների պետական ֆինանսավորումը

Պետական բյուջեից «մաքուր» կամ «կարգավորվող» ռեսուրսների տրամադրումը կարող է օգնել նվազեցնել փողի բացասական ազդեցությունը քաղաքականության մեջ՝ առանց սահմանափակելու առողջ երկխոսությունն ու մրցակցությունը: Կուսակցություններին և (ավելի հազվադեպ) պետական պաշտոնների հավակնող թեկնածուների պետական ֆինանսավորման պրակտիկան կիրառվում էր դեռևս 1920-ական թվականներին Լատինական Ամերիկայի որոշ երկրներում, իսկ 1960-ական թթ.՝ նաև Եվրոպայում: Այսօր դա կիրառվում է բոլոր տարածաշրջաններում՝ աշխարհի պետությունների երկու երրորդում:

Պետական ֆինանսավորման կողմնակիցները պնդում են, որ այն կարող է հավասարեցնել քաղաքական դաշտը և նոր ու փոքր քաղաքական ուժերին ձայնի հնարավորություն տալ: Նրանք նաև համարում են, որ դա կարող է օգնել նվազեցնել անօրինական հատկացումներ ստանալու կամ պետական ռեսուրսները չարաշահելու գայթակղությունը քաղաքական գործիչների շրջանում: Քննադատները մտահոգություն են հայտնում, որ պետական ֆինանսավորումը կարող է նվազեցնել քաղաքական գործիչների ու նրանց աջակիցների միջև կապը և կուսակցություններին դարձնել ավելի շատ պետության, քան հասարակության մաս: Բացի այդ, նոր կուսակցությունների համար մրցակցային հնարավորությունները կարող են սահմանափակվել, եթե պետական ֆինանսավորումը հասանելի լինի միայն խորհրդարանում արդեն ներկայացված կուսակցություններին:[5]

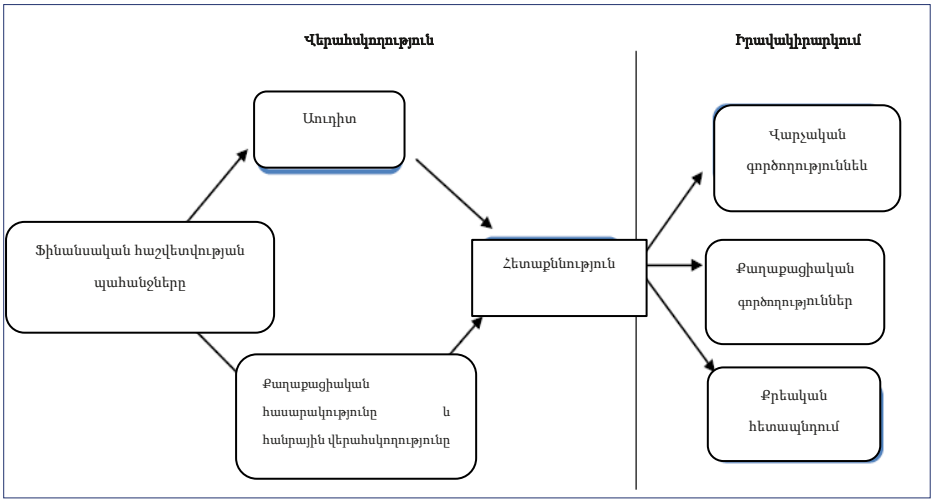
Կիրարկումը պետական ինստիտուտների կողմից

> «Չափազանց շատ օրենքներ, չափազանց քիչ կիրարկում»:
> Մայքլ Պինտո-Դուշինսկի (Քաղաքական ֆինանսավորման հարցերով հետազոտող)

Ֆորմալ կարգավորումները կարող են օգնել հակազդել քաղաքականության մեջ փողի բացասական ազդեցություններին, սակայն միայն այն դեպքում, եթե դրանք ունենան

[5] Պետական ֆինանսավորման համակարգի նախագծման ժամանակ պետք է հաշվի առնվեն մի շարք հարցեր: Տե՛ս IFES-ի ձեռնարկի պետական ֆինանսավորման մասին «*Քաղաքական ֆինանսավորման կարգավորում. համաշխարհային փորձը*» Political Finance Regulation – the Global Experience գլուխը

գործնական կիրառում: Ամբողջ աշխարհում քաղաքական ֆինանսավորման վերաբերյալ օրենքների մեծ մասը հիմնականում անտեսվում է՝ հաճախ մնալով բացարձակ անպատիժ:



Բազմաթիվ երկրներում քաղաքական ֆինանսավորման նկատմամբ վերահսկողության համար պատասխանատու է ընտրությունների կառավարման մարմինը: Միաժամանակ, վերահսկող մարմին կարող են լինել նաև կուսակցությունների հարցերով զբաղվող հանձնաժողովը, աուդիտորական կազմակերպությունը, հակակոռուպցիոն գործակալությունը կամ դատարանը:

Անկախ կառուցվածքից՝ տվյալ ինստիտուտը պետք է իրականացնի վերահսկողություն անհատների և կազմակերպությունների նկատմամբ, որոնց թվում շատ հաճախ բարձրաստիճան քաղաքական գործիչներ են, իշխող կուսակցություններ ու պետության ղեկավարներ: Այդ ինստիտուտի վրա կարող են գործադրվել ճնշումներ, որպեսզի այն չիրականացնի ֆինանսական հաշվետվությունների չափազանց մանրակրկիտ ուսումնասիրություն: Քաղաքական ֆինանսավորումների վերահսկողության ոլորտում աշխատող անձանց համար իրենց աշխատանքին լուրջ վերաբերվելը կարող է վտանգ ներկայացնել սեփական կարիերայի համար: Այդ ինստիտուտների ղեկավարների նշանակման կառույցները դառնում են այնքան կարևոր, որքան ինստիտուտի վերահսկողությունը սեփական բյուջեի նկատմամբ:

Վերահսկողության արդյունավետությունն ապահովելու համար այն իրականացնող ինստիտուտի համար պետք է հասանելի լինեն արդյունավետ պատժամիջոցներ: Վերջիններս պետք է նախատեսեն փոքր խախտումների համար մեղմ վարչական տույժերից (օրինակ՝ այն դեպքում, երբ ֆինանսական հաշվետվություններն ուշ են ներկայացվում), մինչև խիստ

պատժամիջոցներ, օրինակ՝ կուսակցություններին կամ թեկնածուներին ընտրություններին մասնակցությունից զրկելը: Խիստ պատժամիջոցները պետք է կիրառվեն լուրջ կրկնվող իրավախախտումների համար: Անկախ նրանից, թե ինչ մոտեցում է կիրառվում, կարևոր է, որ տուժող կողմը հնարավորություն ունենա բողոքարկելու որոշումները և որ այդ գործընթացը հիմնված լինի իրավունքների գերակայության սկզբունքի վրա:

Վերահսկողություն իրականացնող ինստիտուտը պետք է ունենա բավարար անկախություն, մանդատ և ռեսուրսներ՝ քաղաքական ֆինանսավորման նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն սահմանելու համար, և այն պետք է ակտիվորեն համագործակցի բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի հետ: Անկասկած, առավել կարևոր է այն, որ վերահսկող ինստիտուտը դրսևորի քաղաքական կամք գործող օրենսդրությունը կիրարկելու հարցում, այդ թվում նաև այն դեպքերում, երբ օրինախախտն ազդեցիկ քաղաքական գործիչ է: Այս հատկանիշների բացակայության դեպքում առավել հավանական է, որ ցանկացած ֆորմալ կարգավորում կանտեսվի:

Ամբողջ աշխարհում քաղաքական ֆինանսավորման վերահսկողության հարցերով զբաղվող պաշտոնական ինստիտուտների վերաբերյալ մանրամասն ուղեցույցը հասանելի է հետևյալ հասցեով՝ www.IFES.org/Oversight:

Արևելյան Եվրոպայում քաղաքական ֆինանսավորման պաշտոնական կիրարկման մասին լրացուցիչ տեղեկատվություն հասանելի է IFES տվյալների բազայում www.IFES.org/FORT .

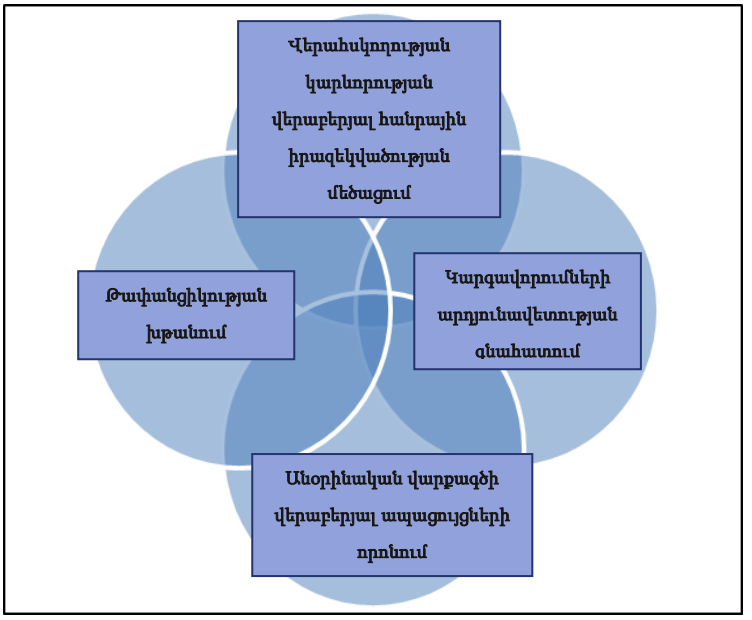
Քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը

> «Նպատակներին հասնելու գաղտնիքը գործելու մեջ է», Դանթե Ալիգիերի (Իտալացի բանաստեղծ, 1265-1321)

Թեև քաղաքականության մեջ փողի նկատմամբ վերահսկողության գործում կարևոր նշանակություն ունեն գործունակ պետական ինստիտուտների կողմից լավ կիրարկվող ֆորմալ կանոնները, փորձը ցույց է տալիս, որ միայն դրանք բավարար չեն վակուումը լցնելու համար: Այլ շահագրգիռ կողմերը նույնպես պետք է ակտիվ դերակատարություն ունենան քաղաքական համակարգ փողերի ներհոսքի և արտահոսքի նկատմամբ վերահսկողության գործում: Քաղաքական գործիչներն ու կուսակցությունները առանցքային պատասխանատվություն են կրում համարժեք արձագանքման համար, իսկ ոչ պետական դերակատարները, ինչպիսիք են, օրինակ, քաղաքացիական հասարակության խմբերն ու զանգվածային լրատվամիջոցները, պարտավոր են իրազեկել ընտրողներին, թե ինչպես է քաղաքական ֆինանսավորումն ազդում շարքային քաղաքացիների առօրյա կյանքի վրա:

Քաղաքացիական հասարակությունը

Քաղաքացիական հասարակության դերը քաղաքական ֆինանսավորման թափանցիկության մեծացման գործում



Քաղաքացիական հասարակության դերակատարները կատարում են առանցքային գործառույթներ, այդ թվում ապահովում են քաղաքացիների իրազեկվածությունը ընտրակաշառքի և պետական ռեսուրսների չարաշահման երկարաժամկետ բասացական հետևանքների մասին: Նրանք կարող են վերահսկել կուսակցությունների և թեկնածուների վարքագիծը այն դեպքում, երբ պետական ինստիտուտները չունենան դրա կարողությունը կամ քաղաքական անկախությունը (պետք է նկատի ունենալ, որ քաղաքական ֆինանսավորման մոնիտորինգը հարկավոր է սկսել քվեարկության օրվանից շատ ավելի շուտ): Քաղաքացիական հասարակության կողմից

նախընտրական քարոզարշավների նկատմամբ մոնիտորինգի վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկություններ տես ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի “Vote for Free” քարոզարշավների ֆինանսավորման նկատմամբ քաղաքացիական մոնիտորինգի վերաբերյալ համընդհանուր ուղեցույցը:

Լրատվամիջոցները

Լրատվամիջոցները՝ անկախ նրանից առցանց, հեռարձակվող, թե տպագիր մամուլը, առանցքային դեր են կատարում մարդկանց իրազեկելու գործում այն մասին, թե քաղաքական գործիչները որտեղից են ստանում ֆինանսական միջոցներ, ինչպես են դրանք օգտագործում, և թե ինչպես են մյուս դերակատարներն օգտագործում ֆինանսական միջոցները քաղաքական գործընթացում: Ապօրինի վարքագծի և օրենքների խախտումների բացահայտման ճանապարհով լրատվամիջոցները կարող են օգնել պատժել նրանց, ովքեր փորձում են քաղաքական իշխանության համար պայքարում ժողովրդի աջակցության բացակայությունը փոխարինել փողով:

Որպես կանոնակարգային բարեփոխումների շարժիչ ուժ առանձնանում է մեկ գործոն՝ սկանդալը: Թեև սկանդալները չեն կարող բացատրել քաղաքական ֆինանսավորման բարեփոխումների ի հայտ գալը բոլոր դեպքերում, դրանք կարող են փոփոխությունների կարևոր պատճառ դառնալ: Այն դեպքերում, երբ մարդիկ զգալիորեն վրդովված են նախընտրական քարոզարշավի ֆինանսավորման կանոնակարգային խախտումներից, նրանք կարող են պահանջել, որ ձեռնարկվեն որոշակի քայլեր՝ ապագայում նման խախտումների կրկնությունը կանխելու համար: Երկարաժամկետ առաջընթաց ապահովելու համար կարևոր է, որ լրատվամիջոցները ոչ միայն կենտրոնանան առանձին սկանդալների վրա, այլև ակտիվորեն հետևեն իրավիճակի բարելավմանն ուղղված քայլերին. օրինակ, քաղաքական գործիչներն ընտրություններից առաջ կարող են խոստանալ քաղաքական ֆինանսավորման բարեփոխումներ և ընտրությունների օրվանից հետո մոռանալ այդ խոստումները:

Եզրակացություն

> «Ոչ թե փողը կբերի հաջողություն, այլ այն ստեղծելու ազատությունը»:
> Նելսոն Մանդելա (Հարավաֆրիկյան Հանրապետության նախկին նախագահ)

Մի քանի տարի առաջ ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ը և մի քանի այլ կազմակերպություններ առանձնացրեցին մի քանի կարևոր դասեր, որոնք դուրս են բերվել են քաղաքական ֆինանսավորման նկատմամբ վերահսկողության և թափանցիկության խնդիրների վրա վերջին

մի քանի տասնամյակների կատարած աշխատանքի արդյունքում: Թեև փորձառությունը տարբերվում է տարածաշրջանից տարածաշրջան և երկրից երկիր (անշուշտ նաև ժամանակային կտրվածքով), հինգ հիմնական հաստատագրումներ ճանաչվել են ճշմարիտ բոլոր դեպքերի համար.

1. Փողն անհրաժեշտ պայման է ժողովրդավարական քաղաքականության համար, և կուսակցություններին պետք է հասանելի լինեն ֆինանսական միջոցները՝ քաղաքական գործընթացներում իրենց դերակատարությունն իրականացնելու համար. կարգավորումը չպետք է խոչընդոտի առողջ մրցակցությանը:

2. Քանի որ փողը մշտապես քաղաքական համակարգի խնդրահարույց ասպեկտ է, կարգավորումը ցանկալի պայման է:

3. Քաղաքականության մեջ փողի նկատմամբ վերահսկողության ռազմավարություն մշակելիս պետք է հաշվի առնվեն համատեքստը և քաղաքական մշակույթը:

4. Արդյունավետ կարգավորումը և ֆինանսական հաշվետվությունը կարող են օգնել վերահսկել քաղաքականության մեջ փողի բացասական ազդեցությունները, սակայն միայն այն դեպքում, երբ դրանք լավ պլանավորված են և ունեն գործնական կիրառում:

5. Արդյունավետ վերահսկողությունը կախված է շահագրգիռ կողմերի (օրինակ՝ կարգավորող մարմիններ, քաղաքացիական հասարակություն, լրատվամիջոցներ) գործողություններից և փոխգործակցությունից՝ հիմնված թափանցիկության վրա:

Բացի վերոնշյալից, կարևոր է գիտակցել, որ քաղաքական ֆինանսավորման նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար (լիարժեք վերահսկողությունը երբեք հնարավոր չէ) առավել հանավանական է, որ կպահանջվեն ոչ թե տարիներ, այլ տասնամյակներ: Ցանկացած ոք, ով ձգտում է մեծացնել քաղաքականության մեջ փողի թափանցիկությունը, պետք է լինի համբերատար և պատրաստ լինի աշխատել երկար ժամանակ:

Միաժամանակ, այդ խնդրի լուծման ձախողումը վտանգում է այն քաղաքական համակարգը, որը վերահսկվում է ոչ թե քվեաթերթիկով, այլ փողով: Քաղաքականության մեջ փողի նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողությունը կարող է իրականացվել միայն բոլոր առանցքային շահագրգիռ կողմերի ներդաշնակ ու տևական աշխատանքի շնորհիվ:

Գրականություն

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի առցանց աղբյուր քաղաքական ֆինանսավորման վերաբերյալ, հասանելի է www.ifes.org/issues/political-finance

ԱՅ ԷՖ Ի ԷՍ-ի առցանց աղբյուր պետական ռեսուրսների չարաշահման վերաբերյալ, հասանելի է www.ifes.org/abuse-state-resources

Համապարփակ գործիքակազմ այն պետական ինստիտուտների համար, որոնք լիազորված են վերահսկելու քաղաքական ֆինանսավորման վերաբերյալ կանոնակարգերին համապատասխանությունը, հասանելի է www.ifes.org/Oversight

Group of States against Corruption (GRECO) Analysis of political finance regulations in the Council of Europe region, հասանելի էwww.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3

International Foundation for Electoral Systems (2022) *Vote for Free, A Global Guide to Citizen Monitoring of Campaign Finance*, հասանելի է www.IFES.org/voteforfree

International Foundation for Electoral Systems (2018) *Abuse of Abuse of State Resources Research and Assessment Framework*, հասանելի է www.ifes.org/publications/abuse-state-resources-research-and-assessment-framework

International Foundation for Electoral Systems (2017) *Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections*, հասանելի է www.ifes.org/publications/unfair-advantage-abuse-state-resources-elections

International Foundation for Electoral Systems (2013) *Political Finance Oversight Handbook*, հասանելի է www.ifes.org/publications/tide-political-finance-oversight-handbook. Հասանելի է նաև ինդոնեզերեն և ռուսերեն լեզուներով:

International Foundation for Electoral Systems (2009) *Regulating Political Finance, the Global Experience*, հասանելի է https://www.ifes.org/publications/political-finance-regulation-global-experience

International IDEA *Political Finance Database*, հասանելի էwww.idea.int/themes/political-finance

Library of Congress (2011) *Campaign Finance: An Overview, հասանելի է* www.loc.gov/item/2018298980

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies. Nomos.

Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (eds) (2009) *Regulating Political Finance, the Global Experience*. International Foundation for Electoral Systems, Washington. *Հասանելի է անգլերեն, դարի, ֆրանսերեն, փուշթու և ռուսերեն լեզուներով,* http://www.ifes.org/translated-publications-key-political-finance-issues

U4 Anti-Corruption Resource Centre, *Political Finance*, հասանելի է www.u4.no/publications/political-finance-state-control-and-civil-society-monitoring

Transparency International, *Buying influence – money and elections in the Balkans*, հասանելի է www.transparency.org/whatwedo/publication/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans

HQ | 2011 Crystal Drive | Arlington, VA 22202 | USA
www.IFES.org