ფულის კონტროლი პოლიტიკაში

შესავალი

| 2022

ფულის კონტროლი პოლიტიკაში

შესავალი

მაგნუს ომანი

IFES-ის უფროსი მრჩეველი პოლიტიკური ფინანსების საკითხებში

Center for Anti-Corruption
& Democratic Trust

Copyright © 2022 International Foundation for Electoral Systems.
All rights reserved.

Permission Statement: No part of this publication may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, e-mail address and mailing address.

Please send all requests for permission to:
International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive
Arlington, VA 22202, USA
E-mail: editor@ifes.org
Fax: 202.350.6701

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the International Foundation for Electoral Systems.

About IFES

IFES advances democracy for a better future. We collaborate with civil society, public institutions and the private sector to build resilient democracies that deliver for everyone. As the global leader in the promotion and protection of democracy, our technical assistance and applied research develops trusted electoral bodies capable of conducting credible elections; effective and accountable governing institutions; civic and political processes in which all people can safely and equally participate; and innovative ways in which technology and data can positively serve elections and democracy. Since 1987, IFES has worked in more than 145 countries, from developing to mature democracies. IFES is a global, nonpartisan organization based in Arlington, Virginia, USA, and registered as a non-profit organization [501(c)(3)] under the United States tax code.

IFES By The Numbers

Reached 25M+ people with civic and voter education in 2021

Supported 30 elections in 2021, training 300K+ election offiicials

Worked across 58 countries in 2021

სარჩევი

შესავალი 1

ფული პოლიტიკაში: პოტენციური პრობლემები 2

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება 4

პოლიტიკური ფინანსების ფორმალური რეგულირება 5

აკრძალვები და შეზღუდვები შემოწირულობებსა და დანახარჯებზე 7

Enforcement 10

სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის როლი 11

დასკვნა 13

წყაროები 14

შესავალი

> „ფული პოლიტიკაში დედის რძესავითაა“
> ჯესი უნრუ (ამერიკელი პოლიტიკოსი და კალიფორნიის შტატის სახელმწიფო ხაზინადარი, 1922-1987)

პოლიტიკა განსხვავდება რეგიონისა და ქვეყნის მიხედვით, თუმცა საერთო ისაა, რომ არ არსებობს დედამიწის კუთხე, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას ფული მნიშვნელოვანი არაა.

ცხრილი 1: პოლიტიკური ფინანსები პირდაპირ არის დაკავშირებული თანამედროვე

ფული პოლიტიკაში, ანუ პოლიტიკური ფინანსები დაკავშირებულია თანამედროვე საზოგადოების მთავარ ასპექტებთან. არჩევნების და საარჩევნო კამპანიების სანდო გარემოში ჩატარებისთვის, საჭიროა პოლიტიკური ფინანსების მართვა, რადგან მას შეუძლია შეცვალოს საარჩევნო გარემო რომელიმე კანდიდატის სასარგებლოდ. თუ ქვეყანა ეფექტურად იმართება, მაშინ ფინანასების სწორი მენეჯმენტიც თან სდევს ეფექტურ მმართველობას, თუმცა კორუფციას ადვილად შეუძლია დააზიანოს კარგი მმართველობა.

დემოკრატიული საზოგადოება საჭიროებს მოქალაქეებთან მუდმივ დიალოგს, ამ პროცესს კი დაფინანსება სჭირდება. მთავარი საკითხი აქ ის არის, რომ შესაძლოა დაფინანსების გამო, პოლიტიკოსებმა ამომრჩევლებზე მეტად, დამფინანსებლების აზრები გაითვალისწინონ და მათ მიხედვით იმოქმედონ. ფულის არსებობა პოლიტიკაში, თავისთავად ქმნის კორუფციის საფრთხეს, მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური პარტიების მიერ წვდომა სამართლებრივად მოპოვებულ დაფინანსებაზე ამცირებს კორუფციის სურვილს.

როგორც ვხედავთ, პოლიტიკაში ფული საჭირო, თუმცა პრობლემატური საკითხია, ამიტომ უნდა მოვიძიოთ გზები, რათა შევძლოთ ფულთან დაკავშირებული საკითხების მიერ მიყენებული გავლენის გაკონტროლება, ანუ უარყოფითი გავლენისთვის წინააღმდეგობის გაწევა, შემცირება და დადებითი გავლენის წახალისება. არ არსებობს ამის გაკეთების ერთი მოდელი, რომელიც ყველა ქვეყანას მოერგება. თითოეული ქვეყნის პრობლემები და მიზნები კონტექსტში უნდა იყოს განხილული და შეფასებული, თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ქვეყნებს არ შეუძლიათ ერთმანეთის გამოცდილებებიდან ისწავლონ.

მიმოხილვა

წარმოდგენილი დოკუმენტი არის შესავალი პოლიტიკური ფინანსებში არსებული მთავარი პრობლემებისა და მათი მოგვარების შესახებ. პოტენციურად, ბევრი პრობლემა არსებობს, თუმცა ამჯერად ჩვენი ავირჩიეთ სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება, რათა ხაზი გავუსვათ ასეთი ქმედების დარეგულირების სირთულეს.

ეს დოკუმენტი ასევე მოიცავს ინფორმაციას მსოფლიო გამოცდილებების შესახებ, თუ როგორ ხდება პოლიტიკური ფინანსების რეგულირება სხვადსხვა ქვეყანაში და როგორ უნდა განხორციელდეს რეგულაციები. დოკუმენტში ხაზგასმულია ფინანსური ანგარიშგების წესები; თანხის გაღებასა და ხარჯვაზე ლიმიტები და შეზღუდვები; ასევე საჯარო დაფინანსების უზრუნველყოფა.

პოლიტიკური ფინანსები ამ დოკუმენტში განხილულია როგორც პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების ფინანსები. არსებობს უფრო ფართო განსაზღვრება, რომელიც ითვალისწინებს და მოიცავს არჩეული ოფიციალური პირების საქციელს და ინტერესთა კონფლიქტს, რომელსაც პოლიტიკოსები და საჯარო მოხელეები აწყდებიან პოლიტიკაში ფულის განხილვისას.

ფული პოლიტიკაში: პოტენციური პრობლემები

როგორც უკვე ვთქვით, ფული თანამედროვე პოლიტიკის აუცილებელი ნაწილია, თუმცა ის ასევე ბევრ გამოწვევას ქმნის დემოკრატიული ქვეყნებისთვის. ეს პრობლემები ძირითადად დაკავშირებულია ამომრჩეველსა და არჩეულ ოფიციალურ პირს შორის კავშირის გაწყვეტასთან, ასეთი სახის პრობლემები მსოფლიოსა სხვადასხვა კუთხეში გვხვდება. ქვემოთ შეგიძლიათ იხილოთ, თუ რა გამოწვევებს აწყდებიან, ყველაზე ხშირად.

მდიდარი ადამიანების ინტერესებმა შეიძლება უადგილო გავლენა იქონიოს პოლიტიკურ სისტემაზე

მსოფლიოში არჩევნების დამკვიდრებული წესის მიხედვით, ერთ ადამიანს ერთი ხმა აქვს, თუმცა რესურსებს შორის სხვაობის შედეგად, შესაძლებელია, ზოგიერთი ხმა უფრო მნიშვნელოვანი გახდეს, ვიდრე სხვები. შეძლებულ ადამიანებს შეუძლიათ ისეთი გავლენა იქონიონ პოლიტიკოსებსა და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, რომ პრობლემები შეუქმნან დემოკრატიას.

ბიზნესმენების შემოწირულობებმა საარჩევნო კამპანიისადმი შესაძლო საჯარო ფინანსებში კორუფციამდე მიგვიყვანოს

ქვეყნების უმეტესობაში, პოლიტიკური პარტიებისთვის და საარჩევნო კამპანიის მსვლელობისას, შემოწირულობების გაკეთება ნებადართულია კერძო პირებისგან, თუმცა არსებობს საფრთხე, რომ

პოლიტიკოსების დამოკიდებულება განსხვავებული იქნება იმ ორგანიზაციების მიმართ, ვინც მას ეხმარებიან. ამ ფაქტმა შესაძლო ავნოს დემოკრატიას, ასევე უარყოფითი გავლენა იქონიოს საჯარო შესყიდვებსა და განვითარების ინიციატივებზე, ასევე ცუდად იმოქმედონ ადმინისტრაციის და ხელისუფლების ეფექტურობაზე.

სახელმწიფო რესურსები არასათანადო გამოყენება

მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში, პოლიტიკური პარტიები ბოროტად იყენებენ წვდომას სახელმწიფო რესურსებზე და ამ გზით ცდილობენ ძალაუფლების უზრუნველყოფას.

უკანონო დაფინანსების ზეგავლენა პოლიტიკაზე

უკანონო დაფინანსება პოლიტიკაში, არის მზარდი პრობლემა, რომელსაც მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში ვაწყდებით. ვაწყდებით, როგორც საარჩევნო კამპანიისას ფულის გათეთრების მცდელობებს, ისე კრიმინალებს, დამნაშავეებს, რომელთაც სურთ ხელისუფლებაში მოსვლით იმუნიტეტის მოპოვება. კიდევ ერთი გზა, კრიმინალების მიერ პოლიტიკოსების დაფინანსებაა, მათ ასე მეტი გავლენა აქვთ კონკრეტულ პოლიტიკოსზე და ცდილობენ თავიდან აიცილონ გამოძიება.

საგარეო დაფინანსების ზეგავლენით გამოწვეული ეროვნული პოლიტიკის საფრთხე

ყველა ქვეყანა, მიუხედავად მზარდი გლობალიზაციისა, ინარჩუნებს საკუთარ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, როგორებიცაა ეროვნული და ადგილობრივი ხელისუფლება. თუ საარჩევნო კამპანიისას გამოყენებული ფული საზღვარგარეთიდან მოდის, პოლიტიკოსები უმეტესად დამფინანსებლებს მოუსმენ და არა ამომრჩევლებს და თუ ეს მართლაც ასე მოხდა, ქვეყნების სუვერენიტეტს საფრთხე დაემუქრება.

კამპანიის ხარჯების დიდმა რაოდენობამ შეიძლება ხელი შეუშალოს ახალი პოლიტიკური ძალების აღმოცენებას

იმ შემთხვევაშიც კი, როცა არასასურველი გავლენა არ მიმდინარეობს პოლიტიკურ პროცესებზე, არ არის უკანონო ან უცხოური დაფინანსება, ფულს შესაძლოა მაინც უარყოფითი გავლენა ჰქონდეს პოლიტიკურ პროცესებზე. თუ ახალი პოლიტიკური პარტია ვერ იკრებს ძალას, რადგან კამპანიის წამოწყება ძალიან დიდ თანხებთანაა დაკავშირებული, პოლიტიკური სისტემა ვერ მოერგება ცვლილებებს საზოგადოებრივ აზრსა და დამოკიდებულებაში. კამპანიის წარმოების დიდი დანახარჯები, ნაცნობი პრობლემაა ქალებისთვის, როდესაც ისინი ცდილობენ პოლიტიკაში აქტიურად ჩართვას, რადგან ძირითადად მათ უფრო ნაკლები კავშირები აქვთ ჩართულ მხარეებთან, ვიდრე მამაკაც პოლიტიკოსებს.

ამომრჩეველთა მოსყიდვა

მსოფლიოს სხვდასხვა კუთხეში ხდება არჩევნებში გამარჯვების მცდელობა, არა სახალხო მხარდაჭერის გზით, არამედ თანხის ხარჯვით. ზოგჯერ ხმის ყიდვა პირდაპირი სახისაა, ანუ ამომრჩეველი იღებს ფულს,

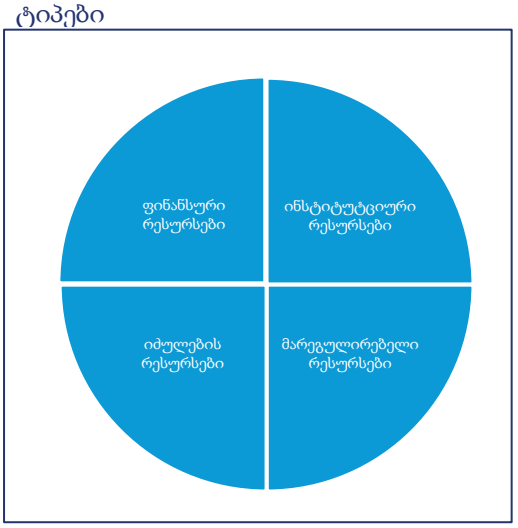
მას შემდეგ, რაც დაამტკიცებს რომ ამა თუ იმ კანდიდატს მისცა ხმა. ზოგჯერ ხმის მიცემა საჯარო და არაპირდაპირი სახისაა, როდესაც თემის ან რელიგიური ლიდერები ერევიან მათი მიმდევრების არჩევანში. ნებისმიერ შემთხვევაში, ასეთი სახის არჩევნები დაბრკოლებაა დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის.

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება

> „გარდა საარჩევნო შეჯიბრებითობის კანონის დარღვევისა, სახელმწიფო რესურსების მოქმედი სახელისუფლებო პარტიის ხელში მოქცევა, ნეგატიურ ასახვას ჰპოვებს მმართველობის გავლენის ხარისხზე...”
> სპექ, ბრუნო და ფონტანა, ალესანდრა (Milking the System პუბლიკაციიდან)

არჩევნებში არსებობს კონკურენტები, თუმცა ზოგიერთი მათგანი მოქმედი სახელისუფლებო პარტიის პოზიციიდან იღებს არჩევნებში მონაწილეობას. ხშირად, რთულია გაუძლო ცდუნებას, რაც ახლავს თან სახელმწიფო რესურსების განგებას. ავღანეთიდან ზიმბაბვეს ჩათვლით, ხშირია ისეთი შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაში ადანაშაულებენ მოქმედი სახელისუფლებო პარტიის წარმომადგენლებს. ეს ყველაფერი ართულებს საკითხს ოპოზიციისთვის.

ცხრილი 2: სახელმწიფო რესურსების ტიპები



ზოგიერთ შემთხვევაში, ხაზი სახელმწიფოსა და მთავრობას შორის ბუნდოვანია და ერთმანეთის გამოყოფა შეუძლებელია, ასეთ შემთხვევაში ძალაუფლების გადაცემა დემოკრატიის გზით პრობლემატური საკითხი ხდება და დემოკრატიას საფრთხე ემუქრება.

მოქმედი სახელისუფლებო პოლიტიკური პარტიები და პოლიტიკოსები ხშირად იფიქრებენ სხვადასხვა გზებს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებისთვის. სახელმწიფო რესურსებში არ იგულისხმება მხოლოდ ფული; ეს შეიძლება ასევე მოიცავდეს ინსტიტუციურ რესურსებს, როგორებიცაა ადამიანური რესურსი, საზოგადოებრივი მაუწყებელი და კომუნიკაციის სხვა ინსტრუმენტები. სახელმწიფო ტელევიზიების მიკერძოებულობა ერთ-ერთი ძირითადი და მთავარი მაგალითია სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების. მმართველმა პარტიამ ასევე შეიძლება მიიღოს ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც ზღუდავს სხვადასხვა ქმედებას, მარეგულირებელი უფლება ნიშნავს, რომ მათ ნებისმიერი სახის კანონის მიღება შეუძლია. ზოგიერთ შემთხვევაში, მმართველი პარტია პოულობს გზას, რომ ოპოზიციურ პარტიას აუკრძალოს არჩევნებში მონაწილეობა. მოქმედ სახელისუფლებო პარტიას შესაძლოა ჰქონდეს კანონის განხორციელებაზე ზეწოლის შესაძლებლობა, ანუ უსაფრთხოებისა და კანონის აღსრულების ინსტიტუტების ისე გამოყენება, როგორც მათ მოესურვებათ, მაგ.: ოპოზიციური პარტიებისთვის აქციის გამართვაზე უარის თქმა ან ოპოზიციონერი

პოლიტიკოსების, აქტივისტების ან ფინასური მხარდამჭერების მიართ ზეწოლის გამოყენება არის ბოროტად გამოყენების ერთერთი სახე, რომელიც აქტიურად მოიყენება მრავალ ქვეყანაში .

არსებობს რესურსების ბოროტად გამოყენების სხვადასხვა გზა, ასევე არის მრავალი განსხვავებული საშუალება, რათა წინ აღვუდგეთ ამ აქტივობებს, რეგულაციების დახმარებით. ეს მეთოდები ასე შეიძლება დახასიათდეს:

- აუკრძალონ საჯარო პირებს რომელიმე პოლიტიკური მოთამაშის მხარდაჭერა ან რომელიმეს წინააღმდეგ გამოსვლა
- აუკრძალონ საჯარო პირებს ზოგიერთი ქმედება (ეს შეიძლება იყოს მუდმივი აკრძალვა, ან აკრძალვა საარჩევნო კამპანიების მსვლელობისას, ან კამპანიის დროს მთავრობის განვითარების ინიციატივის წარდგენის აკრძალვა)
- აუკრძალონ პოლიტიკურ მოთამაშეებს საჯარო პირების თხოვნის გათვალისწინება

მიღება პოლიტიკური პარტიებისთვის საარჩევნო კამპანიის მსვლელობისას, მისაღები გადაწყვეტილებაა და დაეხმარება მათ, რათა შეამცირონ მმართველი პარტიის უპირატესობები, თუმცა ეს დაფინასებაც ისე უნდა განხორცილდეს, რომ არ მოხდეს ოპოზიციის დისკრიმინირება.

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება, ფულის პოლიტიკაში არსებობის ხშირი და პოტენციურად დამანგრეველი ასპექტია. რთულია ამ საკითხის გადაჭრა მხოლოდ ოფიციალური რეგულაციებით, სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის, ასევე პოლიტიკური ფინანსების ზედამხედველი ორგანოების მიერ აქტიური მონიტორინგი ერთ-ერთი გზაა რესურსების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგოდ და აღმოსაფხვრელად.

პოლიტიკური ფინანსების ფორმალური რეგულირება

> „ქვეყანაში სადაც მრავლადაა კორუფცია, უნდა არსებობდეს მრავალრიცხოვანი კანონები.“ ტაციტუსი (რომაელი ისტორიკოსი, 55-120 ქრისტეს შობამდე)

პოლიტიკაში ფულთან დაკავშირებული არასასურველი ქმედების შესაჩერებლად, ყველაზე ხშირად კანონისა და რეგულაციების შექმნით პასუხობენ. ფინანსური მხილების წესები (ფინანსური ანგარიშგება) მიზნად ისახავს გამჭვირვალობას. აკრძალვების და შეზღუდვების მიზანია გარკვეული ტიპის ქცევის აღმოფხვრა. ხშირად, საჯარო დაფინანსების მიზანია, შეამციროს პოლიტიკური პარტიების და კანდიდატების დამოკიდებულება კერძო ფულისადმი. არსებობს პოლიტიკური დაფინანსების რეგულაციების სხვა ფორმებიც. მაგალითად წესები, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციული რესურსების და მედიის ბოროტად გამოყენებას, გამოყენებას, ასევე წესები, რომლებიც კამპანიის ოფიციალური თარიღის და ვადების დაწესებით, ზღუდავენ კამპანიის ფინანსების დახარჯვის ვადებს. არჩეული წესები აუცილებლად უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყნის სიტუაციას და მის მიზნებს.

მხილება

ნებისმიერი სისტემის პოლიტიკური ფინანსების კონტროლის მთავარი ასპექტია პოლიტიკური სუბიექტების, განსაკუთრებით კი პოლიტიკური პარტიებისა და საჯარო სამსახურების კანდიდატების, ფინანსებზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. მსგავსი ინფორმაციის გარეშე, ხშირად შეუძლებელია, იმის ცოდნა დაცული არის თუ არა რეგულაციები.

გამჭვირვალობა პოლიტიკურ ფინანსებში დანერგილ იქნა გაეროს კონვენციის მიერ კორუფციის წინააღმდეგ, რომლის მიხედვითაც ყველა ქვეყანამ უნდა განიხილოს სათანადო საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომები კონვენციის მიზნების და შიდა კანონების ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად, რათა გაზარდოს საჯარო სამსახურებში არჩეული კანდიდატების და საჭიროების შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა."[1]

ცხრილი 3: მხილების მოთხოვნა სხვადასხვა რეგიონში

რეგიონი	პოლიტიკური პარტიები (წლიური/არჩევნებთან დაკავშირებული)	კანდიდატები
Africa	85%/65%	59%
Americas	67%/71%	63%
Asia	91%/65%	86%
Europe	96%/75%	84%
Middle East and North Africa	37%/37%	57%
World	82%/66%	72%

თუმცა, ყველა ქვეყანას არ შემოუღია მსგავსი ტიპის რეგულაციები. გრაფიკი N3 გვიჩვენებს ქვეყნების წილს მსოფლიოს ქვეყნებს შორის, რომლებმაც შექმნეს ფორმალური ანგარიშგების მოთხოვნები პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კანდიდატებისთვის (2022 წლის ადრეული მონაცემები).[2] თუმცა, კანონმდებლობის ქონა, რომელიც ანგარიშგებას მოითხოვს, ა პრიორი არ განაპირობებს მას, რომ ანგარიშები ზუსტია და რომ მათი ზედმიწევნით შემოწმება განხორციელდა.

მხილების სისტემის შემუშავებისას, საჭიროა გათვალისწინებული იქნას რიგი მოსაზრებები. სისტემა უნდა შეესაბამებოდეს თითოეული ქვეყნის სიტუაციას. მაგალითად, სისტემამ უნდა გაითვალისწინოს დანერგილი საბანკო სისტემის სიძლიერე და პოლიტიკური პარტიების/კანდიდატების შესაძლებლობები. ფინანსური ანგარიშგების წესები არ უნდა იყოს რთული, რათა დაინტერესებულმა მხარეებმა შეძლონ მათი დაცვა.

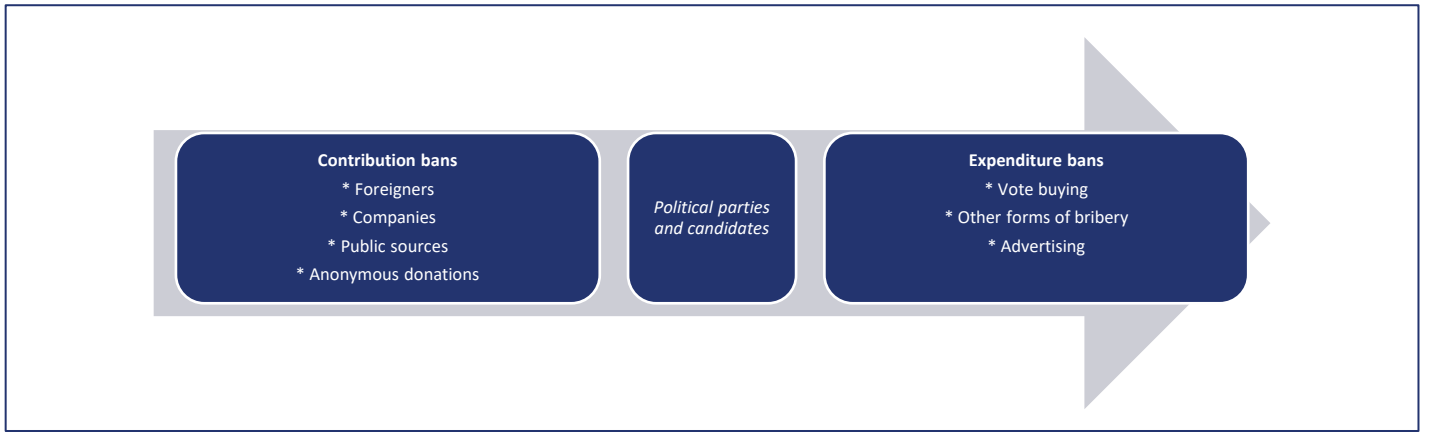
[1] UNCAC Article 7(3).
[2] Data from International IDEA (2012) see "Resources."

არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის თაობაზე, რომ საჯარო მხილებამ შესაძლო შეასუსტოს დონორების მიერ ოპოზიციური პარტიების და კანდიდატების დაფინანსების სურვილი, რითაც გაიზრდება მოქმედი სახელისუფლებო პოლიტიკური პარტიის უპირატესობა. ეს კი უნდა გავითვალისწინოთ ამომრჩევლის უფლების საპირწონედ, იცოდეს იმ ადამიანების ფინანსური გარიგებების შესახებ, ვინც მას უნდა წარმოადგენდეს.

აკრძალვები და შეზღუდვები შემოწირულობებსა და დანახარჯებზე

რადგან პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების ფინანსები არის ღია და გამჭვირვალე, ხანდახან გამოითქმის მოსაზრებას, რომ ის აღარ საჭიროებს დამატებით რეგულაციებს. აღნიშნულის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ელექტორატს შეუძლია გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღება მათთვის

ცხრილი 4: შემოწირულობასა და გასავალზე არსებული აკრძალვები



ხელმისაწვდომ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. მაგალითად, თუ პარტია ხარჯავს დიდ თანხებს საჩუქრებზე, ამომრჩეველი მას დასჯის ასეთი პოპულისტური მიდგომის გამო და უარს იტყვის მომავალში მის ხელახლა არჩევაზე.

თუმცაღა არსებობს მიზეზები, რომელთა გამოც ასეთი დამოკიდებულება არ არის ყველგან ეფექტური. როდესაც თანხებზე წვდომა დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, ან როდესაც მედია არ არის სრულიად დამოუკიდებელი, შესაძლოა, რთული იყოს პოლიტიკურ ფინანსებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ელექტორატამდე მიტანა. ასეთ დროს ინფორმაცია მსგავს ქცევაზე არ არის საკმარისი და საჭიროა პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების ქცევაზე გამიზნული რეგულაციების შემოღება.
არასასურველ ქცევასთან დაპირისპირების ერთ-ერთი გზა არის აკრძალვების დაწესება. აკრძალვები შესაძლოა გამოყენებულ იქნას იმისათვის, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა შეწყვიტონ თანხების მიღება „არასასურველი“ წყაროებიდან, მაგალითად, უცხოელებისგან. პოლიტიკური ფინანსების შესახებ International IDEA-ს მონაცემების მიხედვით, 179 ქვეყნიდან 70 პროცენტმა, სადაც მონაცემები ხელმისაწვდომი იყო, აკრძალა კონტრიბუციები უცხოური წყაროებიდან. ზოგიერთი ქვეყანა კრძალავს

კორპორაციების მიერ კამპანიის დაფინანსებას. ამის მთავარი მიზეზი ის არის, რომ კორპორაციებმა შესაძლოა არასასურველი ზეგავლენა იქონიოს პოლიტიკურ მოტამაშეებზე. 2022 წლისათვის, 177 ქვეყნიდან 28 პროცენტს, სადაც ხელმისაწვდომი იყო მონაცემები, აკრძალული აქვს მსგავსი კონტრიბუციები. საჯარო სახსრებიდან შემოწირულობების აკრძალვა, საჯარო დაფინანსების რეგულირებული სფეროს გამოკლებით, არის სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგოდ მიმართული ქმედება.

ბევრი ქვეყანა კრძალავს ანონიმურ შემოწირულობებს იმ მიზეზით, რომ ის შეუძლებელს ხდის აკრძალვების გაკონტროლებას, მაგალითად, უცხოურ ან კორპორაციულ შემოწირულობებზე. IDEA-ს მონაცემების მიხედვით, 177 ქვეყნიდან 73 პროცენტი, სადაც ხელმისაწვდომია მონაცემები, იყენებს სრულ აკრძალვას ან სპეციფიკურ შეზღუდვებს ანონიმურ შემოწირულობაზე, რაც არის კონტრიბუციებზე აკრძალვის ყველაზე ხშირად გამოყენებადი ფორმა.

აკრძალვები დანახარჯებზე შესაძლოა მიმართული იყოს ისეთი აშკარა მანკიერებების წინააღმდეგ, როგორებიცაა ხმების ან საარჩევნო მოხელეთა მოსყიდვა. გარდა ამისა, ზოგიერთი ქვეყანა იყენებს აკრძალვებს სხვა მიზნებისათვის, როგორიცაა, მაგალითად, თანასწორი საარჩევნო სივრცის უზრუნველყოფა კერძო რეკლამების აკრძალვის გზით. აკრძალვა რეკლამაზე, რომელსაც თან ახლავს თავისუფალი და თანასწორი წვდომა ბეჭდური და სამაუწყებლო მედიაზე, მიიჩნევა როგორც დიდი რესურსების მქონე მოთამაშეთა უპირატესობების შეზღუდვის გზა. ამ წესების საწინააღმდეგოდ გამოთქმული კრიტიკა კი მიუთითებს სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვაზე.

გარკვეულ სიტუაციებში, ქვეყანას შესაძლოა არ სურდეს კონკრეტული აქტივობების აკრძალვა, თუმცა ესწრაფოდეს მათ შემცირებას შეზღუდვების დაწესების გზით. კონტრიბუციის გამწევ პირთა და ან კომპანიათა შეზღუდვით, ქვეყნები ცდილობენ შეამცირონ დიდ შემოწირულობებთან დაკავშირებული რისკები, რომელთაც შეუძლიათ ზეგავლენა იქონიონ პოლიტიკოსთან გადაწყვეტილებებზე. ასეთ შემოწირულობებზე შეზღუდვების დაწესებამ შესაძლოა აიძულოს პოლიტიკური პარტიები და კანდიდატები აქცენტი გააკეთონ თანხების მოძიებაზე ადამიანთა შედარებით დიდ ჯგუფებიდან, რაც ზოგიერთისთვის წარმოადგენს პოლიტიკაში ხალხის მონაწილეობის გაზრდის გზას.

შეზღუდვები შესაძლოა დაწესდეს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების დანახარჯებზე. ბევრ ქვეყანაში ამის მიზანია ღარიბ და მდიდარ მოთამაშეებს შორის წონასწორობის დაცვა, ან, ზოგადად, საარჩევნო კამპანიის დანახარჯის შემცირება, თუ მიიჩნევა, რომ ხარჯები შეუსაბამოა ქვეყნის ეკონომიკასთან ან სიღარიბის დონესთან. International IDEA-ს პოლიტიკური ფინანსების შესახებ არსებული მონაცემები აჩვენებს, რომ ქვეყანათა 37 პროცენტი აწესებს სახარჯო შეზღუდვებს პოლიტიკურ პარტიებზე და 52 პროცენტი - კანდიდატებზე.

აკრძალვები და შეზღუდვები შემოწირულობებსა და დანახარჯებზე არის პოლიტიკაში ფულის კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმი. თუმცა მის დანერგვას ხშირად აზრი არ აქვს, თუ არ არსებობს გამჟღავნების კარგად მოქმედი სისტემა, აკრძალვებისა და შეზღუდვების დარღვევის გამოვლენისა და სანქცირების ეფექტური

პროცედურების ჩათვლით. შეზღუდვების დაწესება მხოლოდ ვერ გამოიღებს სასურველ ეფექტს, თუ არ არსებობს განცდა იმისა, რომ დარღვევები სათანადოდ იქნება დასჯილი.[3]

პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კანდიდატების სახელმწიფო დაფინანსება

რეგულაციების ზემოთ აღნიშნული ფორმები ეხება გარკვეული ტიპის ქცევის თავიდან აცილებას ან სანქცირებას.[4] როგორც შესავალშია აღნიშნული, თუმცა ფული პოლიტიკის აუცილებელი ნაწილია, სახელწიფო ბიუჯეტიდან „სუფთა“ და „რეგულირებული“ ფულის უზრუნველყოფა ამცირებს პოლიტიკაში ფულის უარყოფით ზეგავლენას ჯანსაღი დიალოგისა და კონკურენციის შეზღუდვის გარეშე.

პოლიტიკური პარტიებისა და (იშვიათად) კანდიდატების სახელმწიფო დაფინანსება გამოიყენებოდა ლათინური ამერიკის ქვეყნებში ჯერ კიდევ 1920-იან წლებში და გავრცელდა ევროპაში 1960-იან წლებში. ამჟამად, ის გამოიყენება მსოფლიოს ყველა რეგიონში, ქვეყნების ორ-მესამედში.

სახელმწიფო დაფინანსების მომხრეები ამტკიცებენ, რომ ის ხელს უწყობს პოლიტიკურ სივრცეს და აძლიერებს ახალი და პატარა პოლიტიკური ძალების ხმებს. გარდა ამისა, მათი აზრით, ეს მექანიზმი ამცირებს პოლიტიკოსთა ცდუნებას მიიღონ უკანონო შემოსავლები ან ბოროტად გამოიყენონ სახელმწიფო რესურსები. კრიტიკა მიუთითებს შიშზე, რომ სახელმწიფო დაფინანსებამ შესაძლოა შეასუსტოს კავშირი პოლიტიკოსებსა და მხარდამჭერებს შორის და პოლიტიკური პარტიები აქციოს მეტადრე სახელმწიფოს, ვიდრე საზოგადოების ნაწილად. კრიტიკოსთა აზრით, ასევე, მსგავსი დაფინანსება ხელმისაწვდომია მხოლოდ ხელისუფლებაში წარმოდგენილ პარტიებისათვის და ასუსტებს ახალ პარტიების კონკურენტუნარიანობას.
სახელმწიფო დაფინანსების სისტემის მოწყობისას გასათვალისწინებელი რამდენიმე საკითი ესენი მოიცავს:

- კვალიფიკაციის ზღვარი (ვინ შეიძლება მიიღოს დაფინანსება)
- თანხის გამოყოფის კრიტერიუმები (უნდა მიეცეს თუ არა ყველა კვალიფიცირებულს თანაბარი თანხა, თუ რესურსები განაწილდეს დადასტურებული სახალხო მხარდაჭერის მიხედვით)
- მხარდაჭერის დროულობა (არჩევნებამდე ან შემდეგ ან ყოველწლიურად)
- სახელმწიფო მხარდაჭერის ფორმა (ფულადი (ნაღდი) ან არაპირდაპირი დახმარება, როგორიცაა გადასახადებისგან გათავისუფლება ან წვდომა მედიაზე)

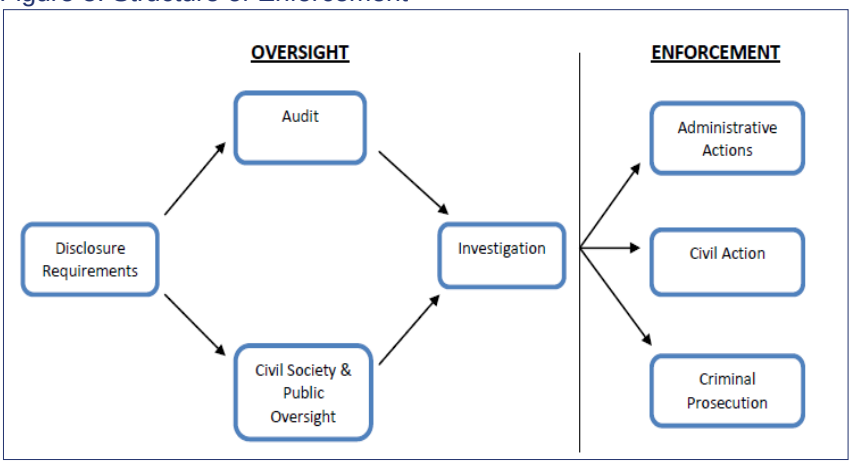
[3] The most effective way of ensuring compliance with spending limits is to set the limit so high that no one could reach it. This would, however, remove any purpose of the regulation.
[4] This section draws on the chapter on public funding in *Regulating Political Finance, the Global Experience* (2009) and ongoing research.

Enforcement

"ბევრი წესი, ცოტა აღსრულება (ზეგავლენა)."[5]

მაიქლ პინტო-დუშინსკი (პოლიტიკური ფინანსების სპეციალისტი) ფორმალურ რეგულაციებს შეუძლიათ ფულის ნეგატიური ზეგავლენის აღმოფხვრა პოლიტიკაში. თუმცა, ეს შესაძლებელია მხოლოდ ამ რეგულაციების პრაქტიკაში განხორციელებისას. მხილების მოთხოვნები და სხვა ფორმალური რეგულაციები საჭირო, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა გამჭვირვალობის მისაღწევად პოლიტიკურ ფინანსებში.

Figure 5: Structure of Enforcement



აღსანიშნავია ის ფაქტი რომ აღსრულების/ზეგავლენის საკითხი დგას არამხოლოდ განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში. როგორც ჰანი ზალნუბჰაი აღნიშნავს IFES –ის 2009 წლის პუბლიკაციაში „პოლიტიკური ფინანსების რეგულირება-გლობალური გამოცდილება", პრაქტიკული გადაწყვეტილებები პოლიტიკური ფინანსების აღსრულების და ზედამხედველობის თავში: „უფრო ძლიერი ინსტიტუტების მქონე სისტემაში, პოლიტიკური მოთამაშეები გაიწაფნენ კანონისადმი გვერდის ავლაში. ამისთვის ხშირად გამოიყენება მეთოდები, როგორიცაა ორმაგი ბუღალტერია და დამოუკიდებელი ხარჯები."[6]

ეფექტური აღსრულებისთვის რეკომენდირებულია პასუხისმგებელი სააგენტოს მიერ მკაფიო მანდატის, დარღვევების აღმოჩენის და არსებული რეგულაციების დანერგვის უნარის ქონა. მრავალ ქვეყანაში არჩევნების მართვის ორგანოს გააჩნია პოლიტიკური ფინანსების გაკონტროლების პასუხისმგებლობა. თუმცა, მსგავს ორგანოს შესაძლოა წარმოადგენდეს პოლიტიკური პარტიების კომისია, აუდიტორული დაწესებულებები ან სასამართლო.

გარემოებების მიუხედავად, ნებისმიერი მსგავსი ორგანოს მიზანია გააკონტროლოს ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც ხშირად წარმოადგენენ წამყვან პოლიტიკოსებს, მმართველ პოლიტიკურ პარტიას ან სახელმწიფოს მეთაურს. ასეთ შემთხვევაში სააგენტო შესაძლოა მოექცეს ზეწოლის ქვეშ, რათა არ ჩაატაროს დეტალური გამოძიება. პოლიტიკურ ფინანსებში მომუშავე ადამიანისთვის, სამსახურის ერთგულება ზოგჯერ კარიერის დაკარგვის ტოლფასია.

[5] Pinto-Duschinsky, Michael. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. *Political Finance in the Commonwealth*. Commonwealth Secretariat, London, 2001. pg 25.
[6] Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani. *Regulating Political Finance, the Global Experience*. International Foundation for Electoral Systems, Washington, 2009.

ეფექტურობის მისაღწევად შესაბამისი ორგანო უნდა ფლობდეს ეფექტურ სანქციებს. ეფექტური სანქციები უნდა იწყებოდეს ადმინისტრაციული ჯარიმიდან, მაგალითად, ფინანსური ანგარიშგების ვადაგადაცილებისთვის და მთავრდებოდეს არჩევნებიდან პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატების მოხსნით. მონაწილეობაზე უარის თქმა გამოწვეულია ანგარიშგების მოთხოვნების აშკარა შეუსაბამობის შემთხვევაში. საბოლოო საფეხური, როგორიცაა პოლიტიკური პარტიის დაშლა შესაძლოა მოხდეს არასწორი ფინანსური მართვის აღმოჩენისა და დამტკიცებისას (როგორიცაა, საარჩევნო ხმების ყიდვა ან სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება). მსგავს სანქციებს შესაძლოა მოყვეს სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის საქმის წარმოება. როგორიც არ უნდა იყოს არჩეული მიდგომა, აუცილებელია, რომ დაზარალებულ მხარეს ჰქონდეს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება და პროცესი ტარდებოდეს კანონის უზენაესობის დაცვით.

სამართლებრივი მანდატის და საჭირო ტექნიკური შესაძლებლობების გარდა აღსრულების ორგანო უნდა სარგებლობდეს პოლიტიკური დამოუკიდებლობით და სახელმწიფოს მხრიდან არსებული კანონმდებლობის ხელშეწყობით. ამ მახასიათებლების გარეშე სავარაუდოდ მოხდება ფორმალური რეგულაციების უგულებელყოფა.

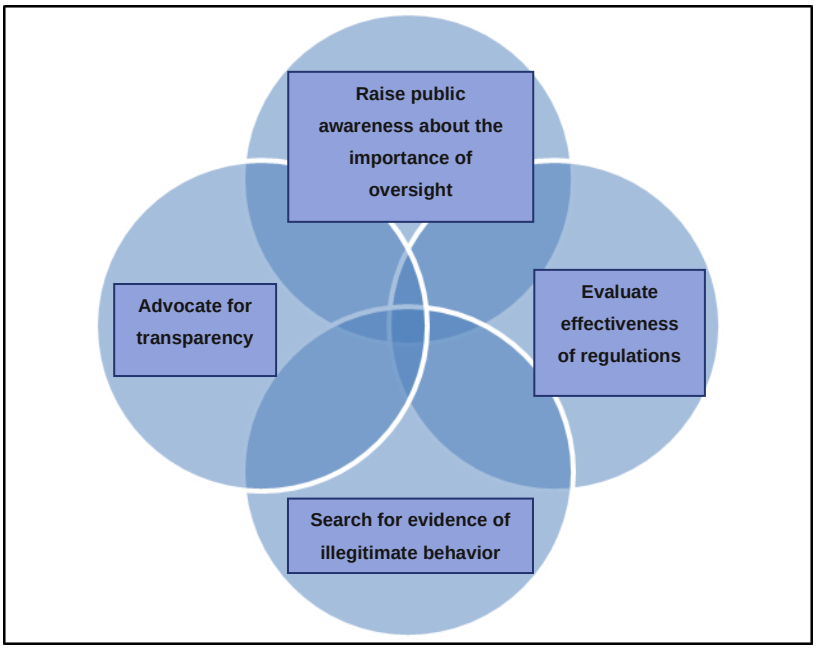
სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის როლი

> „საქმის გაკეთების საიდუმლო, მოქმედებაშია!“
> დანტე ალიგიერი (იტალიელი პოეტი, 1265-1321)

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ფორმალური რეგულაციები, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია პოლიტიკაში ფულის გასაკონტროლებლად, თუმცა არასაკმარისია ვაკუუმის შესავსებად. ფულის პოლიტიკურ პროცესში ბრუნვის გასაკონტროლებლად, სხვა დაინტერესებულმა მხარეებმაც უნდა მოირგონ უფრო აქტიური როლი. ზოგადად ამ საკითხში მოპასუხის როლში პოლიტიკოსები და პოლიტიკური პარტიები არიან წარმოდგენილი, თუმცა გამჭვირვალობის გაზრდისათვის საჭიროა ყველა ჩართულმა პირმა შეიცვალოს დამოკიდებულება ამ საკითხის მიმართ.

სამოქალაქო საზოგადოება

ცხრილი 6: სამოქალაქო საზოგადოების როლი პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობაში



პოლიტიკაში ფულის გასაკონტროლებლად ძირითადი ფუნქცია აქვთ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს. ისინი უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი იმაზე, რომ მოსახლეობამ იცოდეს ხმის ყიდვის უარყოფითი მხარეების, სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებისა და მასთან დაკავშირებული კანონების შესახებ. სამოქალაქო საზოგადოებას შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მონიტორინგში, მათ შეუძლიათ ის ფუნქციები აიღონ საკუთარ თავზე, რაც არ შეუძლია სახელმწიფო ინსტიტუტებს. ასეთი ტიპის პროექტები ბევრ ქვეყანაში განხორციელდა და ადგილობრივი დამკვირვებლები, გამუდმებით უმატებენ პოლიტიკურ ფინანსებს მათ საქმიანობის სფეროს. (შენიშვნა: პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგი არჩევნების დღემდე ბევრად ადრე უნდა დაიწყოს)

მედია

როგორც ტრადიციულმა, ისე ახალმა მედიამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ხალხმა იცოდეს, საიდან აქვს შემოსავალი პოლიტიკოსებს და როგორ ხარჯავენ თანხებს ისინი. დარღვევების გამოვლენით, მედიას შეუძლია ერთგვარად დასაჯოს ის პოლიტიკოსები, რომლებიც ცდილობენ ხალხის მათდამი დამოკიდებულება და მხარდაჭერის ნაკლებობა, შეცვალონ ფულით, რომელსაც დახარჯავენ პოლიტიკურ შეჯიბრში, კამპანიის დროს.

კიდევ ერთი მამოძრავებელი ძალა მარეგულირებელი რეფორმების უკან არის სკანდალი. შესაძლოა სკანდალმა ვერ ახსნას პოლიტიკური ფინანსების რეფორმების საჭიროება, თუმცა ის იქნება ცვლილების განხორციელების ძლიერი მიზეზი. თუ ხალხი უკმაყოფილოა იმ დარღვევებით, რასაც ისინი აწყდებიან მიმდინარე კამპანიისას, ისინი მოითხოვენ, რომ რაღაც შეიცვალოს, რომ მომავალში ასეთი რამ აღარ განმეორდეს. იუსტიციის დეპარტამენტის საარჩევნო დანაშაულის განყოფილების ყოფილმა დირექტორმა კრეიგ დონსანტომ აღნიშნა, რომ „ თუ როგორ უპასუხებს ქვეყანა პოლიტიკურ ფინანსურ სკანდალს, განაპირობებს მისი დემოკრატიული ინსტიტუტების სიძლიერეს.”[7]

[7] Donsanto, Craig. “From Crisis to Reform, a Historical Perspective” in *Democracy at Large*, Vol 2, No 4 2006, pg 11.

გრძელვადიანი ცვლილებებისთვის, მედია მხოლოდ მიმდინარე სკანდალზე კი არ უნდა ფოკუსირდეს, არამედ კვალდაკვალ მისდიოს ყველა მცდელობას, რომელიც სიტუაციის შეცვლას ემსახურება. ხშირია, რომ პოლიტიკოსები არჩევამდე ცვლილებებს პირდებიან ამომრჩევლებს, თუმცა არჩევნების დღის შემდეგ ავიწყდებათ საკუთარი დაპირებები.

დასკვნა

> „ფული ვერ მოიტანს წარმატებას, მაგრამ ფულის გამომუშავების თავისუფლება- ამას გააკეთებს“.ნელსონ მანდელა (სამხრეთ აფრიკის ყოფილი პრეზიდენტი)

რამდენიმე წლის წინ, IFES-მა რამდენიმე ორგანიზაციასთან ერთად შეაჯამა ბოლო ათწლეულების განმავლობაში პოლიტიკური დაფინანსების თემაზე მუშაობის გამოცდილებები. გამოცდილებები განსხვავდება ქვეყნის, რეგიონის და დროის მონაკვეთის მიხედვით, თუმცა ხუთი მთავარი დასკვნა გამოვლინდა, რაც ყველა კონტექსტში ჭეშმარიტია:

1. ფული აუცილებელია დემოკრატიული პოლიტიკური პროცესებისთვის, ასევე პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა ფინანსურ რესურსებზე, რათა შესძლონ საკუთარი როლის შესრულება დემოკრატიულ პროცესებში, რეგულაციებმა არ უნდა შეუშალოს ხელი ჯანსაღ კონკურენციას.

2. ფული არ არის უპრობლემო საკითხი პოლიტიკური სისტემის, შესაბამისად სასურველია რეგულაციების არსებობა.

3. პოლიტიკაში ფულის გაკონტროლების სტრატეგიების შემუშავებისას აუცილებლად უნდა გაითვალისწინონ ქვეყნის პოლიტიკური კულტურა დ კონტექსტი.

4. კარგად შემუშავებული და განხორციელებული რეგულაციები და მხილება, ხელს შეუწყობს პოლიტიკაში ფულის როლის გაკონტროლებას.

5. ეფექტური კონტროლისათვის საჭიროა გამჭვირვალობაზე დაფუძნებული კავშირი დაინტერესებულ მხარეებს შორის (როგორებიცაა მარეგულირებლები, სამოქალაქო საზოგადოება და მედია).

ამის გარდა, აუცილებელია გავაცნობიეროთ, რომ პოლიტიკური ფინანსებზე ეფექტური ზედამხედველობის დამყარებას ათწლეულები დასჭირდება, ყველა ვინც ამ საკითხზე მუშაობს, უნდა იყოს აღჭურვილი მოთმინებით და იცოდეს, რომ ხანგრძლივი სამუშაოს ჩატარება მოუწევს.

თუმცა ამ საკითხის მოუგვარებლობა, აჩენს რისკს, რომ პოლიტიკური პროცესები წარიმართებოდეს ფულით და არა საარჩევნო ბიულეტენით. პოლიტიკაში ფულის ეფექტური კონტროლი შესაძლებელი გახდება, მხოლოდ ყველა დაინტერესებული პირის აქტიური ჩართულობით.

წყაროები

IFES online content about political finance, available at http://ifes.org/issues/political-finance

IFES online content about abuse of state resources, available at http://www.ifes.org/abuse-state-resources

Group of States against Corruption (GRECO) Information about efforts regarding political finance in the Council of Europe region. Available at http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/

International Foundation for Electoral Systems (2018) *Abuse of Abuse of State Resources Research and Assessment Framework*, available at http://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*, available at http://www.ifes.org/publications/unfair-advantage-abuse-state-resources-elections

International Foundation for Electoral Systems (2013) *Political Finance Oversight Handbook*. Available at http://ifes.org/publications/tide-political-finance-oversight-handbook. Also available in Indonesian and Russian.

International IDEA (2012) *Political Finance Database*. Available at https://www.idea.int/themes/political-finance

Library of Congress (2011) *Campaign Finance: An Overview.* Available at http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/index.php

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. *Available in English, Dari, French, Pashto and Russian* at http://www.ifes.org/translated-publications-key-political-finance-issues

Open Society Justice Initiative (2004) *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*. Available at http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/monitoring_20041123

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

Transparency International, *Buying influence – money and elections in the Balkans*, available at https://www.transparency.org/whatwedo/publication/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans

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