

Rozdział IV

Monitorowanie dochodów kampanii wyborczej

Wprowadzenie

Ten rozdział zawiera omówienie sposobów, w jakie partie polityczne lub kandydaci uzyskują środki wykorzystywane na kampanie wyborcze. Opisuje różne rodzaje środków, które można uznać za dochody kampanii wyborczej, i rozważa tradycyjne metody monitorowania darowizn politycznych, łącznie z tym, co jest potrzebne do prowadzenia monitoringu. Szczególną uwagę poświęcono analizie oświadczeń o dochodach, pozwalającej odkryć małe prawdopodobnych i wzajemnie powiązanych donatorów, jak również monitorować darowizny typu *quid pro quo*. Ostatni fragment stanowi zarys śledczego podejścia do monitorowania dochodów.

Kwestie podstawowe

Co to jest dochód kampanii wyborczej?

Istnieją różne sposoby finansowania kampanii wyborczych: dotacje, pożyczki, dotacje rzeczowe lub przekazywane przez osoby trzecie, składki członkowskie, wpływy z aktywów i majątku lub działalności biznesowej, a także wykorzystanie środków administracji państwowej i publicznej. Z punktu widzenia niniejszego podręcznika, najbardziej interesującą kwestią jest sposób, w jaki te środki są dystrybuowane lub wykorzystywane, czyli potencjalne zagrożenie korupcją. Darowizny zostały poniżej omówione szczegółowo. Pożyczki, choć różnią się one od darowizn (ponieważ trzeba je spłacać), bywają udzielane partiom lub kandydatom w zamian za korzyści polityczne. Pożyczki można traktować podobnie do darowizny, jeśli stosuje się do nich wymóg jawności. Udział strony trzeciej odnosi się do towarów lub usług, opłacanych na rzecz partii politycznej lub kandydata. Korzyści i darowizny rzeczowe to towary i usługi oferowane kandydatom lub kampaniom za darmo lub po obniżonej cenie. Należy je traktować jak dochód równy ich wartości rynkowej. To samo dotyczy środków administracji państwowej, jeśli są one nadużywane do celów kampanii. Składki członkowskie rzadko są źródłem korupcji. Natomiast korupcyjne wykorzystanie dochodów z aktywów, majątku lub działalności biznesowej wykracza poza zasięg niniejszego podręcznika.

Zatem dla celów monitoringu źródła dochodów, którym należy poświęcić szczególną uwagę, to darowizny bezpośrednio, pożyczki, udziały stron trzecich lub wkład rzeczowy, a także nadużywanie środków administracyjnych – te bowiem najczęściej wiążą się z działaniami korupcyjnymi. Widzieliśmy już, jak udział strony trzeciej można monitorować jako wydatek, zaś sprzeniewierzenie środków administracyjnych będzie szczegółowo przedstawione w następnych rozdziałach. W niniejszym rozdziale zajmiemy się zatem darowiznami bezpośrednimi i pożyczkami.

Analiza sprawozdań ujawniających finanse

Przepisy o jawności

Monitorowanie bezpośrednich darowizn i pożyczek opiera się na przepisach o jawności. Zależnie od tego, jakie przepisy o jawności obowiązują w danym kraju, można podjąć jeden z trzech rodzajów monitoringu:

- *Porównanie deklaracji o dochodach z monitorowanymi wydatkami:* tam, gdzie partie lub kandydaci muszą ujawniać **całość dochodów**, deklarowaną sumę można porównać z monitorowanymi wydatkami na kampanię;
- *Ocena wiarygodności oświadczeń ujawniających:* tam, gdzie partie lub kandydaci muszą ujawnić **darowizny indywidualne**, łącznie z tożsamością donatorów i wysokością dotacji, sprawozdania finansowe dotyczące dochodów można analizować pod kątem donatorów mało prawdopodobnych lub wzajemnie ze sobą powiązanych.
- *Wyszukiwanie darowizn quid pro quo:* tam, gdzie partie polityczne lub kandydaci muszą ujawniać dotacje indywidualne, a ponadto dostępne są informacje na temat **decyzi politycznych** podejmowanych przez kandydatów lub partie lub przydzielanych przez nich **kontraktów publicznych**, można analizować sprawozdania finansowe w poszukiwaniu darowizn quid pro quo.

Badania Michaela Pinto-Duschinsky'ego na temat ram prawnych finansowania kampanii wyborczych wskazują, że pod koniec 2002 roku partie polityczne obejmował obowiązek złożenia jakiegoś rodzaju sprawozdania ujawniającego przychody w 67 spośród 104 badanych krajów. W 36 spośród 104 krajów partie polityczne musiały ujawniać darowizny indywidualne. Jednak monitorowanie indywidualnych darowizn będzie jednak możliwe jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną także następujące warunki:

- Ujawnianie donatorów będzie następować nie rzadziej niż raz w roku;
- Jawne będą nazwy/nazwiska donatorów (firm lub osób prywatnych) i ich dane/numery rejestracyjne;

- Ujawnione zostaną wysokości darowizn;
- Publicznie dostępna będzie informacja na temat cech finansowych donatorów (np. w rejestrach handlowych lub sprawozdaniach skarbowych).

Porównanie deklarowanych dochodów z monitorowanymi nakładami na kampanię wyborczą

Deklarowane dochody można porównać z monitorowanymi wydatkami na kampanię wyborczą w celu oceny wiarygodności deklaracji o dochodach. Jeśli monitorowane wydatki przekraczają deklarowane dochody, część dochodów zapewne została zatajona. Rezultaty takich porównań bywają spektakularne. Na przykład monitoring w Rumunii ujawnił, że wydatki największej partii na reklamę były jedenastokrotnie wyższe niż całość deklarowanych dochodów. Jednakże wiarygodność i siła takich wniosków zależy od dokładności oszacowań. Kandydaci i partie polityczne mogą gromadzić fundusze przez okres znacznie dłuższy niż trwanie samej kampanii, nawet przez całą kadencję. Istotne jest zatem, by wziąć pod uwagę także dochody z lat poprzednich, które można wykorzystać w kampanii wyborczej. Równocześnie należy ostrzec obserwatorów, by oszacowywali wydatki z dużą ostrożnością.

Popieranie reformy przepisów o jawności

Biorąc pod uwagę, że nawet w najbardziej rozwiniętych demokracjach wymogi na temat jawności są często niewystarczające, prawdopodobnym celem każdego projektu monitoringu będzie popieranie reform, prowadzących do większej jawności.

Porównanie monitorowanych wydatków i deklarowanych dochodów może obejmować następujące etapy:

1. Oszacowanie wydatków

- a. określenie metodologii monitorowania wydatków (zob. Rozdział 3);

b. wyznaczenie najwyższego rozsądnego poziomu wydatków i jego założeń (np.: „zakłada się, że opublikowane stawki reklamowe nie były objęte rabatem”);

c. wyznaczenie najniższego rozsądnego poziomu wydatków i jego założeń (np.: „zakłada się, że opublikowane stawki reklamowe były objęte najwyższym stosowanym rabatem”).

2. Oszacowanie dochodów

a. wybór źródła danych na temat dochodów;

b. wyznaczenie najwyższego rozsądnego poziomu dochodów i jego założeń (np.: „dochód kampanii wyborczej gromadzono przez całą kadencję”);

c. wyznaczenie najniższego rozsądnego poziomu dochodów i jego założeń (np.: „dochód kampanii wyborczej gromadzono jedynie w roku wyborczym”).

3. Porównanie

a. dokonanie porównań wszystkich możliwych kombinacji wydatków i dochodów, jak w hipotetycznym przykładzie na następnej stronie;

b. jeśli istnieją informacje szczególnie podkreślające konkretne oceny dochodów lub wydatków, należy je dodać do rezultatów obliczeń. Na przykład, jeśli powszechnie uważa się, że partie gromadzą niemal całość funduszy na kampanię w roku, w którym odbywają się wybory, zaś rabaty uzyskiwane na kampanię reklamową w mediach są raczej wysokie, należy zaznaczyć we wnioskach, że najbardziej prawdopodobne czy „najlepsze” oszacowanie opiera się na minimalnych założeniach tak dla dochodów, jak wydatków.

Jak oszacować dochody i wydatki

Hipotetyczny projekt monitorowania wyborów parlamentarnych mający na celu porównanie deklарowanych dochodów partii politycznych z ich wydatkami na reklamę. Monitoring przyniósł następujące dane:

Dochód deklarowany \$ 1 milion w 2001; \$ 2 miliony w 2002; \$ 3 miliony w 2003

Wydatki na reklamę \$ 10 milionów, przy założeniu rynkowych cen (standardowych stawek) za reklamy polityczne przy braku rabatów

Maksymalny rabat 60%

Opierając się na tych zmiennych oraz różnych założeniach dotyczących stopnia, w jakim dochody z minionych trzech lat wydatkowano na cele kampanii, można podać następujące oszacowanie dochodów, wydatków na reklamę oraz „ukrytych dochodów”, czyli różnicy między deklarowanymi dochodami a monitorowanymi wydatkami (w dolarach).

Założenie	Dochód deklarowany	Wydatki na reklamę	Dochód minus wydatki
Max. dochód (3 lata)	6 milionów	10 milionów	-4 miliony
Max. wydatki (bez rabatów)			
Max. dochód (3 lata)	6 milionów	4 miliony	+2 miliony
Min. wydatki (60% rabatu)			
Min. dochód (1 rok)	3 miliony	10 milionów	-7 milionów
Max. wydatki (bez rabatów)			
Min. dochód (1 rok)	3 miliony	4 miliony	-1 milion
Min. wydatki (60% rabatu)			

Liczby ujemne w kolumnie „Dochód minus wydatki” wskazują na ukryte dochody. Prezentacja wyników może obejmować wszystkie cztery możliwe scenariusze, uzupełnione wyjaśnieniem, który scenariusz jest najbardziej prawdopodobny i dlaczego.

Ocena wiarygodności oświadczeń ujawniających finanse

W tych krajach, w których ujawnianie jest obowiązkowe, partie i kandydaci mogą szukać sposobów obejścia obowiązku ujawniania pełnych **d**arowizn otrzymanych od konkretnych donatorów. Należy przeanalizować deklaracje o dochodach w celu odkrycia tak zwanych **nieprawdopodobnych donatorów**, czyli osób, których statusu nie da się potwierdzić, lub jest mało prawdopodobne, by posiadały one fundusze, pozwalające im na wpłacenie takiej darowizny, jaką się im przypisuje; a także wzajemnie powiązanych donatorów, czyli wykorzystanie wielu osób, na przykład członków rodziny, dla ukrycia dużej darowizny pochodzącej z jednego źródła.

Baza danych Lursoft na Łotwie

Kluczowym elementem w identyfikacji donatorów na Łotwie była baza danych o firmach – Lursoft (www.lursoft.lv). Ta baza danych zawiera listę wszystkich przedsiębiorstw zarejestrowanych na Łotwie, ich dyrekcji i udziałowców, a także majątku trwałego przedsiębiorstw i rocznych rozliczeń, w tym deklaracji o zysku bądź stracie. Baza danych pozwala użytkownikom uzyskać informację sprawdzoną w wielu źródłach na temat działalności biznesowej wymienionych osób. Na przykład, jeśli ktoś jest wymieniony jako dyrektor lub udziałowiec jakiejś firmy, baza danych pozwala sprawdzić, czy osoba ta nie posiada udziałów bądź tytułów własności w innych firmach zarejestrowanych na Łotwie.

Wykrywanie nieprawdopodobnych donatorów

Tam, gdzie ujawnia się tożsamość donatorów, można sprawdzić podane osoby prywatne lub korporacje, w celu oceny stopnia prawdopodobieństwa wpłacenia przez nich przypisanej im darowizny. Można to uczynić drogą oceny ich zdolności płatniczej, opartej na niezależnych źródłach, oraz przez bezpośredni z nimi kontakt. Oceniając zdolność donatora do płacenia, należy zdefiniować jasne kryteria, zgodnie z którymi deklarowany donator uważany jest za podejrzanego (czyli niewielki stopień prawdopodobieństwa, by był prawdziwym donatorem). Kryteria te będą różne w zależności od tego, czy ów donator jest firmą czy osobą prywatną.

Jeśli źródłem znaczącej darowizny jest firma, w miarę możliwości należy zebrać następujące informacje:

- Zyskowność przedsiębiorstwa;
- Płacone i zaległe podatki;
- Wniosek o ogłoszenie bankructwa;
- Próby odzyskania długu od przedsiębiorstwa.

Jeśli przedsiębiorstwo nie przynosi zysku, zalega z podatkami na dużą sumę, zagraża mu bankructwo lub ma inne znaczne długi, których termin płatności minął, a jednak występuje jako znaczący donator na liście partii politycznej lub kandydata, istnieją podstawy, by wątpić, czy przedsiębiorstwo rzeczywiście jest donatorem.

W wypadku donatorów – osób prywatnych, trudniej jest ocenić ich wartość netto i zdolność do wpłacenia darowizny. Przydatnymi wskaźnikami zamożności osoby prywatnej są listy udziałowców, właścicieli lub kierowników przedsiębiorstw. Jeśli nie istnieją takie wskaźniki dla danej osoby, można zadać pytanie, czy jest ona prawdopodobnym darczyńcą, czy też została wykorzystana dla ukrycia tożsamości prawdziwego donatora.

Zarzuty oparte na rozpoznaniu mało prawdopodobnych darczyńców powinny być formułowane bardzo ostrożnie. Gdzie tylko to możliwe, badanie wskaźników zarysowanych powyżej należy uzupełnić bezpośrednim kontaktem z zadeklarowanymi donatorami w celu uzyskania potwierdzenia dotacji. Jeśli donatorzy potwierdzą swą darowiznę, obserwatorzy powinni poprosić o dowody.

Nieprawdopodobni donatorzy w Republice Czeskiej

W Republice Czeskiej, doroczne sprawozdanie Obywatelskiej Partii Demokratycznej za 1995 rok zawierało listę indywidualnych donatorów na rzecz partii. W 1996 roku (wyborczym) podano w mediach, że kilku z podanych donatorów albo niczego nie wpłaciło, albo nie istniało – w jednym przypadku donator nie żył. Półtora roku później okazało się, że prawdziwym źródłem kilku dotacji była firma, która wygrała przetarg w prywatyzacji trzeciej co do wielkości stalowni w kraju. Skandal doprowadził do upadku rządu w listopadzie 1997 roku, a sprawa ta stała się ilustracją zinstytucjonalizowanej korupcji w finansach partii politycznych. Media wykorzystały w śledztwie dane dostarczone przez samą partię i skontaktowały się z wymienionymi donatorami.

Źródło: Quentin Reed, "Corruption in Czech Privatization; the Dangers of 'Neo-Liberal' Privatization", w: S. Kotkin I A. Sajo (red.), Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook, Central European University press, Budapeszt/Nowyn Jork, 2002, s. 281

Wykrywanie powiązanych donatorów

Duże darowizny z jednego źródła (firmy lub osoby prywatnej) można ukryć, dzieląc je między wielu różnych donatorów. Osoba prywatna może otwarcie darować niewielką sumę, a następnie złożyć dodatkowe, duże darowizny niejawnie, na przykład przez firmę, której dana osoba jest dyrektorem, albo przez jego/jej współmałżonka/kę i dzieci. Do takich praktyk dochodzi tam, gdzie wielkość indywidualnej dotacji jest regulowana prawem.

Powiązania między donatorami partii lub kandydata można ujawnić w sposób następujący:

1. Wybrać przypadkowo 100 donatorów każdej partii politycznej lub części kandydatów;
2. Dla każdego z wybranych donatorów obliczyć darowiznę de facto, zakładając, że pieniądze ofiarowane przez konkretnego donatora, jego lub jej współmałżonka i wszelką firmę, której donator jest dyrektorem lub właścicielem, w rzeczywistości pochodzą z jednego źródła.
3. Jeśli istnieje ustalony prawem limit indywidualnych darowizny, należy obliczyć liczbę przykładowych donatorów, których szacowane rzeczywiste wpłaty przekraczają limit. Ta liczba to „indeks wzajemnych powiązań”, czyli przybliżony wskaźnik procentu donatorów, którzy ukrywają swoją pełną wpłatę na rzecz danej partii lub kandydata.
4. Zgodnie z tym indeksem można ustanowić ranking różnych partii i kandydatów.

Wskaźniki ujawniają, do jakiego stopnia poszczególne partie lub kandydaci unikają lub obchodzą wyznaczone prawem limity darowizn: im wyższy wskaźnik, tym bardziej partie korzystają z takich rozwiązań.

Monitorowanie zadeklarowanych darowizn na Łotwie

Łotewski projekt monitoringu początkowo nie przewidywał zajmowania się dochodami partii, jednak kilka czynników złożyło się na zmianę strategii i objęcie analizą sprawozdań finansowych partii:

- Prowadzona w mediach żywa dyskusja o nieprawdopodobnych donatorach sprawiła, że sprawa ta znalazła się na poczesnym miejscu platformy politycznej;
- Z Delną porozumiało się telefonicznie kilka osób, które rozpoznały niektórych donatorów i wiedziały, że te osoby czy firmy nie mogłyby sobie pozwolić na takie wpłaty;
- W sprawozdaniach finansowych kilku partii tuż przed wyborami wystąpił nagły wzrost wysokości i/lub liczby dotacji, przy czym wiele osób dokonało wpłat zbliżonych do wyznaczonego prawem limitu.
- Wydatki na kampanię dwóch partii, które pojawiły się na scenie politycznej kilka miesięcy przed wyborami, były porównywalne z wydatkami partii działających od długiego czasu, co wywołało pytania dotyczące szybkiego gromadzenia przez nie znacznych funduszy.
- Wyznaczona prawem górna granica dotacji wpłaconych przez jednego donatora w ciągu roku wynosiła około 16 000 euro (20 500 dolarów). Ponieważ państwo nie subsydiowało kampanii wyborczych, 99% dochodów partii pochodziło z prywatnych dotacji. Biorąc pod uwagę te dwa czynniki łącznie, stanowią one zachętę do ukrywania zakresu prywatnych dotacji.
- Niedawne zmiany w przepisach dotyczących finansowania partii obligują partie do publikowania wszystkich dotacji i ich źródeł w Internecie, w ciągu dziesięciu dni od chwili otrzymania funduszy. Jest to cenne nowe źródło informacji dla monitoringu.

Obserwatorzy sprawdzili deklaracje z łotewskim rejestrem firm Lursoft, szukając następujących informacji:

- Osób fizycznych, które ofiarowały duże sumy pieniędzy (ponad 4200 dolarów), a nie były ani udziałowcami, ani członkami kierownictwa żadnej zarejestrowanej firmy;
- Firm, których wpływy, zyski, płacone podatki i obciążenia podatkowe nie wskazują, by mogły one posiadać fundusze, przeznaczone na dotacje dla partii politycznych;
- Powiązań między różnymi donatorami – osobami fizycznymi, a także między donatorami – osobami fizycznymi a firmami.

Na liście donatorów dwóch partii politycznych mało prawdopodobni donatorzy zajmowali poczesne miejsca. Największą liczbę nieprawdopodobnych donatorów miała Łotewska Droga; na drugim miejscu znalazł się Związek Zielonych i Chłopów, powstały zaledwie cztery miesiące przed wyborami i podobno finansowany przez grupę interesów przemysłu naftowego.

Informację tę opublikowano pięć dni przed wyborami i rozpropagowano w mediach. Według Delny stanowiła ona - biorąc pod uwagę szeroką kampanię reklamową partii politycznych - ważne alternatywne źródło informacji dla wyborców.

Wykrywanie dotacji quid pro quo

Korelacje między decyzjami politycznymi a politycznymi donatorami, dla których są one korzystne, mogą wiązać się z korupcją. Najbardziej typowe rodzaje decyzji politycznych, które podejmuje się w zamian za dotacje, obejmują:

- Przydzielanie zamówień publicznych;
- Przyznawanie licencji i koncesji firmom lub osobom prywatnym;
- Sprzedaż majątku państwowego (np. w ramach prywatyzacji lub sprzedaży nieruchomości);
- Przyznawanie subsydiów państwowych i innych funduszy publicznych firmom lub osobom prywatnym;
- Przyznawanie gwarancji państwowych na pożyczki firmom lub osobom prywatnym;
- Arbitralne decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych;
- Decyzje podejmowane w konkretnych sektorach (np. decyzje o dopuszczeniu lub odrzuceniu fuzji firm, ceny na środki farmaceutyczne lub ramy kontrolne dla funduszy inwestycyjnych).

Informacje o tego typu decyzjach można znaleźć w publicznych bazach danych, przez powołanie się na zagwarantowane prawem lub konstytucyjne prawo do informacji, albo przez prowadzenie przeglądu mediów.

Okres monitorowania darowizn quid pro quo

Monitorowanie dochodów często będzie procesem dłuższym niż monitorowanie wydatków. Szczególnie dotyczy to wyszukiwania przypadków darowizn quid pro quo. Choć zazwyczaj zakłada się, że decyzje polityczne korzystne dla donatorów podejmowane są po wpłaceniu darowizny, całkiem często zdarza się także scenariusz przeciwny. Co więcej, wymiana usług między donatorami a kandydatami, politykami lub partiami politycznymi to zazwyczaj nie jest wydarzenie jednorazowe. Na ogół są to złożone, długotrwałe układy, w których czas korupcyjnych wymian bywa często odwrotnością scenariusza „łapówka,

potem korzyść”. Monitoring prowadzony przez NGO (szczególnie w Stanach Zjednoczonych), badający darowizny i podejmowane decyzje polityczne w celu ujawnienia możliwych powiązań między nimi trwa niemal nieprzerwanie.

Tworzenie baz danych donatorów i decyzji na Słowacji

W ramach rozpoczętego w 2003 roku projektu "Kompleksowa Reforma Finansów Partyjnych" słowacka NGO Aliancia Fair Play rozpoczęła tworzenie bazy danych (www.fair-play.sk) obejmującej następujące punkty:

- Osoby fizyczne i firmy dotujące partie polityczne
- Wszyscy obecni i byli członkowie parlamentu;
- Wszyscy kandydaci w wyborach parlamentarnych;
- Wszyscy obecni i byli członkowie rządu łącznie z wiceministrami;
- Wszyscy burmistrzowie i członkowie rad okręgowych i miejskich;;
- Instytucje (np. ministerstwa) najbardziej podatne na korupcję i nielegalne finansowanie;
- Fundusze i subsydia kierowane i przyznawane przez te instytucje;
- Prywatne i firmowe pożyczki udzielone na podstawie gwarancji państwowych;
- Umorzone prywatne i firmowe długi;
- Kontrakty udzielone osobom prywatnym i firmom na podstawie zamówień publicznych;
- Kluczowi decydenci w przetargach na zamówienia publiczne i wszelkie powiązania te osoby mają/miały z prywatnym biznesem;
- Dane na temat „kto jest kim w biznesie na Słowacji”
- Lista grup lobbingowych i ich interesy;
- Analiza procedur zamówień publicznych i przyznanych kontraktów;
- Baza danych fundacji partyjnych.

Aliancia Fair Play zatrudniła dwóch doświadczonych dziennikarzy (na pełen etat i część etatu) i jednego programistę. Program oficjalnie uruchomiono w maju 2004 roku, jednak jeszcze zanim zaczął on działać w pełni, informacje z baz danych pozwoliły wskazać kilka przypadków donatorów, których firmy w wątpliwy sposób uzyskały zamówienia publiczne.

Śledząc przepływ pieniędzy w Stanach Zjednoczonych

Liczne NGO w Stanach Zjednoczonych zbierają i przedstawiają informacje na temat osób wpłacających pieniądze na kampanie wyborcze do Kongresu i prezydenckie, demonstrując w praktyce potężne przykłady możliwości monitorowania. Organizacje te dostarczają dziennikarzom i wszystkim, którzy chcą się zająć analizą darowizn politycznych, niemal komplet informacji na temat ujawnionych darowizn w kampaniach wyborczych do władz stanowych i federalnych, oraz obszerne informacje dotyczące możliwych powiązań między donatorami a kandydatami lub partiami. Najbardziej aktywne organizacje tego typu przedstawiono poniżej:

The Campaign Finance Information Center (www.campaignfinance.org) szkoli dziennikarzy, jak zbierać informacje i przeszukiwać bazy danych w celu wychwytywania darowizn politycznych, oraz szkoli ich w dziedzinie finansowania kampanii i wpływu darowizn na przydział kontraktów i stanowisk oraz legislacji. Dzięki temu dziennikarze są w stanie skutecznie interpretować swoje odkrycia.

The Center for Responsive Politics (www.opensecrets.org) to grupa badawcza pozapartyjna typu non-profit z siedzibą w Waszyngtonie, która zajmuje się śledzeniem przepływu pieniędzy w polityce oraz ich wpływem na wybory i politykę publiczną. Centrum prowadzi komputerowe badania spraw związanych z finansami kampanii wyborczych na rzecz programów informacyjnych, pracowników uczelni, działaczy i ogólnie społeczeństwa.

Common Cause (www.commoncause.org) to grupa nacisku, prowadząca kampanię w kluczowych sprawach politycznych, jedną z których jest finansowanie kampanii wyborczych i jego związki z lobbingsiem. Common Cause regularnie publikuje studia badawcze na temat wpływu pieniędzy na politykę i raporty na temat wielu spraw związanych z etyką i uczciwością rządu. Na przykład, organizacja ta opublikowała raport na temat związków między pieniędzmi, zapewnianymi przez organizacje lobbujące przeciwko ściślejszym przepisom w księgowości; sprawa ta zyskała rozgłos w związku z upadkiem giganta energetycznego Enron (zob. „Accounting for Disaster: Congress, Arthur Andersen and the \$60 Billion Enron Meltdown”, pod adresem www.commoncause.org/news/default.cfm?ArtID=76).

The Center for Public Integrity (www.publicintegrity.org) prowadzi badania i publikuje raporty na temat spraw dotyczących polityki społecznej w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie. Opublikowała wiele raportów opartych na monitoringu darowizn na rzecz kandydatów w wyborach i korzyści, jakie najwyraźniej zapewniali w zamian po wyborach.

The National Institute on Money in State Politics (www.followthemoney.org) śledzi polityczne wpłaty we wszystkich pięćdziesięciu stanach USA w łatwym do przeglądania formacie online. Na przykład udostępniła raporty na temat wpływów na rzecz polityków stanowych ze strony firm alkoholowych, tytoniowych i hazardowych.

Wszystkie wymienione wyżej organizacje uzyskują informacje na temat donatorów i darowizn od Federalnej Komisji Wyborczej (zob. www.fec.gov) i stanowych komisji wyborczych. Prezentują dane w sposób dostępny i wykorzystują rozliczne techniki – od przeglądania baz danych na temat zamówień publicznych po śledztwo dziennikarskie – by określić, co donatorzy uzyskali w zamian.

Publiczne bazy danych

Informacja na temat rodzajów zarysowanych wyżej decyzji jest coraz powszechniej dostępna dla społeczeństwa, szczególnie w Internecie. Donatorów będących osobami prywatnymi można sprawdzić w rejestrach firm, ujawniając ich powiązania biznesowe. Następnie firmy te można sprawdzić w rejestrze zamówień publicznych lub przyznanych licencji czy w rejestrze przetargów na zamówienia publiczne (wszystkie państwa UE muszą prowadzić taki rejestr w formie elektronicznej). Firmy–donatorzy, a także spółki związane z donatorami prywatnymi można sprawdzić w zapisach na temat rozstrzygniętych lub oczekujących na rozstrzygnięcie sądowych spraw antymonopolowych – zapisy te także są często publicznie dostępne w Internecie.

Zasady wolnego dostępu do informacji

Tam, gdzie władze państwowe nie udostępniają szeroko informacji o decyzjach politycznych. NGO mogą ich aktywnie poszukiwać. Można powołać się na szereg możliwych przepisów prawnych:

- Gwarancje konstytucyjne zapewniające prawo dostępu do oficjalnych dokumentów, lub ogólną ochronę prawa do uzyskania informacji;
- Przepisy administracyjne wymagające ujawnianie ustaw administracyjnych oraz innych dokumentów i informacji będących w posiadaniu władz;
- Prawa dotyczące petycji, które mogą pozwolić osobom prywatnym na domaganie się informacji od pewnych władz;
- Ustawę o Swobodnym Dostępie do Informacji.

Prawo gwarantujące dostęp do informacji publicznych, takie jak uchwała o swobodzie dostępu do informacji, to najsilniejsze narzędzie służące uzyskiwaniu dostępu do dokumentów i informacji. Pomaga upewnić się, że wnioskodawca spełnia określone prawem kryteria. Na przykład niektóre prawa stwierdzają, że wnioskodawca musi podać jedynie swoje nazwisko i adres, pod jaki dostarczana jest odpowiedź. W innych krajach wnioskodawca musi wypełnić specjalny formularz. Ustalenie osoby, która jest odpowiedzialna za

załatwianie próśb o informację i upewnienie się, że wasza prośba do tej osoby trafiła, również zwiększy szansę na sukces. Zauważcie, że od NGO nie powinno się wymagać podawania uzasadnienia wniosku ani wyjawiania innych informacji na temat monitoringu.

Jeśli pierwsza prośba zostanie odrzucona albo spotyka się z brakiem odpowiedzi ze strony właściwych władz, można złożyć odwołanie. W pierwszym przypadku będzie to zapewne odwołanie administracyjne, po którym dochodzi do procesu sądowego. W niektórych krajach wniosek może przejrzeć rzecznik praw obywatelskich, rzecznik interesu publicznego lub komisarz nadzorujący prawo do informacji i pomóc w zakwestionowaniu odmowy udzielenia informacji.

Warto zapoznać się z Ustawą o swobodnym dostępie do informacji w kraju, w którym będzie prowadzony monitoring. Jeśli jest w kraju NGO specjalizujące się z tej ustawie, warto porozumieć się z nią i zasięgnąć rady, jak najlepiej prosić o informacje.

Sieć Rzeczników Swobodnego Dostępu do Informacji

Istnieje na świecie sieć działaczy promujących swobodny dostęp do informacji. Dysponują oni bogactwem doświadczeń i mogą udzielić wielu rad na temat uzyskiwania tego typu wiadomości. Z Siecią Rzeczników Swobodnego Dostępu do Informacji (Freedom of Information Advocates Network) można się skontaktować przez www.foiadvocates.net. Innym przydatnym adresem, pod którym można znaleźć linki do tego typu organizacji i dodatkowe informacje, jest Program Swobodnego Dostępu do Informacji, prowadzony przez the Justice Initiative (www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi).

Przegląd mediów

Tam, gdzie skutecznie działa dziennikarstwo śledcze, informacje o decyzjach przynoszących korzyść donatorom można otrzymać z prasy lub innych mediów. Należy je jednak traktować z konieczną ostrożnością i nie zakładać, że są one zawsze i w pełni prawdziwe. Ich wiarygodność trzeba sprawdzać w każdym oddzielnym przypadku, biorąc pod uwagę fakt, w jakim zakresie są poparte dającymi się potwierdzić dowodami, a także opinią danego dziennikarza i konkretnego medium.

Wykorzystanie danych

Jeśli NGO stwierdza, że jakaś firma wpłaciła pieniądze na rzecz konkretnej partii politycznej, a następnie partia ta wydała decyzję korzystną dla tej firmy, to stwierdza się korelację między dotacją a decyzją polityczną. Takie korelacje nie stanowią jednak bezpośredniego dowodu korupcji. Może się zdarzyć, że decyzja została wydana zgodnie z prawem, w interesie publicznym, i darowizna nie miała wpływu na jej podjęcie. W braku dalszych informacji monitorujące NGO powinno dokumentować korelacje między darowiznami i decyzjami politycznymi nie osądzając z góry charakteru tych związków. Dalsze dochodzenie mogą w późniejszym terminie podjąć właściwe władze, dziennikarze lub inne organizacje pozarządowe.

Monitorowanie dochodów z wykorzystaniem metod dochodzeniowych

Monitorowanie dochodów z wykorzystaniem metod dochodzeniowych sprawdza się szczególnie tam, gdzie Studium Rozpoznawcze wskazało na wielką skalę ukrytych lub nielegalnych działań w finansowaniu kampanii wyborczej, ale nie można uzyskać informacji przez Porozumienia o Przejrzystości, ze źródeł oficjalnych ani przez niezależny monitoring narzędzi kampanii. Choć wywiady dostarczają zazwyczaj subiektywnych poglądów na temat finansów kampanii, mogą również wskazać na istotne aspekty mechanizmów finansowania partii, które nie wynikają z samych dokumentów. Metoda dochodzeniowa może okazać się przydatna dla uzyskania szacunkowych wielkości ogółu dochodów i/lub udziału dochodów pochodzących z dotacji, mało jest natomiast prawdopodobne, by przyniosła informacje na temat indywidualnych donatorów.

Przegląd mediów

Pierwszy etap dochodzenia powinien obejmować przeprowadzenie przeglądu mediów pod kątem wychwycenia informacji zasygnalizowanych w Studium Rozpoznawczym. Przegląd powinien skupić się na podejrzanych wzorcach finansowania. Na przykład tam, gdzie w Studium Rozpoznawczym znalazły się artykuły prasowe wskazujące, że partie polityczne są finansowane przez grupy interesu, dalszy przegląd może skupić się na potwierdzeniu tych związków. Doniesienia mediów w Rumunii wskazały, że producenci alkoholu wpłacili wysokie darowizny na rzecz partii politycznych, a następnie uzyskali potężne ulgi podatkowe lub inne korzystne rozwiązania. Także w Republice Czeskiej media okazały się bogatym źródłem informacji na temat finansowania partii politycznych ze źródeł prywatnych.

Budowanie wiarygodności

Badanie dochodów partii lub kandydata może być bardzo drażliwą sprawą. Niektóre źródła zapewne będą musiały zachować anonimowość. Otrzymane informacje mogą okazać się kontrowersyjne i nie tak niepodważalne jak dane o wydatkach na reklamę polityczną. NGO podejmująca tego typu działania powinna zatem wzmocnić swoją wiarygodność, zyskując poparcie ze strony jednej czy więcej osobistości publicznych lub instytucji (a najlepiej i tego, i tego).

Oczywistymi kandydatami na to stanowisko są byli wysokiej rangi politycy, cieszący się szacunkiem wśród wszystkich graczy politycznych. NGO powinna postarać się o ich poparcie. Może się to okazać przydatne nie tylko w budowaniu wiarygodności, ale także jako sposób uzyskania dostępu do cennych kontaktów, jakimi zazwyczaj dysponują tacy ludzie. Innym dobrym kandydatem będzie szanowana niezależna instytucja badawcza. Poparcie ze strony instytucji powszechnie uważanej za profesjonalną, niezależną i obiektywną może zwiększyć wiarygodność projektu i zapewnić mu przydatne źródła.

Prowadzenie wywiadów

Na podstawie informacji uzyskanej z ukierunkowanego przeglądu prasy, należy przeprowadzić szereg wywiadów z osobami, uznanymi za wprowadzone w opisywane zjawiska, a także z następującymi osobami:

- Wyższymi i byłymi funkcjonariuszami partyjnymi, uważanymi za godnych zaufania;
- Obecnymi i byłymi posłami;
- Obecnymi i byłymi funkcjonariuszami partyjnymi, którzy bezpośrednio odpowiadają za finanse kampanii wyborczej, takimi jak skarbnicy, osoby pozyskujące fundusze i managerowie kampanii.

Tam, gdzie wiadomo, jakie osoby mogłyby udzielić przydatnych informacji, ale nie są one skłonne do współpracy, monitorująca NGO powinna zaoferować im anonimowość.

Badanie finansów partyjnych w Polsce

Badania Marcina Waleckiego stanowią znakomity przykład metody dochodzeniowej w odniesieniu do finansów partii. Badania przyniosły przybliżone, ale dobrze uzasadnione szacunki dochodów partii. Opierały się przede wszystkim na następujących źródłach informacji:

- Ponad 200 sprawozdaniach i artykułach prasowych;
- Wywiadach z dziennikarzami śledczymi;
- Około 50 wywiadach przeprowadzonych w cztery oczy z funkcjonariuszami partyjnymi (byłymi i obecnymi) oraz kandydatami w wyborach.

Badania i ich wiarygodność zdecydowanie wzmocniła współpraca z Instytutem Spraw Publicznych (szanowanym polskim zespołem doradców), który porozumiał się ze wszystkimi funkcjonariuszami w sprawie przeprowadzenia z nimi wywiadów.

Jeśli chodzi o dochody, do najważniejszych ustaleń Waleckiego należało to, że duże dworkowizny od donatorów indywidualnych i firm stanowiły około 8% dochodów partii politycznej w 2001 roku, podczas gdy oficjalne raporty finansowe partii wykazywały znacznie niższy udział darowizn w stosunku do całości dochodów (4,2% w 1999 i 4,6% w 2000 roku). Wskazuje to na fakt, że partie nie informują rzetelnie o otrzymanych darowiznach.