



Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ:
Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την
Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο για τη ρύθμιση της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων & υποψηφίων



Το παρόν έγγραφο δημοσιεύεται με την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι απόψεις και τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται εδώ δεν αντανακλούν απαραίτητα τις επίσημες απόψεις των χωρών μελών του ΟΟΣΑ. Το παρόν έγγραφο, καθώς και οποιοσδήποτε χάρτης περιλαμβάνεται στο παρόν, δημοσιεύονται με κάθε επιφύλαξη ως προς το καθεστώς ή την κυριαρχία επί οποιουδήποτε εδάφους, ως προς τον καθορισμό των διεθνών συνόρων και των ορίων και ως προς το όνομα κάθε χώρας, πόλης ή περιοχής.

Λίγα λόγια για τον ΟΟΣΑ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αποτελεί ένα φόρουμ μέσω του οποίου οι κυβερνήσεις συγκρίνουν και ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους σε σχέση με πολιτικές που έχουν υλοποιήσει, προσδιορίζουν τις ορθές πρακτικές υπό το φως των αναδυόμενων προκλήσεων και προωθούν αποφάσεις και συστάσεις για τη δημιουργία καλύτερων πολιτικών για μια καλύτερη ζωή. Η αποστολή του ΟΟΣΑ είναι να προάγει πολιτικές που βελτιώνουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο.

Λίγα λόγια για το Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ

Η ελληνική κυβέρνηση δίνει προτεραιότητα στο αγώνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της δωροδοκίας και, με τη συνδρομή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, δεσμεύεται να αναλάβει άμεσα δράση. Υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.), το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς (ΕΣΚΔ) προσδιορίζει τους βασικούς τομείς που χρήζουν μεταρρύθμισης και προβλέπει ένα λεπτομερές σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς και της δωροδοκίας. Ο ΟΟΣΑ, σε συνεργασία με την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανέπτυξε μια σειρά επικουρικών δράσεων για την εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς. Το έργο αυτό έχει προγραμματιστεί να ολοκληρωθεί τον Ιανουάριο του 2018 και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ελλάδα. Για περισσότερες πληροφορίες επισκεφτείτε την [ιστοσελίδα του προγράμματος](#).



ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Ευχαριστίες

Το παρόν εγχειρίδιο ετοιμάστηκε από τη Μονάδα Δημόσιας Ακεραιότητας της Διεύθυνσης Δημόσιας Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ στο πλαίσιο του έργου τεχνικής βοήθειας προς την Ελλάδα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Υπό την επίβλεψη της Sarah Dix, των εργασιών ηγήθηκαν οι Lisa Klein και Yukihiro Hamada με την καθοδήγηση του Julio Bacio Terracino. Ο Άγγελος Μπίνης είχε ουσιαστική συμμετοχή στο έργο αυτό ενώ η Κατερίνα Κανέλλου διευκόλυνε τις συνεντεύξεις με τους εμπλεκόμενους φορείς. Η Laura McDonald ανέλαβε την επιμέλεια και τα θέματα επικοινωνίας, με τη συμβολή των Julie Harris και Meral Gedik. Η Alpha Zambou και η Παρασκευή Ακριβάκη παρείχαν την απαραίτητη διοικητική

Ο ΟΟΣΑ εκφράζει τις ευχαριστίες του προς την ελληνική κυβέρνηση, και ιδίως τη ΓΕΓΚΑΔ, για την υποστήριξη και τη συμβολή τους καθ' όλη τη διάρκεια του παρόντος έργου. Ο ΟΟΣΑ ευχαριστεί επίσης τους εμπειρογνώμονες που μοιράστηκαν τις εμπειρίες και τη γνώση τους, και ειδικότερα τα στελέχη της Ειδικής Υπηρεσίας της Επιτροπής Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης της Βουλής των Ελλήνων, τον Διευθυντή του Πολιτικού Γραφείου του Υπουργού Εσωτερικών, τα στελέχη των αρμοδίων οργανικών μονάδων του Υπουργείου Εσωτερικών και τους εκπροσώπους του Vouliwatch.

Πίνακας Περιεχομένων

1. Εισαγωγή	7
2. Δομικά στοιχεία των συστημάτων ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.....	9
Έλεγχοι στην παροχή χρηματοδότησης.....	9
Έλεγχοι στις δαπάνες.....	10
Κανόνες για τη διαφάνεια	11
Εποπτεία και επιβολή κυρώσεων.....	13
3. Βασικές αρχές και διεθνή πρότυπα.....	15
4. Αναπτύσσοντας ένα σταθερό νομοθετικό πλαίσιο	21
Σαφήνεια σκοπού	21
Επιβολή.....	21
Επίπεδο επιβάρυνσης που επιβάλλεται από τη νομοθεσία	22
5. Αποτελεσματική εποπτεία: Εφαρμόζοντας τις ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων	25
Ορισμός των γενικών αρχών και στόχων	25
Έγγραφα διαμόρφωσης της επιχειρησιακής πολιτικής	26
Συγγραφή των διαδικασιών	28
Καθορισμένες ροές εργασιών και εξειδικευμένο προσωπικό	28
Εμπλοκή ενδιαφερομένων	31
Το εποπτικό όργανο ως πρότυπο διαφάνειας	32
6. Προκλήσεις υλοποίησης και εργαλεία αντιμετώπισης τους.....	33
Παράρτημα Α. Συμπληρωματικές πηγές πληροφοριών	35

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία 25 χρόνια παρουσιάζεται μια συνεχή αύξηση του ενδιαφέροντος των διεθνών οργανισμών, των νομοθετικών οργάνων, των κοινωνιών των πολιτών και της ακαδημαϊκής κοινότητας στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Την ίδια περίοδο, σε πολλές χώρες του κόσμου έχουν θεσπιστεί σχετικοί κανονισμοί.¹ Μάλιστα, παρόλο που το πεδίο εφαρμογής και η φύση της ρύθμισης διαφέρει από χώρα σε χώρα, σχεδόν κάθε χώρα πλέον έχει εισαγάγει ρυθμίσεις για αυτό το πεδίο.²

Το ενδιαφέρον σε αυτό το πεδίο εστιάζεται ως επί το πλείστον στα νομοθετικά πλαίσια και σε κάποια διεθνή πρότυπα υψηλού επιπέδου. Ως εκ τούτου, έχει διαμορφωθεί ένα άρτια ανεπτυγμένο σύνολο δομικών στοιχείων που αποτελούν το θεμέλιο κάθε συστήματος ελέγχου για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, το οποίο θα αναλυθεί στο Κεφάλαιο 1. Επίσης, στο Κεφάλαιο 2, εκτός από τα διεθνή και εθνικά πρότυπα, παρατίθενται οι αρχές που διέπουν τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν για τον έλεγχο της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.

Στο Κεφάλαιο 3 παρέχονται πρακτικές πληροφορίες για το πώς να αναπτυχθεί ένα ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο για το σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.

Εντούτοις, η εφαρμογή των νόμων γύρω από το ζήτημα αυτό τυγχάνει μέχρι στιγμής λιγότερης προσοχής ενώ απουσιάζουν οι εμπειρικές έρευνες για τα υπέρ και τα κατά των διαφόρων επιχειρησιακών προσεγγίσεων. Μολονότι ένα αποτελεσματικό νομοθετικό πλαίσιο που συνάδει με τα διεθνή πρότυπα έχει κεντρικό ρόλο σε κάθε ισχυρό σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, χωρίς αποτελεσματική υλοποίηση, το σύστημα είναι καταδικασμένο να παραμείνει ελλιπές. Στο Κεφάλαιο 4 εξετάζονται τα μείζονα προαπαιτούμενα για την υλοποίηση ενός συστήματος ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων ενώ στο Κεφάλαιο 5 σκιαγραφούνται κάποιες από τις προκλήσεις που δύνανται να εμφανιστούν και τα εργαλεία για την αντιμετώπισή τους.

Πριν προχωρήσουμε παραπέρα, θα χρειαστεί να εξετάσουμε την έννοια «**χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων**» στην πλήρη έκτασή της. Ο συγκεκριμένος όρος είναι πολύ ευρύς αλλά στο παρόν εκπαιδευτικό εγχειρίδιο θεωρείται ότι περικλείει τόσο τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων όσο και τη χρηματοδότηση

-
1. Σε κάποιες χώρες, όπως τις Η.Π.Α. και το Ηνωμένο Βασίλειο, υπήρχαν ήδη από το 19ο αιώνα νομοθετικές διατάξεις που αφορούσαν συγκεκριμένες διαστάσεις της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων αλλά μόλις το 1974 θεσπίστηκαν ολοκληρωμένα νομοθετικά πλαίσια στις Η.Π.Α. και, αντίστοιχα, το 2000 στο Ηνωμένο Βασίλειο.
 2. Βλ. βάση δεδομένων της IDEA στη διεύθυνση www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database.

των προεκλογικών εκστρατειών. Η **χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων** περιλαμβάνει τα «έξοδα συντήρησης μόνιμων γραφείων, τη διεξαγωγή έρευνας στο πολιτικό γίγνεσθαι, τη συμμετοχή στον πολιτικό διάλογο, την εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους και άλλες καθιερωμένες λειτουργίες των πολιτικών κομμάτων».³ Ως **χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών** «νοούνται όλες οι χρηματικές εισφορές και οι εισφορές σε είδος καθώς και οι δαπάνες από και προς τους υποψηφίους, τα πολιτικά τους κόμματα ή τους υποστηρικτές τους για τους σκοπούς της εκλογής».⁴

3. IFES, Training in Detection and Enforcement (TIDE) Political Finance Oversight Handbook, με την επιμέλεια του Magnus Ohman (2013), σ. 8.

4. Αδημοσίευτη εργασία της Barbara Jouan Stonestreet.

2. Δομικά στοιχεία των συστημάτων ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων

Κάθε σύστημα ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων αποτελείται από 4 δομικά στοιχεία: τις πηγές χρηματοδότησης, τις δαπάνες, τη διαφάνεια και τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων.⁵ Μία σειρά από σετικές δημοσιεύσεις παρέχει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με καθένα από αυτά τα δομικά στοιχεία (δες το Παράρτημα Β). Για τους σκοπούς του παρόντος εγχειριδίου, η παρακάτω σύνοψη αναλύει τα βασικότερα σημεία κάθε στοιχείου.

Έλεγχοι στην παροχή χρηματοδότησης

Δύο είναι οι διακριτές πηγές χρηματοδότησης: η χορηγούμενη από το Κράτος χρηματοδότηση και τα έσοδα από φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Σε πολλές χώρες, τα πολιτικά κόμματα και/ή οι υποψήφιοι λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση. Η οικονομική ενίσχυση μπορεί να έχει τη μορφή επιχορήγησης (άμεση κρατική χρηματοδότηση) ή έμμεσης στήριξης, όπως πρόσβαση σε υπηρεσίες/κρατική περιουσία χωρίς επιβάρυνση ή σε μειωμένη τιμή.⁶ Το επίπεδο κρατικής χρηματοδότησης διαφέρει από χώρα σε χώρα, εντούτοις, στις περιπτώσεις κρατικής χρηματοδότησης τα κριτήρια επιλεξιμότητας παίζουν καίριο ρόλο. Εάν τα κριτήρια επιλεξιμότητας είναι πολύ υψηλά, μπορεί να παρακωλύσουν τη σύσταση νέων πολιτικών κομμάτων. Αντιστρόφως, τα ιδιαίτερος χαμηλά κριτήρια επιλεξιμότητας μπορούν να λειτουργήσουν ως σανίδα σωτηρίας για τα πολιτικά κόμματα που βρίσκονται στο χείλος της διάλυσης. Επίσης, τα χαμηλά κριτήρια ενθαρρύνουν τη δημιουργία καιροσκοπικών πολιτικών κομμάτων οι ιδρυτές των οποίων ενδιαφέρονται περισσότερο να εξασφαλίσουν κρατική ενίσχυση παρά να συμμετάσχουν δυναμικά στο πολιτικό γίγνεσθαι. Ενδεικτικά, τα συνηθέστερα κριτήρια για τον καθορισμό της κρατικής στήριξης είναι τα εξής: ο αριθμός των ψήφων που έλαβε το κόμμα στις προηγούμενες εκλογές, ο βαθμός εκπροσώπησης στο αιρετό όργανο ή ο αριθμός των

5. Εκτός από τα τέσσερα αυτά δομικά στοιχεία, ο κανονισμός ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων συχνά περιέχει κανόνες που διέπουν τους οικονομικούς όρους υποβολής υποψηφιότητας για ένα δημόσιο αξίωμα (καταθέσεις και δήλωση περιουσιακών στοιχείων των υποψηφίων) και νόμους που απαγορεύουν την εξαγορά ψήφων.

6. Σχεδόν το 60% των κρατών προβλέπουν κάποιο στοιχείο κρατικής χρηματοδότησης. Βλέπε IFES Brazil 2011 Conference Paper, *Global Trends in the Regulation of Political Finance*, σ. 3.

υποψηφίων που αναδείχθηκαν ή ο αριθμός των εκλογικών περιφερειών που κερδήθηκαν.⁷

Επίσης, πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα τού κατά πόσο η κρατική χρηματοδότηση πρέπει να γίνεται πριν ή μετά τις εκλογές. Ο ΟΑΣΕ/ΓΔΘΔΑ (Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη/Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων) και οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τους κανόνες λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων αναφέρουν σχετικά:

.....θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά το συστήματα παροχής χρηματοδότησης πριν από τη διενέργεια των εκλογών σε αντιπαράθεση με την απόδοση των δαπανών μετά τις εκλογές, γεγονός που διαιωνίζει την ανικανότητα των μικρών, νεοσύστατων ή άπορων κομμάτων να ανταγωνιστούν επί ίσοις όροις.⁸

Η ιδιωτική χρηματοδότηση αναγνωρίζεται ως ένα μέσο που επιτρέπει στα κόμματα και τους υποψηφίους να προσεγγίσουν το σώμα των πολιτών και να αναζητήσουν στήριξη είτε με τη μορφή χρηματικών εισφορών είτε εισφορών σε είδος.⁹ Ως εκ τούτου, η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να ιδωθεί ως ένα μέσο για τη συμμετοχή των πολιτών στις πολιτικές εξελίξεις. Οι βασικές μορφές ιδιωτικής χρηματοδότησης είναι οι συνδρομές των μελών, οι εισφορές, τα δάνεια και οι δραστηριότητες δημιουργίας εισοδήματος. Σε κάποια κράτη, ενδεχομένως να ισχύουν περιορισμοί στις πηγές ιδιωτικής χρηματοδότησης. Για παράδειγμα, στη Γαλλία απαγορεύεται στις εταιρείες να κάνουν δωρεές και σε πολλά κράτη απαγορεύονται τόσο οι οικονομικές ενισχύσεις από το εξωτερικό της χώρας όσο και οι ανώνυμες οικονομικές ενισχύσεις. Εκτός από τις κατηγορηματικές απαγορεύσεις, ενδεχομένως να υπάρχουν όρια στο ποσό των ενισχύσεων που επιτρέπονται από ιδιωτικές πηγές. Κάποιες χώρες θέτουν όριο στο ύψος της χρηματοδότησης για τον εκάστοτε χρηματοδότη, ενώ σε άλλες, τίθεται πλαφόν στο συνολικό ύψος των ενισχύσεων που μπορεί να συγκεντρώσει ένας υποψήφιος ή κόμμα από ιδιωτικές πηγές.

Έλεγχοι στις δαπάνες

Εάν θεωρήσουμε ότι οι πηγές χρηματοδότησης αποτελούν την «πλευρά της προσφοράς» σε σχέση με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, τότε οι έλεγχοι των δαπανών αποτελούν την «πλευρά της ζήτησης». Οι εν λόγω έλεγχοι συνήθως αποτυπώνονται ως όρια στις δαπάνες των προεκλογικών εκστρατειών των πολιτικών κομμάτων, των υποψηφίων και τυχόν τρίτων συμμετεχόντων στην προεκλογική εκστρατεία (για παράδειγμα υποψηφίων που δεν ανήκουν σε κάποιο πολιτικό κόμμα). Οι χώρες που επιβάλλουν όρια δαπάνης χρησιμοποιούν διαφορετικές προσεγγίσεις για τον υπολογισμό του ορίου των δαπανών. Κάποιες θέτουν ένα συγκεκριμένο απόλυτο

7. OECD (2016), Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Publishing, Paris, σσ. 37-45.

8. ΟΑΣΕ/ΓΔΘΔΑ και οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τον έλεγχο των πολιτικών κομμάτων, παράγραφος 184.

9. Η ενίσχυση σε είδος είναι κάθε μορφή αγαθών ή υπηρεσιών που παρέχεται δωρεάν ή σε τιμή που υπολείπεται της αγοραίας αξίας.

νούμερο, άλλες υπολογίζουν το όριο με βάση το μέσο ετήσιο μισθό ή το ελάχιστο ημερομίσθιο, και κάποιες άλλες υπολογίζουν το όριο δαπανών σε συνάρτηση με τον αριθμό των ψηφοφόρων ή των κατοίκων μιας εκλογικής περιφέρειας.

Όποια κι αν είναι η προσέγγιση που ακολουθείται, το όριο πρέπει να είναι λογικό. Εάν τεθεί πολύ υψηλά, θα είναι μόνο για τυπικούς λόγους και δεν θα έχει ουσιαστικό περιεχόμενο. Εάν το όριο τεθεί πολύ χαμηλά, μπορεί να μην επιτρέπει την επαρκή διεξαγωγή του προεκλογικού αγώνα και να βάλει κάποιους υποψηφίους στον πειρασμό να το καταστρατηγήσουν.

Ο νόμος ορίζει σαφώς την έννοια της προεκλογικής δαπάνης. Αυτό σημαίνει ότι οι τύποι δραστηριοτήτων που καλύπτονται πρέπει να είναι σαφείς και το διάστημα της (ελεγχόμενης) προεκλογικής εκστρατείας καθορισμένο, ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του ορίου δαπανών. Επίσης, είναι εξίσου σημαντικό να γίνεται σαφές ποιανού τα έξοδα υπόκεινται στο όριο – ιδανικά τα όρια θα πρέπει να ισχύουν για όλους όσους προβαίνουν σε προεκλογικές δαπάνες, δηλ. πολιτικά κόμματα, υποψηφίους και τρίτους (εκτός πολιτικών κομμάτων) συμμετέχοντες σε προεκλογικές εκστρατείες, καίτοι τα όρια δεν πρέπει να τίθενται στο ίδιο επίπεδο σε όλες τις περιπτώσεις.

Εκτός από τα όρια δαπάνης, κάποιες χώρες επιβάλλουν απαγορεύσεις σε διάφορες μορφές δαπανών. Οι πιο συνήθεις από αυτές είναι η απαγόρευση κατάχρησης των κρατικών πόρων, η απαγόρευση διαφήμισης στα ΜΜΕ και οι δραστηριότητες εξαγοράς ψήφων.

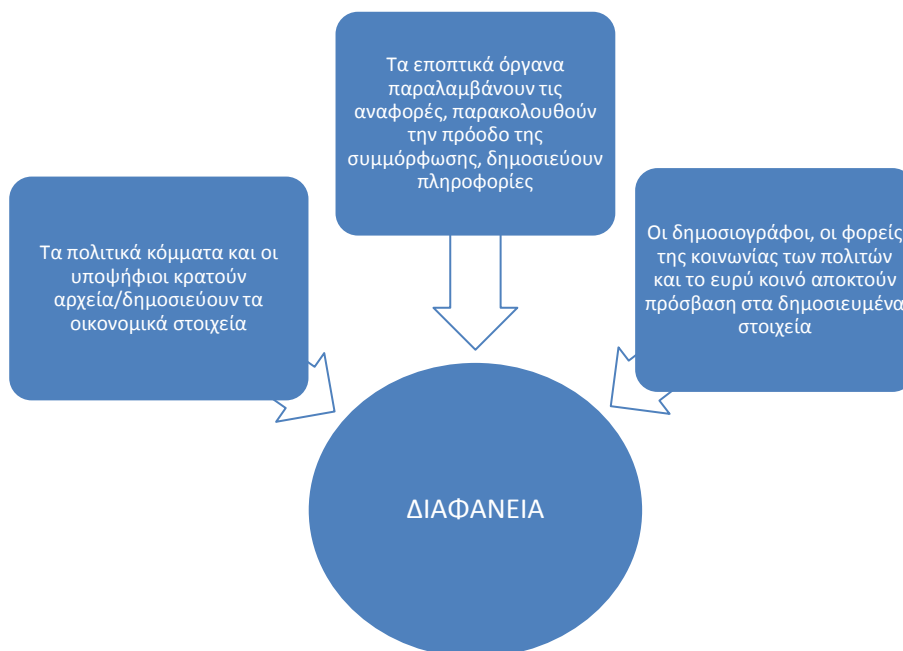
Στις περισσότερες χώρες υπάρχει περιορισμός στην κατάχρηση των κρατικών πόρων για τις δράσεις των πολιτικών κομμάτων και τις κομματικές προεκλογικές εκστρατείες. Σε κάποιες χώρες, η απαγόρευση μπορεί να είναι μέρος της νομοθεσίας που ρυθμίζει την διεξαγωγή των εκλογών ή ειδικότερα τα χρηματοοικονομικά θέματα των εκλογών. Αλλού μπορεί να εντάσσεται στη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς ή στους νόμους για τη δημόσια διοίκηση. Η βάση αυτού του συλλογισμού είναι ότι θα πρέπει να υπάρχει «σαφής διαχωρισμός μεταξύ του κράτους και των πολιτικών κομμάτων».¹⁰ Όταν ελλείπει ο αναγκαίος διαχωρισμός και γίνεται κατάχρηση του συστήματος, γκρεμίζεται ο ακρογωνιαίος λίθος της δημοκρατικής διακυβέρνησης, η ισότιμη μεταχείριση και η ισότητα ευκαιριών για να συμμετάσχει κανείς στην προεκλογική διαδικασία.

Κανόνες για τη διαφάνεια

Η διαφάνεια αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο κάθε συστήματος χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Οι πληροφορίες σχετικά με το από πού αντλούν τα κόμματα και οι υποψήφιοι τα χρήματα και πώς τα χρησιμοποιούν φωτίζουν το ενδεχομένως θολό τοπίο που μπορεί να γεννήσει υποψίες και να αποκρύψει διεφθαρμένες συναλλαγές. Οι απαιτήσεις υποβολής αναφορών και κοινοποίησης των οικονομικών στοιχείων

10. Βλέπε την παράγραφο 5 του Εγγράφου της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης.

διαφέρουν από χώρα σε χώρα¹¹ όπως και οι προσεγγίσεις για την υλοποίηση αυτών. Τα βασικά στοιχεία, ανάλογα με το κάθε κράτος, απεικονίζονται σχηματικά ως εξής:



Οι αρχές της διαφάνειας επιβάλλουν την εμπρόθεσμη υποβολή αναφορών που περιέχουν λεπτομερή στοιχεία, είναι περιεκτικές και εύληπτες. Οι πληροφορίες που διατίθενται θα πρέπει να είναι επαρκείς και να παρουσιάζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να δίνουν περιθώριο για ουσιαστική άσκηση εποπτείας και έλεγχο της συμμόρφωσης. Παράλληλα, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες όσων πρέπει να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις υποβολής των αναφορών. Για παράδειγμα, οι προθεσμίες θα πρέπει να αφήνουν επαρκές περιθώριο χρόνου για να συγκληθεί η ομάδα που είναι υπεύθυνη για τις αναφορές και να επαληθευτούν οι πληροφορίες που χρήζουν δημοσίευσης. Πρέπει επίσης να δοθεί προσοχή στο πόσες πληροφορίες από εκείνες που έχουν υποβληθεί στο εποπτικό όργανο θα δημοσιοποιηθούν, πότε και σε ποια μορφή. Επιτρέπεται η χρήση ψηφιακών μέσων για τη διευκόλυνση της καταχώρισης, διαβίβασης και της επαλήθευσης των πληροφοριών που προορίζονται για δημοσίευση.

Το κοινωνικοπολιτικό και νομικό πλαίσιο κάθε χώρας επηρεάζει κάθε διάσταση των κανονισμών ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων αλλά γίνεται ιδιαίτερα αισθητό στον τομέα της υποβολής αναφορών και της δημοσίευσης των οικονομικών δεδομένων. Ενδεχομένως να υπάρχουν θεσμικοί περιορισμοί σχετικά με

11. Στο 89% των ευρωπαϊκών χωρών και στο 86% των ασιατικών χωρών τα πολιτικά κόμματα υποχρεούνται να δημοσιοποιούν τακτικά τα οικονομικά τους στοιχεία με τη μορφή εκθέσεων. Και στο 90% των ευρωπαϊκών χωρών και στο 71% των ασιατικών χωρών, οι αναφερόμενες πληροφορίες πρέπει να περιέχονται στη δημόσια σφαίρα. Βλέπε, IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database (2012) and Political Finance Database, www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database (ημερομηνία πρόσβασης: 16 Αυγούστου 2017).

το ποια στοιχεία πρέπει να υποβληθούν στο εποπτικό όργανο. Για παράδειγμα, στη Γαλλία, η ερμηνεία του άρθρου 4 του Συντάγματος επιβάλλει την απαγόρευση της υποχρεωτικής υποβολής των πληροφοριών περί των γενικών οικονομικών λειτουργιών ενός κόμματος στο εποπτικό όργανο. Επίσης, μπορεί να τυγχάνουν εφαρμογής άλλοι νόμοι όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων, απαγορεύοντας τη δημοσίευση συγκεκριμένων δεδομένων που αφορούν στον δωρητή. Σε άλλες χώρες, οι ηλεκτρονικές υπογραφές μπορεί να μην έχουν νομική ισχύ ακόμα (ή μπορεί να απαιτείται ειδική άδεια) γεγονός που επηρεάζει την ανάπτυξη και χρήση μιας ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων για την καταχώριση των απαιτούμενων πληροφοριών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο νόμος προβλέπει τη δημοσίευση των οικονομικών ενισχύσεων στα πολιτικά κόμματα όταν υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο. Ωστόσο, ειδικά στη Βόρειο Ιρλανδία, οι οικονομικές ενισχύσεις προς πολιτικά κόμματα εξαιρούνται από την κοινοποίηση για λόγους προστασίας της ασφάλειας των δωρητών λόγω των πολυετών συγκρούσεων στη χώρα.

Εποπτεία και επιβολή κυρώσεων

Το τελευταίο δομικό στοιχείο κάθε συστήματος χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων είναι η ανάγκη για έναν αποτελεσματικό εποπτικό μηχανισμό. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να συσταθούν φορέας/φορείς που θα έχουν ως κύρια δραστηριότητα τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία και θα πρέπει να υπάρχουν κυρώσεις που θα ισχύουν σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Ανά τον κόσμο, εφαρμόζονται διαφορετικά μοντέλα εποπτικών οργανισμών. Κάποιες χώρες αναθέτουν τη λειτουργία της εποπτείας στο φορέα διαχείρισης των εκλογών, ενώ κάποιες άλλες αναθέτουν αυτό το ρόλο σε κάποιο υπουργείο. Άλλες λύσεις είναι η ανάθεση του έργου της εποπτείας σε έναν δικαστικό οργανισμό, σε κάποιο κρατικό ελεγκτικό όργανο ή σε κάποιον εξειδικευμένο δημόσιο φορέα. Όπως θα αναλυθεί παρακάτω, το εποπτικό όργανο πρέπει να είναι αμερόληπτο, ανεξάρτητο και να έχει επαρκείς πόρους. Ανεξαρτήτως του ποιος φορέας επωμίζεται την ευθύνη της εποπτείας, το εποπτικό όργανο πρέπει να έχει την κατάλληλη αρμοδιότητα, τις κατάλληλες πολιτικές και τα κατάλληλα άτομα και διαδικασίες για να φέρει σε πέρας το έργο του. Και, το πιο σημαντικό όλων, πρέπει να έχει την πολιτική βούληση να εκπληρώσει την αποστολή του.

Οι κυρώσεις λαμβάνουν ποικίλες μορφές όπως διοικητικές ποινές, κατάσχεση, υποχρεωτική λήψη διορθωτικών μέτρων, στέρηση δημόσιας χρηματοδότησης, διαγραφή από τα οικεία μητρώα και/ή ποινικές κυρώσεις. Ο σκοπός των κυρώσεων θα πρέπει να είναι η αποκατάσταση των παραβατικών συμπεριφορών, η τιμωρία του παραβάτη ώστε να μην ωφεληθεί από την παρανομία και η αποτροπή κάθε μελλοντικής παραβίασης. Γίνεται διεθνώς αποδεκτό ότι οι κυρώσεις θα πρέπει να είναι «αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές».¹² Φυσικά, δεν είναι αρκετό να προβλέπονται τέτοιες κυρώσεις εκτός κι αν χρησιμοποιούνται με αντικειμενικό τρόπο χωρίς κομματικές σκοπιμότητες. Συνεπώς, είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι υπάρχει

12. Σύσταση Rec (2003)4 της επιτροπής υπουργών, άρθρο 16.

«ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής κατά των διοικητικών αποφάσεων» όπως είναι η επιβολή των κυρώσεων.¹³

13. Έγγραφο της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης (1990) του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), παράγραφος 5.10.

3. Βασικές αρχές και διεθνή πρότυπα

Ο κανονισμός ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων ξεκινά με την παραδοχή ότι τα πολιτικά κόμματα και οι υποψήφιοι κατέχουν καίρια θέση στο δημοκρατικό πολίτευμα και χρειάζονται επαρκή χρηματοδότηση για να είναι αποτελεσματικά. Επίσης, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι ένα σωστό πλαίσιο ρύθμισης σε αυτόν τον ευαίσθητο τομέα προϋποθέτει την εξισορρόπηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αφενός, οι διεθνείς συμφωνίες όχι μόνο κατοχυρώνουν το δικαίωμα συμμετοχής στα κοινά και το δικαίωμα της ψήφου¹⁴, αλλά αναγνωρίζουν και το δικαίωμα του οργανώνεσθαι και του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής και το δικαίωμα της έκφρασης.¹⁵ Τα παραπάνω δικαιώματα και ελευθερίες είναι θεμελιώδη στο πλαίσιο του πολιτικού λόγου και της προεκλογικής συζήτησης. Αφετέρου, ως ένα βαθμό, γίνεται ανεκτός ο έλεγχος ή η παραβίαση αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία και το αδιάβλητο της εκλογικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, η ελευθερία της έκφρασης θα μπορούσε θεωρητικά να μην περιορίζει τα χρήματα που μπορεί να συνεισφέρει ένα άτομο για να στηρίξει ή να απορρίψει ένα συγκεκριμένο υποψήφιο ή κόμμα. Ωστόσο, η δυνατότητα παροχής απεριόριστων πόρων θα μπορούσε να συμβάλλει στην αθέμιτη επιρροή εύπορων χρηματοδοτών και να υπονομεύσει την ίδια την προεκλογική εκστρατεία. Το σημαντικό ερώτημα είναι η οριοθέτηση αυτών των συγκρουόμενων συμφερόντων.

Για να επιτευχθεί ο στόχος της οριοθέτησης, είναι σημαντικό να εντοπιστούν οι βασικές αρχές που διέπουν τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Δεύτερον, ο κανονισμός θα πρέπει να προάγει την ισότητα έτσι ώστε όλα τα πολιτικά κόμματα ή οι υποψήφιοι που δεν διαθέτουν αξιόλογους οικονομικούς πόρους να μπορούν να ανταγωνιστούν τα πιο εύπορα κόμματα στο πλαίσιο της εκλογικής διαδικασίας. Τρίτον, η διαφάνεια είναι εξόχως σημαντική, ή εάν δανειστούμε τα λόγια του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Η.Π.Α. «Η ηλιακή ακτινοβολία λέγεται ότι είναι το καλύτερο απολυμαντικό». Η τέταρτη αρχή είναι η λογοδοσία, που σημαίνει ότι οι πολιτικοί παράγοντες πρέπει να καθίστανται υπόλογοι για τις πράξεις τους μέσω της αποτελεσματικής εποπτείας και της επιβολής κυρώσεων.

14. Βλέπε το Γενικό Σχόλιο 25 της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το άρθρο 1 του Εγγράφου της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης (1990).

15. Έγγραφο της Διάσκεψης της Κοπεγχάγης (1990) του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), παράγραφοι 9.3 και 10.

Η σύνθεση αυτών των αρχών διαφέρει¹⁶ και αποτελεί αντικείμενο μιας, κατά τα άλλα, ατέρμονης ακαδημαϊκής διαμάχης, ωστόσο, όλες είναι αποδεκτές σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό. Στην ουσία, συνιστούν το θεμέλιο λίθο των διεθνών προτύπων για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζεται το πλαίσιο και το ιστορικό αυτών των βασικών αρχών. Επισημαίνονται σχετικά ζητήματα που αφορούν στο πλαίσιο ρύθμισης και σχετίζονται με κάθε μία από τις προαναφερθείσες αρχές, εντοπίζει τα διεθνή πρότυπα ή άλλη καταγεγραμμένη αναφορά και παρέχονται παραδείγματα συνηθισμένων προσεγγίσεων για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων.

16. Για παράδειγμα, κάποιες ειδικοί/οργανισμοί αναφέρονται στη «μεταχείριση επί ίσοις όροις» και όχι στην ισότητα ευκαιριών. Βλέπε π.χ. OECD (2016) *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture* (OSCE) *Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris. Άλλοι πάλι υποστηρίζουν ότι είναι αδύνατη η επίτευξη μεταχείρισης επί ίσοις όροις στην πολιτική και επιλέγουν την «ισότητα ευκαιριών». Βλέπε λ.χ. Ewing, *The Cost of Democracy Party Funding in Modern British Politics*, Hart Publishing 2007.

Αρχή	Συνδεδεμένο πρόβλημα ρυθμιστικού πλαισίου	Βασικά διεθνή/ευρωπαϊκά πρότυπα	Προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση της πρόκλησης
	Κατάχρηση κρατικών πόρων	<p>μέτρων για την πρόληψη των υπερβολικών αναγκών χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων όπως τη θέσπιση ορίων στις δαπάνες για προεκλογικές εκστρατείες».</p> <p>Άρθρα 2-3 της Σύστασης Rec (2003) 4 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Η ισότητα ευκαιριών πρέπει να είναι εγγυημένη τόσο για τα πολιτικά κόμματα όσο και για τους υποψηφίους. Αυτό υπαγορεύει την τήρηση ουδέτερης στάσης από τις κρατικές αρχές, ιδίως σε ό,τι αφορά την προεκλογική εκστρατεία, την κάλυψη από τα ΜΜΕ και ιδίως τα ιδιωτικά, και την κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Απαγόρευση κάποιων μορφών προεκλογικής δαπάνης • Απαγόρευση της χρήσης κρατικών/ διοικητικών πόρων κατά τη διάρκεια των προεκλογικών εκστρατειών (π.χ. να επιβάλλεται στο προσωπικό να παρίσταται σε πολιτικές συγκεντρώσεις, να χρησιμοποιούνται τα κρατικά κτίρια για τους σκοπούς της προεκλογικής εκστρατείας, να κατανέμεται ισότιμα ο χρόνος προβολής στις ειδήσεις)
ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ	<p>Αρχειοθέτηση και υποβολή εκθέσεων</p> <p>Κοινοποίηση</p>	<p>Σύσταση Rec 1561(2001) της κοινοβουλευτικής συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων πρέπει να χαρακτηρίζεται από πλήρη διαφάνεια, γεγονός που προϋποθέτει ότι, ειδικά τα πολιτικά κόμματα, θα πρέπει να κρατούν αρχεία όλων των εσόδων και δαπανών, τα οποία να υποβάλλονται τουλάχιστον μία φορά ετησίως σε ανεξάρτητη ελεγκτική αρχή και να δημοσιοποιούνται».</p> <p>Άρθρο 12 της Σύστασης Rec (2003)4 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Τα κράτη θα πρέπει να απαιτούν από τα πολιτικά κόμματα και τα συνδεδεμένα με αυτά νομικά πρόσωπα να τηρούν δεόντως αρχεία και βιβλία».</p> <p>Άρθρο 12 της Σύστασης Rec (2003)4 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Τα κράτη θα πρέπει να υποχρεώνουν τα πολιτικά κόμματα να υποβάλουν τους λογαριασμούς [...] στην ανεξάρτητη αρχή».</p> <p>Άρθρο 7.3.19 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς: «Κάθε κράτος δεσμεύεται να λαμβάνει τα προσήκοντα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα [...] για τη βελτίωση της διαφάνειας στη χρηματοδότηση των υποψηφίων για αιρετά δημόσια αξιώματα και, κατά περίπτωση, για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ανάπτυξη λογιστικών κατευθύνσεων και προτύπων ή διάθεση αυτών • Διορισμός συγκεκριμένου ατόμου που θα είναι υπεύθυνο για τα οικονομικά του κόμματος/υποψηφίου (άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, τήρηση λογαριασμών, υποβολή αναφορών κ.ά.) • Τήρηση προθεσμιών • Επιβολή του καθήκοντος δημοσιοποίησης των πληροφοριών • Ορισμός προθεσμιών για τη δημοσιοποίηση

Αρχή	Συνδεόμενο πρόβλημα ρυθμιστικού πλαισίου	Βασικά διεθνή/ευρωπαϊκά πρότυπα	Προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση της πρόκλησης
		Παράγραφος XX του ΟΑΣΕ/ΓΔΘΔΑ (Επιτροπή της Βενετίας), κατευθυντήριες οδηγίες του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων: «Η διαφάνεια των εκλογικών δαπανών θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω της δημοσιοποίησης των λογαριασμών της προεκλογικής εκστρατείας».	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός τρόπων δημοσιοποίησης
Λογοδοσία	<p>Εποπτεία</p> <p>Κυρώσεις</p>	<p>Άρθρο 14 της Σύστασης Rec (2003) 4 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Τα κράτη θα πρέπει να παράσχουν ανεξάρτητη εποπτεία όσον αφορά στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών».</p> <p>Παράγραφος 212 του ΟΑΣΕ/ΓΔΘΔΑ (Επιτροπή της Βενετίας), Κατευθυντήριες οδηγίες του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων: Κρίνεται σκόπιμη η λήψη αποτελεσματικών μέτρων [...] για να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία του σώματος από την πολιτική πίεση και αμεροληψία.</p> <p>Άρθρο 16 της Σύστασης Rec (2003) 4 της επιτροπής υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης: «Τα κράτη θα πρέπει να ορίζουν ότι η παραβίαση των κανόνων [...] επισύρει αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Θέσπιση διατάξεων που εγγυώνται την ανεξαρτησία του εποπτικού οργάνου • Καθιέρωση διαδικασίας διορισμού • Ορισμός επαγγελματικών προσόντων/περιορισμών • Εξασφάλιση επαρκών πόρων • Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο εποπτικό όργανο • Υιοθέτηση δέσμης κυρώσεων • Καθιέρωση διαδικασιών επιβολής κυρώσεων • Κατοχύρωση του δικαιώματος προσφυγής κατά αποφάσεων επιβολής κυρώσεων

4. Αναπτύσσοντας ένα σταθερό νομοθετικό πλαίσιο

Πολύ συχνά, οι επερχόμενες εκλογές ή ένα μεγάλο πολιτικό σκάνδαλο ενεργούν ως καταλύτης για την ανάληψη μεταρρυθμίσεων σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Από μόνα τους κανένα από τα δυο παραπάνω στοιχεία δεν έχουν αρνητικό αντίκτυπο, αλλά και τα δύο μαζί μπορούν εύκολα να επισκιάσουν και να υπονομεύσουν την υιοθέτηση μιας πιο μεθοδικής προσέγγισης στη δημιουργία/τροποποίηση ενός καθεστώτος χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Ωστόσο, μια μεθοδική προσέγγιση είναι ακριβώς αυτό που απαιτείται για τη θέσπιση ενός ισχυρού και λειτουργικού ρυθμιστικού πλαισίου. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση του ρυθμιστικού πλαισίου για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, διότι, αντίθετα με τα κοινωνικά προγράμματα ή άλλες μορφές οικονομικής ρύθμισης, η νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών είναι εκείνη που ορίζει τους κανόνες για την πρόσβαση στην εξουσία. Υπάρχουν διάφοροι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη σύνταξη της νομοθεσίας.

Σαφήνεια σκοπού

Πρέπει να υπάρχει σαφήνεια σχετικά με τους στόχους της νομοθεσίας. Αν ο στόχος είναι να εξασφαλιστεί ότι τα πολιτικά κόμματα διαθέτουν επαρκείς πόρους, θα ήταν πιθανώς ορθό, να δοθεί η δυνατότητα στους χρηματοδότες να ενισχύουν το κόμμα με μεγάλα χρηματικά ποσά και να τίθεται υψηλό όριο για τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων καθώς, θεωρητικά, είναι πιθανότερο να συνεισφέρουν οι χρηματοδότες αν η ταυτότητά τους είναι προστατευμένη από το δημόσιο έλεγχο. Από την άλλη πλευρά, αν στόχος είναι να αυξηθεί το επίπεδο διαφάνειας, η θέσπιση ενός υψηλότερου ορίου για τη δημοσιοποίηση των στοιχείων δεν θα οδηγούσε στην επίτευξη αυτού του στόχου. Εν ολίγοις, η σαφήνεια του σκοπού βοηθά τους νομοθέτες να επιλέξουν τον καταλληλότερο μεταξύ αντικρουόμενων στόχων. Παρέχει επίσης καθοδήγηση σε όσους θα πρέπει να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν το νόμο, είτε πρόκειται για πολιτικά κόμματα, είτε για το εποπτικό όργανο είτε για τη δικαστική εξουσία.

Επιβολή

Η όποια νομοθετική πρόταση θα πρέπει να αξιολογείται ως προς τη δυνατότητα επιβολής της κατά τη διαδικασία της σύνταξης. Πρέπει να εξεταστούν διάφορα ζητήματα που αφορούν την δυνατότητα επιβολής των σχετικών διατάξεων. Το πρώτο είναι αν υπάρχουν **νομικά κενά** που θα διευκολύνουν την παράκαμψη της νομοθεσίας και/ή την καταστρατήγηση του σκοπού της. Ας υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι ο στόχος της νομοθεσίας είναι να περιοριστεί η επιρροή που

συνδέεται με μεγάλες οικονομικές ενισχύσεις. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, δεν θα αρκούσε να επιβληθεί ανώτατο όριο στις οικονομικές ενισχύσεις προς τα πολιτικά κόμματα, χωρίς να επιβληθεί ανώτατο όριο στις οικονομικές ενισχύσεις προς τους υποψηφίους. Ο οποιοσδήποτε χρηματοδότης θα μπορούσε να κάνει απεριόριστες οικονομικές ενισχύσεις –νόμιμα– στους υποψηφίους του κόμματος και με τον τρόπο αυτό να καταστρατηγεί το νόημα του νόμου. Ένα άλλο πιθανό κενό με τα όρια εισφορών προκύπτει όταν ο νόμος δεν περιλαμβάνει έναν ευρύ ορισμό του τι νοείται ως εισφορά. Για παράδειγμα, αν ο νόμος δεν συμπεριλάβει στον ορισμό τα δάνεια, τίποτα δεν θα έμπαινε εμπόδιο στην επιθυμία των χρηματοδοτών να χορηγούν μεγάλα, κρυφά δάνεια στο κόμμα της προτίμησής τους. Τέλος, ένας χρηματοδότης που έχει συνεισφέρει το ανώτατο όριο βάσει του νόμου μπορεί να επιδιώξει να δώσει χρήματα σε φίλους και συγγενείς με τη συμφωνία ότι εκείνοι, με τη σειρά τους, θα προβούν στην οικονομική ενίσχυση του επιθυμητού αποδέκτη. Για να αποφευχθεί αυτό το κενό, ο νόμος θα πρέπει να απαγορεύει ρητά την οικονομική ενίσχυση για λογαριασμό τρίτου.

Το δεύτερο ζήτημα που σχετίζεται με την επιβολή του ρυθμιστικού πλαισίου είναι κατά πόσον το νομοθετικό πλαίσιο παρέχει τα απαραίτητα μέσα για τον εντοπισμό παραβιάσεων του νόμου. Για παράδειγμα, αν υπάρχουν όρια για τις οικονομικές ενισχύσεις ή τις δαπάνες, τότε τα προσωπικά στοιχεία των χρηματοδοτών και των προμηθευτών θα πρέπει να είναι εύκολα αναγνωρίσιμα. Ο νόμος θα πρέπει να προβλέπει τις πληροφορίες που χρήζουν καταγραφής και αναφοράς. Το απαιτούμενο επίπεδο λεπτομέρειας πρέπει να είναι επαρκές ώστε να επιτρέπει στο εποπτικό όργανο να επαληθεύει την ταυτότητα και τα ποσά που εμπλέκονται στις συναλλαγές. Για τους προμηθευτές, θα ήταν λογικό να γνωρίζουμε την ταυτότητα, τη διεύθυνση, τη φύση και την ποσότητα των παρεχόμενων αγαθών και το κόστος τους. Για τις οικονομικές ενισχύσεις, ο νόμος θα μπορούσε να επιβάλλει, όπως συμβαίνει στις Η.Π.Α., τη δήλωση του επαγγέλματος και του εργοδότη των χρηματοδοτών. Η δημοσίευση τέτοιων πληροφοριών έχει αποδειχθεί ότι είναι μια εποικοδομητική αποδεικτική βάση για την ανίχνευση των μηχανισμών καταστρατήγησης του νόμου.

Ένα τρίτο ερώτημα σχετικά με την επιβολή είναι κατά πόσον το εποπτικό όργανο διαθέτει τις κατάλληλες νομικές αρμοδιότητες για τον ορθό εντοπισμό/διερεύνηση των ισχυρισμών περί μη συμμόρφωσης. Στις χώρες όπου το εποπτικό όργανο έχει την ευθύνη για την ανίχνευση και/ή τη διερεύνηση των περιπτώσεων καταστρατήγησης του νόμου, πρέπει να είναι κατάλληλα εξουσιοδοτημένο για να ζητά πληροφορίες από όσους γνωρίζουν τι συνέβη. Ο νόμος πρέπει επίσης να παρέχει στο εποπτικό όργανο ένα εργαλείο επιβολής για τις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει διάθεση να δοθούν απαντήσεις στα αιτήματα παροχής πληροφοριών. Σε ορισμένες χώρες, η άρνηση συμμόρφωσης με αιτήματα πληροφόρησης αντιμετωπίζεται ως ποινικό αδίκημα και το χειρίζονται οι εισαγγελικές αρχές. Μια εναλλακτική και ίσως πιο αποτελεσματική οδός είναι να εξουσιοδοτηθεί το ίδιο το εποπτικό όργανο να απαιτεί τη συμμόρφωση με τις διατάξεις μέσω της δικαστικής οδού.

Επίπεδο επιβάρυνσης που επιβάλλεται από τη νομοθεσία

Ο κύριος λόγος ύπαρξης των πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων είναι να συμμετάσχουν στην πολιτική ζωή και στις εκλογικές διαδικασίες. Ως εκ τούτου, το

ρυθμιστικό πλαίσιο θα πρέπει να τους επιβάλλει τη μικρότερη επιβάρυνση, επιτυγχάνοντας παράλληλα τους ταχθέντες στόχους. Το επίπεδο λεπτομέρειας για τις οικονομικές ενισχύσεις που πρέπει να δηλώνεται αποτελεί ένα καλό παράδειγμα. Σε ορισμένες χώρες, κάθε οικονομική ενίσχυση οποιουδήποτε μεγέθους πρέπει να καταγράφεται στα βιβλία του κόμματος και στη συνέχεια να δηλώνεται στο εποπτικό όργανο. Σε άλλες χώρες, οι μικρές οικονομικές ενισχύσεις εξαιρούνται από τέτοιες απαιτήσεις. Αυτό σημαίνει ότι δεν αποκαλύπτεται η ταυτότητα των ατόμων που προβαίνουν σε μικροενισχύσεις του κόμματος, γεγονός που μπορεί να δώσει κίνητρα σε ορισμένους να προβούν σε οικονομικές ενισχύσεις. Επιπλέον, μειώνεται ο διοικητικός φόρτος για τα κόμματα, καθώς δεν χρειάζεται να τηρούν λεπτομερή καταγραφή των μικροενισχύσεων. Ομοίως, ορισμένα κράτη απαλλάσσουν τα κόμματα με ελάχιστες χρηματικές συναλλαγές από την υποχρέωση να υποβάλλουν ετήσιους λογαριασμούς ή να υποβάλλουν σε ανεξάρτητο ελεγκτή τους λογαριασμούς τους.

Το ζήτημα της επιβάρυνσης εκδηλώνεται επίσης στην περίπτωση των προθεσμιών υποβολής. Ορισμένες ομάδες χρηματοδότησης εκστρατειών διατείνονται ότι τα κόμματα πρέπει να αποκαλύπτουν τα οικονομικά τους καθ' όλη τη διάρκεια της προεκλογικής εκστρατείας. Άλλοι υποστηρίζουν ότι μια τέτοια απαίτηση δεν θα είχε νόημα, δεδομένου ότι τα τιμολόγια για παροχή υπηρεσιών δεν μπορούν να εκδοθούν παρά μόνο μετά το πέρας των εκλογών και επειδή η τμηματική δήλωση κατά τη διάρκεια αυτής της βεβαρυμένης περιόδου θα ήταν δυσανάλογα επαχθής.

5. Αποτελεσματική εποπτεία: Εφαρμόζοντας τις ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων

Οι προκλήσεις που δημιουργούνται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων είναι πολλές και η σχετική σημασία τους θα εξαρτηθεί από τους στόχους του ρυθμιστικού πλαισίου που θα υιοθετηθεί, τα εκλογικά και κυβερνητικά συστήματα της χώρας και το πολιτικό της πλαίσιο. Ωστόσο, υπάρχουν καλές πρακτικές ρύθμισης που ισχύουν ή μπορούν να προσαρμοστούν, ώστε να ταιριάζουν στις περισσότερες καταστάσεις.

Ορισμός των γενικών αρχών και στόχων

Η νομοθεσία περιγράφει αναλυτικά τη διαδικασία σύνθεσης και διορισμού των μελών του εποπτικού οργάνου και καθορίζει την αποστολή και τις αρμοδιότητές του. Μια τέτοια νομοθεσία συνήθως δεν αναφέρει τον **τρόπο** με τον οποίο θα προσεγγίσει το εποπτικό όργανο το έργο του. Είναι εξαιρετικά χρήσιμο τόσο για τους εσωτερικούς όσο και για τους εξωτερικούς ενδιαφερόμενους να καθορίσει το εποπτικό όργανο τις κατευθυντήριες αρχές και τους στόχους του. Από εσωτερικής απόψεως, οι αρχές και οι στόχοι συμβάλλουν στη λήψη αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα. Συμβάλλουν επίσης στη λήψη εσωτερικών, διοικητικών αποφάσεων, όπως πού θα κατανεμηθούν οι πόροι του οργανισμού και σε ποιες δραστηριότητες θα δοθεί προτεραιότητα. Παρέχουν επίσης ένα πλαίσιο αναφοράς που στηρίζει τον οργανισμό να διαμορφώσει άποψη επί ουσιαστικών ζητημάτων. Από εξωτερική άποψη, ένα άρτια διατυπωμένο σύνολο αρχών και στόχων συμβάλλει στον καθορισμό των προσδοκιών και παρέχει μια βάση για τη λογοδοσία του οργανισμού για τις πράξεις του.

Παρόλο που ακούγεται εύκολο, στην πραγματικότητα το εγχείρημα αυτό μπορεί να είναι δύσκολο. Η Επιτροπή Εκλογών του Ηνωμένου Βασιλείου συστάθηκε για να αναλάβει το ρόλο του ρυθμιστή της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων στη χώρα, με κύρια αρμοδιότητα τον καθορισμό προτύπων για τη διεξαγωγή των εκλογών (σε αντίθεση με το να αναλάβει η ίδια τη διεξαγωγή των εκλογών). Μετά από πολλή συζήτηση, το Συμβούλιο της Επιτροπής συμφώνησε και δημοσίευσε τις ακόλουθες αρχές για τις ελεύθερες εκλογές που προάγουν ένα υγιές δημοκρατικό πολίτευμα:

- **Εμπιστοσύνη:** οι πολίτες θα πρέπει να εμπιστεύονται τον τρόπο με τον οποίο διεξάγονται οι εκλογές και λειτουργεί το σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων
- **Συμμετοχή:** η συμμετοχή των πολιτών στις εκλογές και στο σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, είτε ψηφίζουν είτε συμμετέχουν σε προεκλογικές εκστρατείες, πρέπει να είναι μια απλή διαδικασία, οι δε πολίτες πρέπει να είναι βέβαιοι ότι η ψήφος τους μετράει

- **Απουσία αθέμιτης επιρροής:** δεν πρέπει να υπάρχει αθέμιτη επιρροή στον τρόπο διεξαγωγής των εκλογών και λειτουργίας του συστήματος χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων.¹⁷

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο της Επιτροπής όρισε τον ακόλουθο στόχο σε σχέση με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων: «διαφάνεια στη χρηματοδότηση των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών, με υψηλά επίπεδα συμμόρφωσης» και τον προσδιόρισε περαιτέρω ως εξής:

Θέλουμε οι πολίτες του Ηνωμένου Βασιλείου να είναι σίγουροι ότι:

- υπάρχει διαφάνεια σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογών, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν από πού προέρχονται τα χρήματα και πώς δαπανώνται.
- όσοι επιθυμούν να θέσουν υποψηφιότητα και όσοι πολίτες και οργανώσεις επιθυμούν να συμμετάσχουν σε προεκλογική εκστρατεία μπορούν να μάθουν εύκολα πώς να συμμετάσχουν, ποιοι είναι οι κανόνες και τι πρέπει να κάνουν για να συμμορφωθούν με αυτούς.
- τηρούνται οι κανόνες για τη χρηματοδότηση των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών και όσοι δεν τους ακολουθούν αντιμετωπίζονται με τον κατάλληλο και αποτελεσματικό τρόπο.¹⁸
- τα πολιτικά κόμματα, οι υποψήφιοι και οι συμμετέχοντες στην προεκλογική εκστρατεία μπορούν να συμμετάσχουν στις εκλογές χωρίς περιττά εμπόδια.

Έγγραφα διαμόρφωσης της επιχειρησιακής πολιτικής

Ένα εργαλείο που συμβάλλει στην επίτευξη συνεκτικότητας και αμεροληψίας είναι η ύπαρξη συγκεκριμένων και δημοσιευμένων πολιτικών τις οποίες θα τηρεί το εποπτικό όργανο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ενδεικτικά, οι επιχειρησιακές πολιτικές μπορεί να περιλαμβάνουν:

- Πολιτική φύλαξης εγγράφων – ποια έγγραφα θα φυλάσσει στο αρχείο της η ρυθμιστική αρχή και για πόσο διάστημα.
- Πολιτική δημοσιοποίησης – ποιες πληροφορίες θα δημοσιοποιεί η ρυθμιστική αρχή, πότε και ποιοι θα είναι οι αποδέκτες.
- Πολιτική επιβολής κυρώσεων –καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η ρυθμιστική αρχή εκπληρώνει τον ρόλο της και ασκεί τις εξουσίες της.

Αυτές οι πολιτικές, οι οποίες θα πρέπει να αναπτυχθούν σε συνεννόηση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμβάλλουν στον ορισμό των «κανόνων του παιχνιδιού» τόσο για το εποπτικό όργανο όσο και για την ελεγχόμενη κοινότητα. Παρέχουν επίσης

17. Πρόγραμμα της Εκλογικής Επιτροπής 2016-17 έως 2020-21, σσ. 5-6. www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/205688/electoral-commission-corporate-plan-2016-17-to-2020-21.pdf (ημερομηνία προσπέλασης: 20 Αυγούστου 2017).

18. Ό.π. στη σελίδα 6.

κατευθυντήριες γραμμές που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τις επιτροπές κοινοβουλευτικού ελέγχου για την παρακολούθηση των εργασιών και την υποχρέωση της ρυθμιστικής αρχής σε λογοδοσία για τη δράση της.

Για παράδειγμα, μια πολιτική επιβολής κυρώσεων θα πρέπει να καθορίζει τα κριτήρια για τον τρόπο χειρισμού περιπτώσεων μη συμμόρφωσης από το εποπτικό όργανο. Στον Καναδά, τα δημοσιευμένα έγγραφα πολιτικής εξηγούν ότι ορισμένες περιπτώσεις αντιμετωπίζονται καλύτερα μέσω της λήψης διοικητικών μέτρων και περιγράφουν τις «κατευθυντήριες αρχές» και τα κριτήρια για το χειρισμό των υποθέσεων υπό αυτό το πρίσμα. Μεταξύ των παραγόντων που παρατίθενται είναι οι εξής: μηδενική αρνητική επίπτωση στην ακεραιότητα και τη χρηστή διαχείριση του συστήματος χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, μη πρόκληση δημόσιας μομφής, έλλειψη σκοπιμότητας εκ μέρους του κόμματος που διαπράττει την παράβαση και καμία εκκρεμότητα προηγούμενης παραπομπής του διαδικίου για άλλες παραβιάσεις.¹⁹

Η ίδια αρχή ισχύει και για τη φάση της επιβολής κυρώσεων. Και πάλι, αντλώντας στοιχεία από την καναδική προσέγγιση, η παραπομπή σε δίκη συνήθως φυλάσσεται για τις πιο σοβαρές περιπτώσεις. Σύμφωνα με το δημοσιευμένο έγγραφο πολιτικής, ο Επίτροπος εξετάζει κατά πόσο η απονομή της δικαιοσύνης εξυπηρετείται καλύτερα με τη δέσμευση του επιπέδου των πόρων που απαιτούνται για την άσκηση δίωξεων. Η απόφαση για δίωξη εξαρτάται επίσης από τα εκάστοτε χαρακτηριστικά της υπόθεσης, μεταξύ των οποίων είναι:

- Λόγω της σοβαρότητας του φερόμενου αδικήματος και/ή της συμπεριφοράς του υποκειμένου στην έρευνα, η άσκηση δίωξης θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη του κοινού στο εκλογικό σύστημα.
- Το πρόσωπο κατά του οποίου στρέφεται η καταγγελία έχει σχετική εμπειρία από εκλογικά ζητήματα.
- Οι κατηγορίες υποδηλώνουν την ύπαρξη ενός μελετημένου σχεδίου και όχι ενός μεμονωμένου γεγονότος.
- Το πρόσωπο κατά του οποίου στρέφεται η καταγγελία έχει ιστορικό μη συμμόρφωσης με τις διατάξεις του νόμου.
- Υπάρχει ανάγκη αποτροπής, ειδικά ή γενικά.²⁰

Η ύπαρξη άρτια μελετημένων επιχειρησιακών πολιτικών συμβάλλει στην άσκηση – εξαρχής– της διακριτικής ευχέρειας από το εποπτικό όργανο με οργανωμένο τρόπο. Και όπου το εποπτικό όργανο λαμβάνει αποφάσεις που συνάδουν με τη διαμορφωθείσα πολιτική, έχει ένα μέσο υπεράσπισης έναντι των ισχυρισμών για μεροληπτική εφαρμογή του νόμου.

19. www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e (ημερομηνία προσπέλασης: 26 Αυγούστου 2017).

20. Βλέπε Πολιτική Συμμόρφωσης και Επιβολής του Επιτρόπου Εκλογών του Καναδά, Κεφάλαιο VII, παράγραφος 39 στη διεύθυνση: www.cfc-cce.gc.ca/content.asp?section=abo&dir=bul&document=p2&lang=e (ημερομηνία προσπέλασης: 20 Αυγούστου 2017).

Συγγραφή των διαδικασιών

Εκτός από τις ευρείες επιχειρησιακές πολιτικές που προαναφέρθηκαν, τα εποπτικά όργανα θα πρέπει να έχουν θεσπίσει λεπτομερείς διαδικασίες που θα καθοδηγούν το προσωπικό στον τρόπο εκτέλεσης της εργασίας του. Οι διαδικασίες θα πρέπει να αναλύουν τα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν, από ποιον, πότε και πώς. Η τήρηση των διαδικασιών θα πρέπει να υπόκειται σε ενδοϋπηρεσιακό έλεγχο.

Η υιοθέτηση ενός τέτοιου συστήματος εξυπηρετεί αρκετούς σκοπούς. Πρώτον, όλοι οι εργαζόμενοι γνωρίζουν ξεκάθαρα τις προσδοκίες που υπάρχουν από αυτούς. Δεύτερον, ενθαρρύνεται η συνεχής βελτίωση καθώς παρέχεται ένα μέσο για τη συστηματική αναγνώριση και παρακολούθηση των προτεινόμενων αλλαγών στις τρέχουσες διαδικασίες. Τρίτον, ένα τέτοιο σύστημα μπορεί να ενισχύσει την πεποίθηση των ενδιαφερομένων ότι η ρυθμιστική αρχή λειτουργεί συγκροτημένα και αμερόληπτα.

Καθορισμένες ροές εργασιών και εξειδικευμένο προσωπικό

Υπάρχουν πολλές δραστηριότητες ή ροές εργασιών που θα πρέπει να αναλαμβάνει κάθε ρυθμιστική αρχή της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων στο πλαίσιο των καθηκόντων της. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι συμβουλευτικές υπηρεσίες, η δημοσίευση των οικονομικών στοιχείων των κομμάτων, οι δραστηριότητες παρακολούθησης ή εποπτείας, η επιβολή κυρώσεων και το έργο σύνταξης πολιτικών. Για κάθε σχετική ροή έργου, το εποπτικό όργανο θα χρειαστεί να εξετάσει τον αριθμό, την εμπειρία και τα προσόντα των υπαλλήλων που χρειάζεται.²¹

Συμβουλευτικές υπηρεσίες

Η ανίχνευση και η αντιμετώπιση παραβιάσεων της νομοθεσίας μπορεί να θεωρηθεί πρωταρχική λειτουργία μιας ρυθμιστικής αρχής. Ωστόσο, πρέπει να δοθεί από την πρώτη στιγμή έμφαση στη διασφάλιση της τήρησης της νομοθεσίας. Κάτι τέτοιο απαιτεί να δοθεί βοήθεια σε όσους επιθυμούν να συμμορφωθούν με το νόμο και να καταλογιστούν ευθύνες σε όσους δεν συμμορφώνονται. Η στοχευμένη και φιλική προς τους χρήστες καθοδήγηση, τα εκπαιδευτικά σεμινάρια και οι ανοιχτές τηλεφωνικές γραμμές αποτελούν είδη συμβουλευτικών υπηρεσιών που χρησιμεύουν στην ενημέρωση και εκπαίδευση των υποκειμένων στο ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και άλλων ενδιαφερομένων, όπως τα ΜΜΕ, οι ΜΚΟ και το ευρύ κοινό. Ενδεικτικά, τα απαιτούμενα προσόντα είναι:

- Η ικανότητα προσαρμογής των νομικών απαιτήσεων στη γλώσσα του μη ειδήμονα (τόσο προφορικά όσο και γραπτά)
- Καλές διαπροσωπικές δεξιότητες ώστε να δοθεί η σωστή αντιμετώπιση στις διαφορετικού επιπέδου πολυπλοκότητας ερωτήσεις των ενδιαφερομένων
- Τεχνική εμπειρία στον τομέα της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων

21. Εκτός από τις εξειδικευμένες δεξιότητες που επισημαίνονται εδώ, ένα επιτυχημένο εποπτικό όργανο θα πρέπει να έχει αναπτύξει ισχυρές στρατηγικές σχεδιασμού και επικοινωνίας.

- Δεξιότητα κατάρτισης εγχειριδίων καθοδήγησης
- Εμπειρία και ικανότητα στη διδασκαλία.

Δημοσίευση οικονομικών πληροφοριών

Δεδομένου ότι η διαφάνεια αποτελεί μείζον δομικό στοιχείο σχεδόν κάθε συστήματος ρύθμισης της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, ο τρόπος με τον οποίο γίνονται διαθέσιμα τα οικονομικά στοιχεία έχει μεγάλη σημασία. Χάρη στις προόδους της τεχνολογίας της πληροφορίας, προσφέρονται καλύτερες τεχνικές επιλογές για την υποβολή αναφορών και τη δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Παρόλο που ορισμένες χώρες διαθέτουν συστήματα ηλεκτρονικής αναφοράς των στοιχείων και/ή πλήρως μηχανογραφημένα συστήματα για εσωτερικούς σκοπούς, υπάρχει γενική έλλειψη ηλεκτρονικά υποβληθέντων και δημοσιευθέντων δεδομένων σε μορφή που επιτρέπει στον χρήστη να ερευνά συστηματικά τις δημοσιευμένες πληροφορίες. Η έλλειψη αυτή υπονομεύει την ικανότητα του κοινού, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της κοινωνίας των πολιτών να αναλύουν τη λειτουργία της νομοθεσίας, να παρακολουθούν τη συμμόρφωση με αυτήν και/ή να θέτουν τη ρυθμιστική αρχή προ των ευθυνών της.

Ένα άρτια σχεδιασμένο μηχανογραφικό σύστημα μπορεί να καταστήσει ευκολότερη την υποβολή αναφορών και τη δημοσίευση για τα πολιτικά κόμματα, τους υποψήφιους, τους εποπτικούς φορείς και τις δικωκτικές αρχές. Η ανάπτυξη και η συντήρηση ενός τέτοιου συστήματος απαιτεί:

- Γνώσεις πληροφορικής
- Γνώση του νομικού πλαισίου και των απαιτήσεων
- Δυνατότητα συμμετοχής σε διαβουλεύσεις με όλους τους χρήστες (π.χ. κόμματα, μέσα μαζικής ενημέρωσης, οργανισμούς της κοινωνίας των πολιτών και το προσωπικό του φορέα) με σκοπό τον προσδιορισμό/κάλυψη των αναγκών τους
- Ικανότητα σύνταξης οδηγιών για τους χρήστες
- Πλήρη κατανόηση των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων
- Εμπειρία στη διαχείριση έργων.

Παρακολούθηση της προόδου συμμόρφωσης

Η παρακολούθηση της προόδου συμμόρφωσης μπορεί να περιλαμβάνει διάφορες δραστηριότητες. Για παράδειγμα, την υπενθύμιση στα πολιτικά κόμματα της προθεσμίας υποβολής των αναφορών, τον έλεγχο των υποβληθεισών αναφορών για την ακρίβεια και την αναφορά των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κόμματα. Θα μπορούσαν επίσης να συλλέγονται δεδομένα κατά τη διάρκεια της προεκλογικής εκστρατείας. Τα οφέλη από την παρακολούθηση σε πραγματικό χρόνο είναι, μεταξύ άλλων, η παροχή κινήτρων για καλή συμπεριφορά (οι πολιτικές οντότητες γνωρίζουν ότι παρακολουθούνται και, άρα μπορεί να αποθαρρύνονται από το να δηλώσουν λιγότερες δαπάνες), η παροχή της δυνατότητας στη ρυθμιστική αρχή να εντοπίσει

ενδεχομένως ανάρμοστη συμπεριφορά επισημαίνοντας το γεγονός στην πολιτική οντότητα πριν καν τελεστεί η παράβαση, και η καθιέρωση μιας βάσης αναφοράς σε σχέση με την οποία θα αξιολογούνται οι υποβαλλόμενες αναφορές.

Ο τρόπος δομής και υλοποίησης του «πραγματικού χρόνου» παρακολούθησης είναι σημαντικός. Μια προσέγγιση είναι η κάλυψη όλων αυτών των δραστηριοτήτων σε ισότιμη βάση, γεγονός που απαιτεί σημαντικούς πόρους. Το κόστος μπορεί να αντισταθμίσει τα οφέλη. Η πιο ορθή πρακτική θα ήταν να αναληφθεί δραστηριότητα παρακολούθησης με βάση την εκτίμηση των κινδύνων. Μια τέτοια προσέγγιση θα απαιτούσε από τη ρυθμιστική αρχή να αναπτύξει και να εφαρμόσει μια πολιτική αξιολόγησης των κινδύνων, μέσω της οποίας θα εντοπίζει τους τομείς που απαιτούν μεγαλύτερη προσοχή. Αυτές μπορεί να είναι «ουσιαστικές» περιοχές (π.χ. το ενδεχόμενο ελλιπούς δήλωσης συγκεκριμένων δαπανών ή ενδεχόμενων καταχρήσεων κρατικών πόρων) ή η πολιτική μπορεί να προσανατολιστεί προς τα κόμματα που χρειάζονται περισσότερη υποστήριξη. Για παράδειγμα, ορισμένα κόμματα ενδέχεται να αξιολογηθούν ως έχοντα ανάγκη μεγαλύτερη στήριξη και προσοχή εξαιτίας παραγόντων όπως το μέγεθος, η σπουδαιότητα των πόρων τους ή το διάστημα παραμονής βασικών τους στελεχών.

Οι δεξιότητες που απαιτούνται για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων:

- Δυνατότητα επικοινωνίας με τα πολιτικά κόμματα για την αντιμετώπιση των ερωτημάτων σχετικά με τη συμμόρφωση με τους κανόνες
- Ικανότητα ελέγχου της ακρίβειας των αναφορών και προετοιμασίας τους για δημοσίευση
- Χρηματοοικονομικός έλεγχος.

Επιβολή κυρώσεων

Όταν τα ζητήματα μη συμμόρφωσης εντοπίζονται μέσω του προγράμματος παρακολούθησης του εποπτικού οργάνου και/ή αναφέρονται σε καταγγελίες που κατατίθενται στον οργανισμό, θα πρέπει να αξιολογούνται και, ενδεχομένως, να ερευνώνται. Σε ορισμένες χώρες, το εποπτικό όργανο μπορεί να έχει την εξουσία να διερευνά επισταμένα τα θέματα, ενώ σε άλλες χώρες θα διεξάγει μόνο μια προκαταρκτική εξέταση και στη συνέχεια θα διαβιβάζει τα θέματα σε άλλη υπηρεσία (π.χ. εισαγγελία, διοικητική υπηρεσία ή τις δικαστικές αρχές). Ανάλογα με το νομοθετικό πλαίσιο, το εποπτικό όργανο μπορεί επίσης να έχει την εξουσία να επιβάλλει κυρώσεις σε όσους δεν συμμορφώνονται με το νόμο. Για να φέρει σε πέρας αυτό το καθήκον, το προσωπικό πρέπει να έχει:

- Γνώση της νομοθεσίας
- Κατανόηση των διαδικασιών και των πρακτικών του ρυθμιστικού πλαισίου
- Ικανότητες διεξαγωγής ερευνών, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας υποβολής αιτήσεων για έγγραφα και διεξαγωγής συνεντεύξεων
- Δυνατότητα ανάλυσης και εφαρμογής του νόμου σε διάφορα πραγματικά περιστατικά

- Ικανότητες συγγραφής εκθέσεων και συμπερασμάτων.

Ανάπτυξη πολιτικών

Οι εργασίες σε θέματα πολιτικής περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη επιχειρησιακών πολιτικών και εσωτερικών διαδικασιών και την επισκόπηση του νομικού πλαισίου με σκοπό την υποβολή προτάσεων για βελτιώσεις. Περιλαμβάνουν ακόμα την αξιολόγηση στατιστικών στοιχείων για τον προσδιορισμό των τάσεων στη χρηματοδότηση των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών. Όσοι εργάζονται σε αυτόν τον τομέα θα χρειαστούν δεξιότητες και εμπειρία σε:

- Ανάλυση δεδομένων
- Προγνωστική ανάλυση
- Κατανόηση του πολιτικο-κοινωνικού πλαισίου
- Δυνατότητα εντοπισμού, συσχετισμού και επικοινωνίας με τους ενδιαφερόμενους.

Εμπλοκή ενδιαφερομένων

Τα εποπτικά όργανα θα πρέπει να έχουν την αρμοδιότητα, την ικανότητα και την προθυμία να έρθουν σε επαφή με εξωτερικούς ενδιαφερόμενους. Σε αυτούς συγκαταλέγονται τα πολιτικά κόμματα, οι υποψήφιοι και οι οργανισμοί διοργάνωσης εκστρατειών, οι κρατικοί αξιωματούχοι, οι ψηφοφόροι, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Και, η επαφή με τους ενδιαφερομένους πρέπει να είναι ουσιαστική. Για παράδειγμα, οι διαβουλεύσεις σχετικά με μια πολιτική δημοσιοποίησης ή επιβολής πρέπει να ξεκινούν από την αρχή της διαδικασίας και να έχουν συνέχεια.

Ορισμένες χώρες έχουν συστήσει ομάδες εργασίας με συμμετοχή εκπροσώπων των ενδιαφερομένων μερών. Εάν υπάρχει καλή οργάνωση (π.χ. με συμφωνημένους όρους αναφοράς, τακτικές συναντήσεις και προγραμματισμένες ημερήσιες διατάξεις), αυτές οι ομάδες εργασίας μπορούν να αποτελέσουν ένα εξαιρετικό μέσο ανταλλαγής απόψεων και πληροφοριών. Μια ομάδα εργασίας που αποτελείται από εκπροσώπους πολιτικών κομμάτων, για παράδειγμα, μπορεί να παράσχει στο εποπτικό όργανο μια σαφέστερη εικόνα του πρακτικού αντίκτυπου των κανόνων και των διαδικασιών, οι οποίες στη συνέχεια θα μπορούσαν να προσαρμοσθούν στις ανάγκες της ελεγχόμενης κοινότητας, επιτυγχάνοντας παράλληλα τον στόχο της ρύθμισης. Παρομοίως, οι συναντήσεις αυτές αποτελούν μέσο για το εποπτικό όργανο να επικοινωνήσει τις προσδοκίες από το σύστημα, μέσο υπενθύμισης στα συμβαλλόμενα μέρη των επικείμενων προθεσμιών υποβολής ή αντιμετώπισης των ζητημάτων που έχουν ανακύψει.

Οι ομάδες εργασίας με συμμετοχή εκπροσώπων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών μπορούν επίσης να έχουν οφέλη. Ορισμένες οργανώσεις της ΚτΠ έχουν εμπειρία στην παρακολούθηση της εκλογικής δραστηριότητας και μπορούν να

προσφέρουν πολύτιμες πληροφορίες στο εποπτικό όργανο.²² Το εποπτικό όργανο μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσει αυτές τις ομάδες εργασίας για να διαβιβάσει πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία του νόμου και να αναζητήσει άτυπες πληροφορίες σχετικά με τις ασκούμενες πολιτικές και προσέγγιση. Ωστόσο, δεν θα ήταν σκόπιμο να ανταλλάσσονται πληροφορίες σχετικά με τις υπό εξέλιξη υποθέσεις ή να εμπλέκονται οι οργανώσεις της ΚτΠ στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με συγκεκριμένες υποθέσεις.

Το εποπτικό όργανο ως πρότυπο διαφάνειας

Η καθολική αρχή που διέπει τον έλεγχο της χρηματοδότησης των κομμάτων είναι η διαφάνεια. Τα εποπτικά όργανα χρηματοδότησης των κομμάτων μπορούν να χρησιμεύσουν ως πρότυπα διαφάνειας μέσω της εγκαθίδρυσης μηχανισμών που προάγουν τη διαφάνεια όσον αφορά στη διεκπεραίωση του ρόλου τους και στη λήψη των αποφάσεων από το εποπτικό όργανο. Ωστόσο, από μια σύντομη επισκόπηση των σχετικών ιστότοπων διαφαίνεται καθαρά ότι πολλές ρυθμιστικές αρχές ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων σε όλο τον κόσμο δεν έχουν ακόμη αυτή τη γνώση.

Το εποπτικό όργανο πρέπει να περιλαμβάνει στον ιστότοπό του τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία:

- Πληροφορίες σχετικά με τον ρόλο, τις αρχές και τους στόχους του
- Γραπτή καθοδήγηση σε όσους είναι υποκείμενα του ρυθμιστικού πλαισίου
- Βασικές πολιτικές
- Κατάλογο των ληφθεισών αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένου του θέματος, των αποτελεσμάτων και των λόγων λήψης των αποφάσεων αυτών
- Πληροφορίες για τον τρόπο πρόσβασης σε πρόσθετη πληροφόρηση και με ποιον μπορεί να επικοινωνήσει κανείς
- Άμεσα και εύκολα προσβάσιμα οικονομικά δεδομένα των κομμάτων.

22. Οι οργανώσεις της ΚτΠ διαφέρουν ως προς το στόχο, την αποτελεσματικότητά τους και το βαθμό αμεροληψίας τους και το εποπτικό όργανο θα πρέπει να κρίνει ποιες είναι οι πιο αξιόπιστες.

6. Προκλήσεις υλοποίησης και εργαλεία αντιμετώπισης τους

Ο ρόλος της ρυθμιστικής αρχής ελέγχου της χρηματοδότησης των κομμάτων είναι δύσκολος δεδομένης της πολιτικής επίπτωσης που μπορεί να έχουν οι αποφάσεις της. Ακόμα και αν πολλές από τις κατηγορίες εναντίον των εποπτικών οργάνων δεν μπορούν να αποφευχθούν εντελώς, πολλές μπορούν να καταρριφτούν ή να ελαχιστοποιηθούν εάν ληφθεί έγκαιρα δράση. Εκτός από τις εξωτερικές κατηγορίες, υπάρχουν προκλήσεις που ανακύπτουν από τη φύση του ίδιου του έργου, τον επαναλαμβανόμενο-κυκλικό χαρακτήρα του, τις ανάγκες σε προσωπικό και την περιορισμένη χρηματοδότησή του. Ο παρακάτω πίνακας επισημαίνει μερικές από τις πιο κοινές προκλήσεις καθώς και εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπισή τους.

ΠΡΟΚΛΗΣΗ	ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΚΛΗΣΗΣ
Κατηγορίες για πολιτική μεροληψία	<ul style="list-style-type: none"> • Σύνταξη γραπτών πολιτικών που καθορίζουν τον τρόπο προσέγγισης ζητημάτων από το εποπτικό όργανο • Υιοθέτηση σαφών διαδικασιών για την καθοδήγηση του προσωπικού κατά την εκτέλεση του έργου του • Συγγραφή κατάλληλης τεκμηρίωσης για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων • Εκθέσεις διασφάλισης ποιότητας για να καταγραφεί ότι ακολουθήθηκαν οι διαδικασίες • Υιοθέτηση μιας προορατικής επικοινωνιακής στρατηγικής
Καθυστέρηση στην εκτέλεση των θεσμικών καθηκόντων	<ul style="list-style-type: none"> • Όλες οι διαδικασίες θα πρέπει να έχουν καθορισμένες προθεσμίες για κάθε στάδιο της διαδικασίας • Παρακολούθηση της τήρησης των προθεσμιών • Πρόβλεψη και προγραμματισμός για σημεία αιχμής στο φόρτο εργασίας (π.χ. γύρω από τις προθεσμίες κατάθεσης) • Ανάλυση αξιολόγησης κινδύνου
Κατηγορίες ότι το εποπτικό όργανο είναι εντελώς αναποτελεσματικό ελλείψει σημαντικών περιπτώσεων επιβολής κυρώσεων	<ul style="list-style-type: none"> • Ορισμός της επιτυχίας (π.χ. αυξημένη συμμόρφωση) • Τήρηση στατιστικών στοιχείων σχετικά με τις ενέργειες που έχουν ληφθεί (π.χ. απαντήσεις κλήσεων στη γραμμή βοήθειας, εκπαιδευτικά σεμινάρια, αριθμός καταγγελιών που εξετάστηκαν κ.λπ.) • Υιοθέτηση καλής επικοινωνιακής στρατηγικής • Ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών

ΠΡΟΚΛΗΣΗ	ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΚΛΗΣΗΣ
Χαμηλό ποσοστό συμμόρφωσης από την κοινότητα που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πλαίσιο	<ul style="list-style-type: none"> • Επίλυση συνηθισμένων σφαλμάτων που γίνονται στη στοχευμένη καθοδήγηση • Προληπτική ενημέρωση και εκπαίδευση • Προειδοποιήσεις για τους νέους παραβάτες ή σσνος σημασίας παραβάσεων με απειλή κυρώσεων σε περίπτωση επανάληψης της παραβίασης. Υλοποίηση της απειλής
Κενά ή προβλήματα με το νόμο	<ul style="list-style-type: none"> • Εκτέλεση περιοδικής επισκόπησης του τρόπου εφαρμογής και του αντίκτυπου του νόμου • Ενημέρωση αξιωματούχων (κρατικών/νομοθετικών) σχετικά με το πρόβλημα και υποβολή προτεινόμενων λύσεων
Διατύπωση του ισχυρισμού ότι οι καταγγελίες που υποβάλλονται στο εποπτικό όργανο χάνονται στη «μαύρη τρύπα»	<ul style="list-style-type: none"> • Η διαδικασία διεκπεραίωσης καταγγελιών θα πρέπει να εξετάζει τη μορφή της επικοινωνίας με τους καταγγέλλοντες και το στάδιο της διαδικασίας που θα λαμβάνει χώρα η επικοινωνία • Καθιέρωση χρονικού ορίζοντα για την ολοκλήρωση των ενεργειών σχετικά με τις καταγγελίες • Διαμόρφωση πολιτικής σχετικά με το ποιες πληροφορίες θα δημοσιευτούν σχετικά με την καταγγελία και εφαρμογή της.
Καταγγελία για κωλυσιεργία ή επίσπευση ενός θέματος επιβολής του νόμου λόγω εκλογών	<ul style="list-style-type: none"> • Σύνταξη πολιτικής σχετικά με την αντιμετώπιση περιπτώσεων κατά τη διάρκεια ευαίσθητων περιόδων.
Έλλειψη πόρων του εποπτικού οργάνου για να ολοκληρώσει το έργο του	<ul style="list-style-type: none"> • Ανάλυση κινδύνων και ιεράρχηση των εργασιών
Ζητήματα πρόσληψης προσωπικού	<ul style="list-style-type: none"> • Εξασφάλιση της πολιτικής ουδετερότητας του προσωπικού • Ενίσχυση των δεξιοτήτων μέσω προγραμμάτων εσωτερικής κατάρτισης και ανάπτυξης • Ενίσχυση της στελέχωσης κατά τις περιόδους μεγάλου φόρτου εργασίας μέσω προσωρινών προσλήψεων (πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και εμπειρίας) και/ή ανακατανομής του προσωπικού.

Παράρτημα Α. Συμπληρωματικές πηγές πληροφοριών

References for Political Finance Website Information

1. Reporting Templates
 - a. UK: forms and explanatory material can be found at:
<https://www.electoralcommission.org.uk/our-work/publications/forms>.
 - b. USA: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/forms/>.

2. Political finance database:
 - a. UK:
<http://search.electoralcommission.org.uk/?currentPage=0&rows=10&sort=AcceptedDate&order=desc&tab=1&et=pp&et=ppm&et=tp&et=perpar&et=r&d&prePoll=false&postPoll=true&optCols=CampaigningName&optCols=AccountingUnitsAsCentralParty&optCols=IsSponsorship&optCols=RegulatedDonorType&optCols=CompanyRegistrationNumber&optCols=Postcode&optCols=NatureOfDonation&optCols=PurposeOfVisit&optCols=DonationAction&optCols=ReportedDate&optCols=IsReportedPrePoll&optCols=ReportingPeriodName&optCols=IsBequest&optCols=IsAggregation>.
 - b. USA: <https://www.fec.gov/data/>.
 - c. Georgia: <http://monitoring.sao.ge/en>.

3. Guidance:
 - a. UK Guidance for political parties at:
<https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/guidance-for-political-parties>.
 - b. USA: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/>.

oecd.org/corruption

