

Rozdział III

Monitorowanie wydatków na kampanię wyborczą

Wprowadzenie

W tym rozdziale podano roboczą definicję wydatków na kampanię wyborczą i rozpatrzono różne kategorie wydatków oraz sposoby ich monitorowania. Rozważono także liczne czynniki mogące wpływać na metodologię monitoringu, łącznie z tym, w jakim stopniu kampania jest prowadzona siłami własnymi, a w jakim zlecana agencjom zewnętrznym.

Kwestie podstawowe

Co to są wydatki na kampanię wyborczą?

Dla celów monitoringu, niniejszy podręcznik definiuje wydatki na kampanię wyborczą jako

Wydatki poniesione przez zarejestrowaną partię polityczną lub kandydata (lub wydatki poniesione na ich rzecz), a przeznaczone na promowanie partii lub kandydata podczas wyborów lub w związku z przyszłymi wyborami, w tym także wydatki mające na celu pomniejszenie szans innej partii lub kandydata.

Warto zauważyć, że definicja ta obejmuje nie tylko wydatki poniesione przez partię polityczną lub poszczególnych kandydatów, ale także wydatki poniesione *na rzecz* partii politycznych lub kandydatów przez strony trzecie, takie jak prywatne firmy lub osoby, fundacje czy inne organizacje pozarządowe, instytucje państwowe i publiczne lub instytucje popierane przez państwo. W niektórych państwach, na przykład w Rumunii, wydatki takie zalicza się do dochodów partii lub kandydatów; w innych, na przykład w Wielkiej Brytanii, określa się je jako wydatki na kampanię. Ponieważ łatwiej je ocenić jako wydatki, w niniejszym podręczniku tak zostaną potraktowane.

Stronę trzecią angażuje się często dla uniknięcia narzuconych przez prawo ograniczeń wysokości nakładów na kampanię, jednak ta forma wydatków może być także absolutnie legalną i uprawnioną formą wyrażania poglądów politycznych przez poszczególne osoby i organizacje. Linia przebiegająca między prawomocnymi a podejrzanymi wydatkami ponoszonymi przez osoby trzecie nie zawsze jest jasna. Dla celów monitoringu wszelka działalność mieszcząca się w jednej z kategorii wydatków określonych w niniejszym podręczniku powinna być traktowana jako koszty kampanii, niezależnie od tego, kto je ponosi. Nie należy uwzględniać innych działań, takich jak rozdawnictwo literatury przez grupy nacisku w celu promowania partii lub kandydata wyłącznie z powodu wspólnych

poglądów na konkretny temat, chyba że istnieją dowody na porozumienie między partią czy kandydatem a grupą nacisku, dotyczące prowadzenia takich działań.

Mimo faktu, że ponoszenie wydatków na kampanię wyborczą przez jednostki nie startujące w wyborach może być istotnym składnikiem kosztów kampanii, nie istnieje żadna dająca się powszechnie zastosować metoda bezpośredniego monitorowania wydatków stron trzecich. Podejście sugerowane w niniejszym podręczniku – skupienie się na efektach kampanii i ocenianie ich kosztu oraz wartości rynkowej – ma na celu monitorowanie raczej zakresu niż pochodzenia wydatków. Tam, gdzie – jak się wydaje – wydatki ponoszone przez stronę trzecią stanowią znaczną część kosztów kampanii, wszelką różnicę między wydatkami deklarowanymi a monitorowanymi można przypisać wydatkom strony trzeciej. Uzbrojona w taki dowód organizacja pozarządowa powinna domagać się, by w państwach, w których nie istnieją przepisy regulujące tę sprawę, wydatki ponoszone przez stronę trzecią zostały zadeklarowane jako dochód.

Wydatki strony trzeciej na kampanię wyborczą

Wydatki ponoszone na kampanię wyborczą przez stronę trzecią to zjawisko występujące w wielu krajach. Przykładowo:

- W Niemczech ponoszenie wydatków na kampanie wyborcze partii przez związane z nimi fundacje ma długą historię; na przykład Fundacja Konrada Adenauera grała ważną rolę w kampaniach CDU;
- Stowarzyszenia obywatelskie i grupy interesu w Stanach Zjednoczonych często wydają pieniądze na poparcie spraw głoszonych wyraźnie przez jednego kandydata. Przykłady sięgają od National Rifle Association (opowiadającą się za powszechnym dostępem do broni palnej) i grup antyaborcyjnych po National Organization for Women (NOW - Krajową Organizację Kobiet);
- Związki zawodowe wydają znaczne sumy na poparcie Partii Pracy w wyborach w Wielkiej Brytanii;
- Większość państw postkomunistycznych nie ogranicza bezpośrednio wydatków ponoszonych przez niezależne grupy na rzecz partii politycznych lub kandydatów. Ponadto niskie limity wydatków i zakaz finansowania z niektórych źródeł często sprawiają, że partie szukają pośrednictwa osób trzecich i przy gromadzeniu funduszy, i ich wydawaniu.
- W Rumunii pojawiły się dowody, że firmy tytoniowe być może kupowały partiom politycznym czas antenowy w kampanii wyborczej w 2000 roku.

Kategorie wydatków kampanii wyborczych

By skutecznie monitorować wydatki kampanii wyborczych, trzeba kolejno przyjrzeć się konkretnym działaniom, na które łoży się z budżetu kampanii politycznej. Niniejszy podręcznik zajmie się najpierw wydatkami związanymi z reklamami i ogłoszeniami politycznymi, następnie zaś innymi wydatkami nie związanymi z reklamą, takimi jak wiece, koszty operacyjne i badania rynku. Wydatki na reklamę wyodrębniono z dwóch powodów: po pierwsze, w wielu kampaniach wyborczych przeznaczają się na nie największe sumy; po drugie, jest to dziedzina, w której można zebrać znaczące informacje i doświadczenia. Główne kategorie nakładów na kampanię są zatem następujące:

1. Reklama i działania promocyjne
2. Kryptoreklama
3. Wydatki nie związane z reklamą, w tym:
 - a. koszty operacyjne i administracyjne
 - b. ankiety, badania rynkowe, planowanie i zarządzanie kampanią
 - c. wiece, imprezy i bezpośrednie kontakty z wyborcami
 - d. rozdawanie wyborcom pieniędzy i innych bezpośrednich korzyści, w tym kupowanie głosów.

Taką strukturę nakładów na kampanię oparto na klasyfikacji wydatków wyborczych przyjętej przez Komisję Wyborczą Wielkiej Brytanii oraz na informacjach pozyskanych w ramach Studium Przypadków i innych przedsięwzięć związanych z monitoringiem i badaniami. Należy ją traktować elastycznie. Przepisy dotyczące finansowania kampanii w różnych państwach mogą wprowadzać inne kategorie wydatków i wymagać, by partie i kandydaci ujawniali ponoszone koszty według tych właśnie kategorii. Podobnie w różnych krajach znaczenie poszczególnych kategorii będzie odmienne. Właśnie dlatego Studium Rozpoznawcze jest konieczne, by zdecydować, które kategorie mają stać się przedmiotem monitoringu, i jak je dostosować do miejscowych

warunków. By zaplanować skuteczny monitoring, trzeba w miarę możliwości określić następujące rzeczy:

- Kto wydaje środki na kampanię?
- Jakie są najważniejsze kategorie wydatków na kampanię?
- Które kategorie należy monitorować?

Kategorie wydatków na kampanie wyborcze

Znaczenie różnych elementów wydatków na kampanie różni się znacznie w różnych krajach

Badania Kevina Casas-Zamory w Kostaryce ustaliły następujący podział nakładów na kampanię w 1998 roku

Koszty personelu i honoraria	26,6%
Organizacja oddziałów partii i kwatery głównej kampanii	13,9%
Obligacje i inne koszty finansowe	15,0%
Spotkania partyjne i wiece	8,0%
Transport i paliwo	16,7%
Reklamy telewizyjne	8,7%
Inna reklama	7,3%
Różne	3,8%

Badania Marcina Waleckiego w Polsce zawierają następującą ocenę wydatków partyjnych w wyborczym 2001 roku

Materiały drukowane	12,5%
Plakaty, bannery i billboardy	8,4%
Doradztwo polityczne, badania rynku i ankiety	0,8%
Koszty transportu	0,8%
Wiece i inne imprezy	4,2%
Indywidualne wydatki poszczególnych kandydatów	10,5%
Rutynowe koszty ponoszone przez posłów w swoich okręgach wyborczych	12,5%
Mass media	25,1%
Ogólne koszty administracyjne i personelu	25,1%

Kategorie wydatków na kampanie wyborcze (ciąg dalszy)

Badania prowadzone przez National Democratic Institute for International Affairs na temat finansowania partii politycznych ustaliły następujący podział wydatków w 12 państwach afrykańskich: Beninie, Botswanie, Ghanie, Kenii, Malawi, Mozambiku, Nigerii, Senegal, Afryce Południowej, Tanzanii, Ugandzie i Zambii

Mass media	10%
Materiały wyborcze	17%
Wiece i spotkania	9%
Podróże i logistyka	26%
Pieniądze i korzyści bezpośrednie	14% (w tym 3,4% na kupowanie głosów)
Personel	22%

Poniższy podział wydatków ustalono w następujących 10 państwach: Bangladeszu, Bułgarii, Kambodży, Chorwacji, Gujanie, Indiach, Macedonii, Nepalu, Peru i Rumunii

Mass media (TV i radio)	27%
Materiały wyborcze (plakaty, podkoszulki itp.)	20%
Wiece i spotkania	13%
Podróże i logistyka	14%
Pieniądze i korzyści bezpośrednie	12% (w tym 2,3% na kupowanie głosów)
Personel	10%

W każdym badaniu kategorie wybrane do monitorowania powinny być znaczącym elementem w kampanii wyborczej, zgodnie z ustaleniami Studium Rozpoznawczego

Monitorowanie narzędzi kampanii

Ogólna metoda monitorowania wydatków, proponowana w tych materiałach podręcznika, polega na monitorowaniu narzędzi prowadzenia kampanii określanych jako działania związane z wyborami, w tym reklamy i imprez zorganizowanych i opłaconych przez kandydatów, partie polityczne lub niezależne strony trzecie. Oszacowanie wartości zaobserwowanych narzędzi pozwala oszacować całość wydatków kampanii. Jeśli kategorie są dobrze określone, a próbki narzędzi dobrane w sposób reprezentatywny, ogólne oszacowanie wartości wydatków na kampanię powinno być możliwe.

Wykorzystanie rezultatów monitoringu

Liczby uzyskane przez monitorowanie wydatków kampanii można wykorzystać do różnych celów:

- Oceny dokładności sprawozdań finansowych, składanych przez partie i kandydatów, przez porównanie wydatków deklarowanych z całością wydatków zauważonych w monitoringu;
- Oceny dokładności sprawozdań finansowych, składanych przez partie i kandydatów, przez porównanie dochodów deklarowanych z całością dochodów zauważonych podczas monitoringu;
- Oceny istniejących przepisów, regulujących dochody i wydatki na kampanię;
- Przedstawienia zaleceń likwidacji luk w przepisach regulujących dochody i wydatki kampanii;
- Podkreślenia korzyści z przejrzystości.

Dalsze podrozdziały poświęcone są bardziej szczegółowemu omówieniu poszczególnych kategorii wydatków kampanii i sposobów monitorowania każdego z nich.

Widoczne efekty monitoringu

Rezultaty dotyczące konkretnych kategorii monitorowanych wydatków mogą mieć bezpośredni wpływ na obserwowaną działalność. Na przykład monitorowanie kryptoreklamy w wyborach do władz miejskich na Łotwie w 2001 roku doprowadziło do wyraźnego zmniejszenia się skali tego zjawiska w wyborach parlamentarnych w 2002 roku.

Reklama i działania promocyjne

Wielu obserwatorów uważa, że reklama, szczególnie reklama telewizyjna, to klucz do współczesnych kampanii politycznych. Choć nie należy bezkrytycznie uznawać dominującej roli mediów, reklama stała się niewątpliwie jednym z głównych elementów wydatków na kampanię w wielu krajach. Ta kategoria wydatków obejmuje następujące elementy:

- Produkcję (planowanie/druk/projektowanie) programu partii i innych dokumentów politycznych;
- Reklamę polityczną w mediach elektronicznych (np. TV, radio), drukowanych (np. gazety, czasopisma) i zewnętrznych (np. billboardy, plakaty);
- Projektowanie i produkcję logo i materiałów promocyjnych, takich jak odznaki, naklejki na zderzaki samochodowe, plakaty, podkoszulki, kapelusze itp.

Wydatki na reklamę są szczególnie atrakcyjnym celem monitoringu dzięki temu, że często mają znaczny udział w kosztach kampanii i dają się monitorować z dużą dokładnością, ponieważ efekty wydatków są widoczne (same reklamy). Ponadto w większości państw istnieją agencje, które zawodowo i nieprzerwanie monitorują reklamy. Metoda monitoringu stosowana przez Poder Ciudadano polega na porównaniu kosztów samych reklam do deklarowanych przychodów czy wydatków. Ten model zastosowano we wszystkich Studiach Przypadków i okazał się on skuteczny tam, gdzie reklama w mediach dominuje w wydatkach na kampanię.

Reklama agend i programów rządowych

Reklamowania usług publicznych przez agendy rządowe nie należy uważać za reklamę wyborczą, nawet jeśli została zamieszczona w okresie kampanii. Jednak jeśli „reklama instytucjonalna” tego rodzaju wyraźnie promuje konkretną partię lub kandydata, można ją uznać za sprzeniewierzenie środków administracyjnych.

Ocena kosztów zamieszczenia reklam

W celu zapewnienia dokładności monitoringu obejmującego koszty miejsca i czasu reklamowego należy ustalić trzy kwestie:

- Typ mediów i ich rynek;
- Monitoring siłami własnymi czy zlecany (outsourcing);
- Koszt reklam.

Wybór mediów i ich dystrybucji

Staranny wybór zakresu monitorowanych mediów pomoże osiągnąć dokładne i obiektywne rezultaty. Rezultaty niepełne, pochodzące ze zbyt ograniczonego segmentu mediów, prowokują oskarżenia o brak obiektywizmu, ponieważ monitoring może okazać się wówczas zawężony do wydatków ponoszonych bardziej przez jedną partię czy kandydata. By uniknąć podobnych oskarżeń, zaleca się następujące posunięcia:

- zgodnie ze wskazaniem wybrać takie typy mediów (TV, radio, gazety, billboardy), w których reklamy wyborcze zamieszczane są na dużą skalę;
- jeśli informacje zebrane są niewystarczające do tego celu, należy powołać grupę doradczą, składającą się z dziennikarzy, kandydatów lub członków partii politycznych, agencji monitorującej media, byłych szefów kampanii wyborczych i innych ekspertów;
- po wyborze typów mediów, należy monitorować tyle ich gatunków (tytułów prasowych, stacji radiowych i TV itp.), ile się da wobec posiadanych środków;
- dokonać wyboru rodzajów mediów o największej liczbie widzów, słuchaczy czy czytelników;

- opierając się na radach niezależnych ekspertów do spraw mediów, wybrać próbkę różnych gatunków mediów obejmującą jak największy zakres preferencji politycznych.

Jeśli celem monitoringu ma być wyłącznie wykazanie, że partie lub kandydaci ukrywają dochody lub przekraczają limity wydatków, monitorowanie ograniczonego zakresu mediów może wystarczyć, pod warunkiem, że będzie się unikać nieuzasadnionego faworyzowania niektórych partii lub kandydatów.

Decyzja o zleceniu monitoringu mediów agencji zewnętrznej (outsourcingu)

Monitorowanie reklamy politycznej można prowadzić własnymi siłami, ale oznacza to znaczące zaangażowanie czasu i środków, i wymaga wysokiej dokładności. Tam, gdzie to tylko możliwe, należy zlecać monitoring niezależnym agencjom monitorowania mediów.

Znaczenie negocjacji

Doświadczenia NGO monitorujących w innych krajach podkreślają znaczenie szczegółowych negocjacji z agencjami. Na Łotwie początkowo przekonano organizacje pozarządowe, że pewna agencja monitoringowa może monitorować reklamę polityczną w Internecie – w trakcie negocjacji okazało się, że jednak nie może. Na Słowacji dopiero dłuższe dyskusje pozwoliły ustalić, jakie dokładnie rodzaje reklam zewnętrznych agencje są w stanie monitorować.

Zlecenie monitorowania mediów agencji zewnętrznej

Dla upewnienia się, że usługi zewnętrznej firmy będą przydatne, należy ocenić potencjał agencji (czyli monitorowanie według zamówienia albo dostarczenie „gotowych” danych) i wynegocjować porozumienie, określające szczegółowo typ monitoringu i danych, za jakie agencja ponosi odpowiedzialność.

Niektóre agencje są w stanie dopasować swoje dane do konkretnych potrzeb NGO, jak to miało miejsce na przykład na Łotwie. Inne mogą zaoferować sprzedaż jedynie standaryzowanych rezultatów, jak na Słowacji, gdzie obserwacje objęły około 85% billboardów, ale nie rozszerzono ich na żadne

inne typy reklamy zewnętrznej. Ta różnica może mieć wpływ na metodologię monitoringu i dokładność rezultatów. Na przykład fakt, że wynajęta agencja słowacka nie była w stanie monitorować wszystkich rodzajów reklamy zewnętrznej mogła prowadzić do zaniedbania potencjalnie znaczącego wskaźnika. Oczywiście lepiej jest wybrać agencję zdolną zapewnić monitoring dostosowany do potrzeb.

Niezależnie od potencjalnych możliwości wybranej agencji monitoringowej, wszelkie porozumienie powinno określać następujące kwestie:

- dokładny przedmiot prowadzonego przez agencje monitoringu (np. reklamy wszelkich wymiarów, nie tylko te konkretnej wielkości);
- typ informacji, które agencja dostarczy, i termin ich dostarczenia;
- format danych.

Warto szczegółowo omówić format, ponieważ dostarczone przez agencje dane powinny być zrozumiałe i łatwe do analizowania bez nadmiernego przetwarzania.

Warto także negocjować z agencjami koszt ich usług. Biorąc pod uwagę niekomercyjny charakter przedsięwzięcia i prawdopodobnie pozytywną jego reklamę w mediach, agencje mogą zapewnić rabaty monitorującym organizacjom pozarządowym. Na przykład na Ukrainie pewna agencja zapewniła monitorującym NGO znaczny upust, zaś w Rumunii agencja monitorująca media obciążyła NGO zaledwie sumą 300 dolarów za 60 dni monitorowania politycznych reklam w ośmiu ogólnokrajowych kanałach telewizyjnych, sześciu krajowych stacjach radiowych i dwunastu głównych dziennikach.

Monitoring własnymi siłami

Monitoring własnymi siłami to poważne przedsięwzięcie – 24-godzinny monitoring jednego tylko kanału telewizyjnego wymaga zatrudnienia 3 osób. Oznacza to, że monitorowanie trzech kanałów wymaga dziewięciorga ludzi. Obserwatorzy własni NGO muszą sami zebrać i przeprowadzić syntezę ogromnej liczby danych, w tym zgromadzić następujące:

- taśmy wszystkich programów TV i/lub radiowych wszystkich monitorowanych stacji;
- egzemplarze wszystkich mediów drukowanych
- obliczenie wszystkich reklam zewnętrznych w miejscach wybranych dla monitoringu.

Następnie dane te należy ułożyć według poniższych kryteriów:

- liczba i długość wszystkich reklam na wybranych kanałach TV i radiowych z podziałem na partie i kandydatów;
- wielkość powierzchni reklamowej w mediach drukowanych;
- liczba przejawów reklamy zewnętrznej.

NGO o ograniczonych środkach mogą zdecydować się na monitoring wybranej próby mediów, na przykład wyłącznie programów nadawanych w godzinach najwyższej oglądalności, jednak takie podejście wymaga odpowiedniego uzasadnienia w sprawozdaniach i analizach, ponieważ trudno wtedy mówić o obiektywnych rezultatach.

Ocena wydatków na reklamę

Dla oceny sum, wydawanych przez partie lub kandydatów na reklamę, konieczne jest uwzględnienie rabatów, jakie mogą otrzymać zgodnie z dwoma możliwymi scenariuszami. W niektórych państwach rabaty na ogłoszenia polityczne reguluje prawo. W tym wypadku regulowana stawka stanowi w rzeczywistości cenę reklamy, a obliczenie nakładów na czas i przestrzeń reklamową jest proste. Jednak w państwach, w których rabaty na reklamy polityczne nie wynikają z przepisów, trudno jest ocenić, ile partie i kandydaci rzeczywiście wydają, bo należy uwzględnić upusty. Niezwykle wysokie lub nieobiektywne upusty mogą nawet wskazywać na powiązania korupcyjne między niektórymi rodzajami mediów a partiami politycznymi i kandydatami.

Nieprzewidywalny wpływ upustów na wydatki

Badania Kevina Casas-Zamory w Urugwaju ujawniły, że rabaty stosowane przy zamieszczaniu reklam były bardzo zróżnicowane i czasami sięgały nawet 95%. Na Ukrainie jeden rodzaj mediów oferował pewnej partii politycznej 60-procentowy rabat, choć upusty są prawnie zakazane. Z kolei w Rosji wszystkie partie polityczne płacą za reklamę telewizyjną 20-30% więcej niż wynoszą standardowe stawki reklamowe.

Regulowane upusty na reklamę polityczną

Tam, gdzie upusty na reklamę polityczną są w jakiś sposób regulowane (całkiem zakazane, określone przez prawo lub klasyfikowane jako dotacje rzeczowe) wydatki na reklamę można obliczyć, mnożąc wielkość reklam przez regulowaną stawkę upustu. W ten sposób obserwatorzy oceniają wartość rynkową kampanii reklamowej, a wszelkie inne rabaty, które dodatkowo obniżają stawki, są traktowane jako dotacje rzeczowe. Taka metoda jest szczególnie odpowiednia tam, gdzie monitoring ma między innymi stwierdzić, czy partie i kandydaci przestrzegają limitów wydatków lub ocenić dokładność rozliczeń ich przychodów.

Nieregulowane upusty na reklamę polityczną

Tam, gdzie prawo nie reguluje cen reklam, obserwatorzy muszą oceniać wysokość upustów dla różnych kategorii mediów (TV/radio, drukowane itp.). Należy to robić w następujący sposób:

1. Przeprowadzić szeroki przegląd kupujących czas/przestrzeń reklamową w mediach, w tym partii politycznych i samych kandydatów, agencji reklamowych i różnych rodzajów mediów, w celu określenia jaki jest typowy zakres upustów (lub podwyżek) stosowanych w reklamach politycznych w mediach ogólnokrajowych i lokalnych. Podstawowa zasada mówi, że należy skontaktować się z przynajmniej trzema kupującymi reklamy, trzema agencjami reklamowymi i trzema rodzajami mediów w każdej kategorii mediów.
2. Obliczyć średnie maksymalne i minimalne upusty w każdej kategorii mediów.

3. Pomnożyć wielkość reklam w każdej kategorii mediów przez standardowe stawki za publikację i odjąć/dodać (a) średni maksymalny upust; (b) średni minimalny upust.
4. Różnica między tymi dwoma wynikami wskazuje prawdopodobny zakres rzeczywistych nakładów na reklamę, ponoszonych przez partie lub kandydata. Tam gdzie to możliwe, należy załączyć szczegółowe informacje i dokładne szacunki, by odzwierciedlić rezultaty wstępnych wywiadów. Na przykład, jeśli kupujący czas/przestrzeń reklamową uważają, że rabaty zbliżają się do poziomu maksimum, należy dołączyć te informacje do monitorowanych rezultatów. Pamiętajcie, że ponieważ maksymalny rabat oznacza minimalny wydatek dla partii lub kandydata, trudniej jest kwestionować dokładność takich szacunków.

Informacje zebrane w tym procesie mogą się okazać cenne także przy formułowaniu zaleceń do propozycji reform mających uregulować upusty na reklamy polityczne. Problem związany z tą metodą polega na tym, że opiera się ona wyłącznie na szacunkowych danych o standardowych upustach, co może pomijać ich znaczące odmiany. Upusty z jednego źródła mogą być inne dla różnych partii, w różnych rodzajach mediów, a nawet dla różnych kandydatów tej samej partii. Szczególnie istnieje ryzyko, że mniejsze kampanie reklamowe systematycznie będą otrzymywać mniejsze rabaty, po prostu ze względu na „wielkie rabaty” zazwyczaj stosowane w dużych kampaniach reklamowych. Jeśli informacja o dużych rabatach jest łatwo dostępna, należy ją dołączyć do szacunkowych ocen wydatków.

Rozgłos i wiarygodność

Informacje o wydatkach na reklamę zapewne przyciągną uwagę, co może okazać się ważne dla promowania celów monitoringu. Organizacje pozarządowe muszą jednak mieć absolutną pewność co do swych danych. Zaleca się, by podjęły następujące kroki:

- Wykazały, jak wydatki na reklamę kształtują się w poszczególnych partiach i ile która wydaje na poszczególne media;
- Publikowały dane regularnie (np. raz na miesiąc) w miarę postępu kampanii wyborczej, by społeczeństwo nie traciło tej sprawy z pola widzenia;
- Podkreślały, że dane odnoszą się wyłącznie do wydatków na reklamę i nie odzwierciedlają całości nakładów na kampanię wyborczą;
- Podkreślały wszelkie czynniki które mogły wpłynąć na rezultaty lub prowadzić do niedokładności (np. upusty, których nie dało się dokładnie wyliczyć).

Ocena kosztów produkcji reklam

Przygotowanie reklam to kolejny istotny składnik wydatków, odrębny od ich umieszczania w mediach. Jeśli partie czy kandydaci zatrudniają agencje planujące kampanie reklamowe, koszty bywają znaczne, choć próby monitoringu dotychczas się na nich nie skupiały.

Koszt produkcji reklam politycznych można oszacować następująco:

1. Poprosić partie i kandydatów o oszacowanie kosztów produkcji ich reklam;
2. Od co najmniej trzech PR i/lub agencji reklamowych uzyskać niezależne oszacowania minimalnego kosztu produkcji tych samych reklam po cenach rynkowych;
3. Wyliczyć średni koszt według niezależnych ocen;
4. Zakres między szacunkowym kosztem podanym przez partie i kandydatów a średnim kosztem według źródeł niezależnych można uznać za *uzasadnione oszacowanie* kosztów produkcji reklam politycznych.

Wcześniejsze testowanie metodologii

Monitorowanie reklam odbywa się w „czasie rzeczywistym”, ważne zatem, by przetestować metodologię przed rozpoczęciem właściwego monitoringu w celu wprowadzenia ewentualnych poprawek. Jest to szczególnie konieczne w tych wypadkach, gdzie agencję monitorującą wynajęto do prowadzenia monitoringu według konkretnego zlecenia, poza zakresem jej normalnych działań.

Ocena rabatów

Argentyna

W Argentynie Poder Ciudadano przeprowadziło konsultacje ze specjalistami od reklamy, prosząc o oszacowanie „standardowych rabatów rynkowych” otrzymywanych przez partie polityczne. Na podstawie tych wywiadów do opublikowanych stawek zastosowano standardowy rabat w wysokości 40 procent.

Łotwa

By porównać koszty reklamy partii z ich oficjalnie deklarowanymi wydatkami w kampanii wyborczej w 2002 roku, Fundacja Delna/Soros – Łotwa wybrała dwie agencje badające media, by monitorowały reklamy polityczne we wszystkich stacjach telewizyjnych i radiowych oraz wszystkie główne krajowe i lokalne gazety. Agencja monitorująca media krajowe (poza reklamami zewnętrznymi, nie objętymi z powodu tajnej polityki cenowej prowadzących je firm) mogła oszacować standardowe upusty według rodzajów mediów: 26% dla reklam telewizyjnych, 13% dla drukowanych, 20% dla radiowych. Te upusty włączono do analizy. Reklamy w czasopiśmie regionalnych i w Internecie monitorowała druga agencja. Obie dostarczały sprawozdania co miesiąc. Badania wykazały znaczne rozbieżności między monitorowanymi wydatkami na reklamy (€ 10,5 mln) a danymi z oficjalnych sprawozdań finansowych partii (€ 6,1 mln).

Słowacja

Przymierze Fair Play prowadziło własne badanie rynku na temat rabatów i konsultowało się z wieloma agencjami, rodzajami mediów i właścicielami nośników reklamy zewnętrznej na temat cen stosowanych w różnych warunkach, takich jak pora roku, rodzaj reklamy i koinet. Zastosowało następnie maksymalne oszacowanie upustów na rynku: 50% w mediach zewnętrznych, 25% w ogólnokrajowych mediach drukowanych i 40% w regionalnych mediach drukowanych.

Polska

Marcin Walecki prowadził wywiady z wieloma kandydatami, szefami kampanii wyborczych oraz przedstawicielami agencji reklamowych i innych w Polsce. Stwierdził, że partie często otrzymywały na reklamy polityczne upusty rzędu 50-70% od drukarni, agencji reklamowych i różnych mediów. W niektórych wypadkach różnice między danymi opublikowanymi a rabatowymi pokrywali sponsorzy. Ponadto podczas wyborów w 1997 i 2000 roku wiele agencji reklamowych wynajętych przez partie polityczne otrzymało bardzo korzystne kontrakty z firm prywatnych lub publicznych przed lub po wyborach.

Monitorowanie reklamy politycznej w Rumunii

Asociația Pro Democratia (APD) monitorowała wydatki na kampanię wyborczą w roku wyborczym 2000 w celu porównania szacowanego „minimum” wydatków z deklaracjami o przychodach w tym roku, składanymi przez partie w „Official Monitor” (gazecie urzędowej). Ponieważ celem było jedynie ustalenie minimalnego poziomu wydatków, całościowy monitoring nie był konieczny.

Monitoring obejmował i lokalne, i krajowe wybory w oficjalnym okresie kampanii wyborczej: 45 dni dla wyborów lokalnych, 60 dni dla wyborów krajowych. Nie obliczano rabatów ponieważ zgodnie z prawem rumuńskim rabaty uważa się za ukryte dotacje i liczy jako dochód.

W wyborach lokalnych projekt przewidywał monitoring prowadzony siłami własnymi w czterech dużych miastach – Brașowie, Klużu, Sibiu i Konstancy – i skupiający się głównie na lokalnych gazetach, plakatach, billboardach i transparentach.

- Billboardy liczyli wolontariusze, a oszacowanie pełnego kosztu oparto na stawkach największego sprzedawcy reklamy zewnętrznej w Rumunii.
- Reklamy w gazetach codziennie monitorowali asystenci uczestniczący w projekcie, zaś ich wartość rynkową określono według standardowych stawek reklamowych publikowanych w każdej gazecie.
- Wydatki na plakaty oparto na „koniecznym minimum” 1000 plakatów na jednego kandydata, co następnie przemnożono przez oszacowany koszt przygotowania i druku plakatów wyborczych każdego kandydata. Koszt plakatów i transparentów oceniono prosząc o dane kilka firm produkujących podobne materiały.

Reklamy na billboardach w Bukareszcie także monitorowali wolontariusze, a oszacowane wydatki przeliczono następnie w oparciu o informacje uzyskane w agencji reklamowej. Dla niektórych partii agencja była w stanie podać dokładne dane o rzeczywistych wydatkach, dla innych przedstawiła oszacowanie kosztu powierzchni reklamowej porównywalnej z typem reklamy obserwowanej przez wolontariuszy.

W wyborach krajowych zlecono monitorowanie prywatnej firmie, specjalizującej się w monitorowaniu mediów. Skupiono się na radio, TV i prasie; monitoring objął osiem krajowych stacji telewizyjnych, sześć stacji radiowych, dwanaście krajowych dzienników i dwanaście dzienników lokalnych (o najwyższych nakładach w Brașowie, Klużu, Sibiu i Konstancy). Zespół uczestniczący w przedsięwzięciu oceniał wydatki opierając się na liczbie i wielkości monitorowanych reklam i standardowych, publikowanych stawkach, stosowanych przez te same media. W każdym mieście, monitoring lokalny i ogólnokrajowy prowadził jeden asystent uczestniczący w projekcie i dwóch do pięciu wolontariuszy (głównie studentów). Stosunki między NGO i agencją monitorującą były owocne. Agencja dostarczyła bardzo dokładne dane na temat czasu i miejsca reklamowego, a także oprogramowanie, które pomogło APD łatwo docierać do rezultatów monitoringu.

Rezultaty monitorowania obu kampanii wyborczych były dramatyczne. W 2000 roku wydatki na same reklamy dziesięciokrotnie przekroczyły deklarowaną sumę wszystkich kosztów kampanii (14,2 miliony dolarów wydatków monitorowanych wobec 1,4 miliona dolarów deklarowanych). Biorąc pod uwagę, że - jak się uważa - reklamy stanowiły 40-50% wszystkich kosztów kampanii wyborczej w 2000 roku, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że różnica między rzeczywistymi a deklarowanymi wydatkami była jeszcze większa.

Wydatki nie związane z reklamą

Koszty operacyjne i administracyjne

Kategoria kosztów operacyjnych i administracyjnych zazwyczaj składa się z następujących pozycji:

- Czynsz za pomieszczenia biurowe wykorzystywane na potrzeby kampanii
- Koszty „licznikowe” (woda, gaz, elektryczność itp.)
- Łączność (telefony stacjonarne i komórkowe, faks, internet)
- Materiały biurowe (papier, ksero, komputer i inne urządzenia, meble itp.)
- Pensje personelu.

Dokładne rozdzielenie rutynowych kosztów operacyjnych od kosztów operacyjnych związanych z kampanią może okazać się trudne. Rozróżnienie to nie jest istotne w tych wypadkach, gdzie celem monitoringu jest porównanie wydatków zaobserwowanych z deklarowaną całą (lub roczną) sumą przychodów lub wydatków. Natomiast tam, gdzie chodzi o uchwycenie właśnie wydatków na kampanię, te dwie kategorie należy rozdzielić. Jednym sposobem jest wyszukiwanie wszelkich zmian w pewnych rodzajach wydatków między rokiem wyborczym a niewyborczym. Wyższe wydatki w roku wyborczym można niewątpliwie zaklasyfikować jako wydatki na kampanie, o ile nie ma dowodów temu przeczących. Wszelkie zaobserwowane zwiększenie wydatków nie ujawnione w deklaracji, takie jak zatrudnienie dodatkowego personelu, to oznaka niedokładnej sprawozdawczości. Z kolei partie i kandydaci mogą się starać ukryć fundusze celowe klasyfikując je w innej kategorii – stąd wzrost wydatków może pojawić się w kategorii, w której żadnego wzrostu nie zaobserwowano.

Dla właściwej oceny kosztów operacyjnych i administracyjnych służy wiele źródeł:

- Oficjalne dokumenty partyjne, takie jak roczne sprawozdania czy deklaracje finansowe, uzupełnione „Porozumieniem o Przejrzystości” (tam gdzie ono istnieje) mogą wskazać, które koszty organizacyjne są deklarowane.
- Dane zebrane przez inne instytucje, takie jak instytuty studiów politycznych, mogą dostarczyć dane na temat wielkości i struktury organizacyjnej partii politycznych.
- Wywiady z kandydatami lub szefami partii mogą zawierać szczegółowe pytania dotyczące kosztów prowadzenia kwatery głównej partii.

Dokładność danych uzyskanych z tych źródeł można sprawdzić drogą bezpośredniego obliczenia kosztów operacyjnych prowadzenia biur partyjnych, zakładając, że da się uzyskać wiarygodne informacje na temat wielkości przestrzeni biurowej, wyposażenia i dostępnych instalacji oraz liczebności personelu. Dla obliczenia wydatków krajowych partii należy objąć badaniem centrale partyjną i biura terenowe.

Ankiety, badania rynku i planowanie strategii kampanii

Coraz bardziej wyrafinowane techniki pomiaru nastrojów i opinii wyborców pociągnęły za sobą wzrost kosztów prowadzenia ankiet i badań rynkowych oraz stały się znaczącą pozycją w wydatkach kampanii wyborczych. Wiele partii zatrudnia na stałe konsultantów, którzy prowadzą badania opinii publicznej i organizują grupy dyskusyjne, by właściwie odczytać intencje wyborców. Działalność ta nabiera intensywności w okresie wyborczym. Partie mogą również opłacać zewnętrznych managerów lub agencje PR, które planują i zarządzają całą kampanią wyborczą – od strategii po realizację. Ta coraz częstsza praktyka prowadzi do zmniejszenia przejrzystości kampanii do minimum i zapewnia liczne okazje niejawnego finansowania partii przez strony trzecie, wpłacające dotacje wprost do agencji. Najczęściej jednak partie same prowadzą część działań w kampanii (na przykład ustalenie programu partii i platformy wyborczej), a inne zlecają na zewnątrz (np. ankiety, badania opinii publicznej i konkretną strategię kampanii), zawodowym agencjom lub

managerom. Stopień, w jakim kampanię prowadzą agencje zewnętrzne, bezpośrednio wpłynie na strategię monitoringu.

Koszty w tej kategorii wydatków najczęściej obejmują następujące pozycje:

- Konsultanci i agencje prowadzące badania opinii publicznej;
- Telefony do wyborców i inne formy kontaktu z wyborcami;
- Obsługa informacji telefonicznej
- Zatrudnienie agencji PR, managerów kampanii i innych specjalistów planujących i/lub realizujących strategię kampanii.

Powyższe koszty zazwyczaj ewidencjonuje się na jeden z dwóch sposobów. Jeśli usługi wykonywane są siłami własnymi, czyli przez partie lub samych kandydatów, koszty zapewne zostaną sklasyfikowane w dziale „studia wewnętrzne” lub „zespół doradców”, najczęściej umieszczanym w szerszej kategorii kosztów operacyjnych. W takim wypadku koszty w tej kategorii będą wysokie i trzeba im się dokładnie przyjrzeć.

Zlecanie agencjom zewnętrznym nie musi oznaczać jednego wykonawcy – partia może zatrudnić jedną agencję do prowadzenia badań opinii publicznej i rynkowych, inną do opracowania strategii kampanii, a jeszcze inną do zaprojektowania logo czy wizerunku kampanii. Wszystkie te usługi można monitorować niezależnie, wykorzystując następujące metody:

1. Poprosić partie lub kandydatów o informacje, które z następujących działań kampanii zostały zleczone na zewnątrz i komu:
 - Badanie opinii publicznej i inne badania rynkowe;
 - Program wyborczy, sformułowanie manifestu i produkcja;
 - Projekt strategii kampanii;
 - Inne działania kampanijne (np. negocjacje z mediami, organizacja lokalnych imprez).

2. Przeprowadzić wywiady ze specjalistami dla uzyskania niezależnych informacji potwierdzających zlecenie działań przez partie i komu zostały one zlecone;
3. Poprosić agencję lub managerów zatrudnionych przez partie o konkretną listę zapewnianych usług;
4. Uzyskać rzetelną wycenę minimalnej wartości rynkowej zapewnianych usług przez rozmowy ze specjalistami pracującymi w tej samej dziedzinie (np. specjalistami PR i managerami kampanii);
5. Oszacować całość wydatków w tej kategorii stosując założoną minimalną wartość rynkową konkretnych usług zleconych na zewnątrz.

Znaczna rozbieżność między zaobserwowanymi i deklarowanymi przychodami i wydatkami w tej dziedzinie stanowi silną poszlakę, że partie czy kandydaci nie ujawniają rzetelnie swych wydatków.

Wiece, imprezy i bezpośredni kontakt z wyborcami

Zorganizowane imprezy, wiece i agitowanie „po domach” (tzw. kampania od drzwi do drzwi) to główna forma kampanii wyborczych w tych krajach, gdzie zasięg mediów jest ograniczony albo gdzie reklamy polityczne w telewizji i radio są zakazane lub reglamentowane. Jednak ten rodzaj „tradycyjnej” kampanii odgrywa rolę również w rozwiniętych demokracjach, takich jak Stany Zjednoczone, gdzie kandydaci pragną udowodnić, iż nie tracą kontaktu z masami. Choć popularność takich metod spadła wraz ze wzrostem intensywności kampanii medialnych, nie należy zakładać, że są one przestarzałe lub zanikają.

Ta kategoria wydatków zawsze obejmuje koszt organizowania imprez różnego typu, w tym wieców wyborczych, spotkań, koncertów, konkursów, pokazów i innych przedsięwzięć służących zbieraniu funduszy. Składają się na nie przykładowo następujące wydatki:

- Wynajem powierzchni lub pomieszczeń;

- Zatrudnienie personelu organizującego imprezy;
- Wynajęcie sprzętu i różnego wyposażenia używanego podczas imprez;
- Opłaty „licznikowe” (elektryczność, woda, ogrzewanie);
- Transport i zakwaterowanie personelu i uczestników imprezy;
- Zatrudnienie osób i grup biorących udział w imprezie (np. konferansjerów, piosenkarzy, artystów).

Kampania od drzwi do drzwi i agitowanie po domach obejmują najczęściej następujące koszty:

- Zatrudnienie personelu prowadzącego kampanię od drzwi do drzwi;
- Rozdawanie materiałów personelowi lub wysyłka pocztowa do wyborców;
- Transport.

Monitorowanie imprez na Słowacji

Na Słowacji monitoring obejmował wiece wyborcze i inne lokalne imprezy. Dwóch ekspertów ds. demografii wybrało reprezentacyjną próbę miejscowości; podzielono je na trzy grupy: miasta wojewódzkie, miasta powiatowe, inne miasta. Analityk z centralnego biura NGO stworzył bazę danych wszystkich planowanych imprez, zaś monitoring w regionach prowadziło 24 obserwatorów, w większości studentów, którzy pracowali już w innych projektach NGO. Brali udział we wszystkich działaniach mających miejsce w wybranych miejscowościach i pisali z nich sprawozdania.

Obserwatorzy przychodzili na każdą imprezę z wyprzedzeniem, by móc ocenić liczbę personelu i stosowane urządzenia techniczne. Podczas imprezy wypełniali kwestionariusz, zbierali wszystkie materiały promocyjne i rozdawane prezenty, zapisywali wszelkie reklamy zewnętrzne, w tym ulotki. Dane z wszystkich imprez analizowano centralnie, tworząc profile kampanii poszczególnych partii. Poza informacjami dotyczącymi reklam, materiałów promocyjnych i publikacji, profile zawierały szczegółowe opisy wszystkich obserwowanych imprez, w tym przebieg i program oraz listę wykorzystywanego sprzętu.

Choć nie oceniano kosztów organizacji imprez, obserwatorzy słowaccy uważają, że sam opis wskazuje na znaczną inwestycję finansową, większą niż poprzednio przypuszczano. Być może najważniejsze jest to, że monitoring ujawnił, iż prawne ograniczenia dotyczące niektórych rodzajów wydatków (np. reklam) są rekompensowane wydatkami na imprezy i inne nie ograniczane prawem metody kampanii.

Monitorowanie imprez

Istnieją dwie główne metody monitorowania imprez organizowanych przez partie i kandydatów podczas kampanii wyborczej: pierwsza polega na

szczegółowym rzeczowym opisie imprezy; druga, ambitniejsza, uzupełnia te informacje oszacowaniem wydatków. Oszacowanie kosztu imprez jest skomplikowanym zadaniem, którego dokładność w większości przypadków jest ograniczona. Jednak próba dokonania tego może przynajmniej wskazać na brak przejrzystości lub inne luki w przepisach.

Monitorowanie imprez obejmuje następujące kroki:

1. Prośba o informację

Można zwrócić się do partii lub kandydatów o informacje na temat imprez w kampanii wyborczej, wykorzystując standardowy formularz. Służy to dwóm celom. Po pierwsze, dokładne informacje ułatwiają zadanie obserwatorom. Po drugie, odmowa udzielenia informacji może posłużyć jako bezpośredni dowód braku przejrzystości i wzmocnić głosy domagające się surowszych przepisów o jawności.

2. Organizowanie monitoringu

Na początku należy stworzyć zespół koordynujący, którego zadania będą następujące:

- Stworzenie bazy danych imprez;
- Poinformowanie lokalnych obserwatorów o planowanych imprezach kampanijnych i stworzenie planu monitoringu;
- Kierowanie napływem informacji od lokalnych obserwatorów.

Po powołaniu zespołu koordynującego i ustaleniu zadań następuje wybór miejscowości, w których będzie prowadzony monitoring. By próba była reprezentatywna, należy skonsultować się z demografami lub socjologami. Po dokonaniu wyboru trzeba powołać zespół miejscowych obserwatorów i wyposażyć ich w standardowy formularz pozwalający zapisywać szczegóły imprez. Sukces przedsięwzięcia zależy od jakości pracy lokalnych obserwatorów. Ponieważ w tych warunkach bezpośredni nadzór jest trudny,

obserwatorzy winni przejść szkolenie oraz otrzymać odpowiednie informacje i wsparcie.

3. Opis imprez

Do stworzenia rzeczowego opisu imprez należy przetworzyć następujące dane:

- Szczegółowy podział na różne typy imprez, w tym statystyka podająca liczbę imprez każdego typu;
- Profil kampanii każdej partii politycznej i każdego kandydata, łącznie z rodzajem imprez przez nich organizowanych, gdzie i jak często.

Ważną rolę grają tu standardowe kwestionariusze i szablony, z których korzystają lokalni obserwatorzy, ponieważ pozwalają one stosunkowo szybko zaklasyfikować informacje. Na przykład można analizować dane według liczby imprez każdego typu, liczby imprez organizowanych przez każdą partię i kandydata i tak dalej. Szczegółowe szablony umożliwiają organizacji pozarządowej stworzenie dobrego ogólnego opisu różnych rodzajów działań kampanijnych, jakie miały miejsce na każdej imprezie.

Standardowy kwestionariusz dla partii politycznych i kandydatów, szablony służący zapisywaniu szczegółów imprez i zestaw możliwych wskazówek dla obserwatorów znajdują się w załączniku.

4. Oszacowanie wydatków

Ocena kosztów imprez jest trudna, można jednak oszacować minimalne koszty, tworząc bazę danych minimalnych cen rynkowych głównych elementów, które zazwyczaj składają się na imprezy kampanii. Skupienie się na kosztach minimalnych pozwoli uniknąć zarzutów o nierzetelność, zaś rezultaty mogą okazać się znaczące. Na przykład jeśli minimalny szacowany koszt imprez kampanii partyjnej przekracza oficjalną deklarację tej partii o wydatkach, najwyraźniej sprawozdanie partii jest nierzetelne. Monitoring oparty na ocenie minimalnych kosztów można przeprowadzić w sposób następujący:

- Monitorować wszystkie elementy imprezy, opisać je w pełni i dokładnie;

- Zwrócić się o podanie kosztów poszczególnych elementów do właściwej partii czy kandydata;
- Zwrócić się o te same informacje do trzech agencji organizujących podobne działania;
- Zastosować koszty podane przez partie lub kandydatów do wszystkich monitorowanych imprez;
- Zastosować minimalne, średnie i maksymalne koszty podane przez agencje do wszystkich monitorowanych imprez;
- Zaprezentować minimalny szacunkowy koszt całości jako oszacowanie NGO dotyczące wydatków na wszystkie monitorowane imprezy i podać wszystkie szacunkowe koszty razem z założeniami, na których zostały oparte. W ten sposób media lub inne zainteresowane strony mogą same ocenić, czy prawdziwsze są wyższe koszty szacunkowe.
- Jeśli uzyskanie informacji wystarczających dla oszacowania nawet minimalnych kosztów okaże się niemożliwe, projekt może obejmować dokładny opis imprez z próbą przybliżonej oceny ich udziału w nakładach na całą kampanię danej partii lub kandydata. Niedostarczenie informacji przez partię lub kandydata można uznać za dowód niewystarczającej przejrzystości i wnioskować zatem o przeprowadzenie odpowiedniej reformy.

Utrudnienia w szacowaniu kosztów imprez kampanii

Kosztów organizowania imprez w trakcie kampanii nie da się dokładnie ocenić. W Słowacji dwie zapytane agencje marketingowe uznały, że jest to zadanie niemożliwe ze względu na różne stawki pobierane przez różnych organizatorów imprez. Dlatego też w Słowacji postanowiono nie szacować kosztu imprez. Inni działacze wskazują na liczne czynniki, które mogą znacząco wpłynąć na koszty, takie jak rodzaj używanego sprzętu czy liczba imprez zakupiona u tego samego dostawcy. Na przykład łotewska partia polityczna wyprodukowała reklamę z udziałem popularnej grupy rockowej, której występ kosztował podobno 200 000 dolarów. Natomiast funkcjonariusze partyjni twierdzili, że grupa wystąpiła za zaledwie 20 000 dolarów. Nie mając uprawnionego dostępu do sprawozdań finansowych i księgowych partii, obserwatorzy nie mogli określić rzeczywistych kosztów. Podobne problemy występują przy innych wydatkach związanych z imprezami.

Monitorowanie kampanii „od drzwi do drzwi”

Kampania „od drzwi do drzwi” polega na tym, że personel lub wolontariusze odwiedzają potencjalnych wyborców i zachęcają ich do głosowania na konkretnego kandydata lub partię. Przy monitorowaniu tej praktyki trzeba się skoncentrować na koszcie produkcji rozdawanych materiałów, koszcie personelu i transportu. Te ostatnie dwa punkty mogą stanowić znaczną kategorię wydatków.

Choć kampanię „od drzwi do drzwi” trudno jest monitorować niezależnie, partie i kandydaci prawdopodobnie dysponują dokładnymi i szczegółowymi informacjami na temat kosztu materiałów i wymaganej liczby personelu. Często chętnie i obszernie rozmawiają o tych szczegółach, uważając, że chęć bezpośredniego porozumienia się z wyborcami jest świadectwem ich oddania sprawie demokracji.

Monitoring należy zatem prowadzić w dwóch etapach: najpierw zwracając się o informacje do partii i kandydatów, a następnie sprawdzając dokładność tych informacji na lokalnej, ograniczonej próbie.

Prośba o informacje

O informacje na temat kampanii „od drzwi do drzwi” można się zwrócić do partii i kandydatów, przedstawiając im formalny wniosek, lub prowadząc wywiady z funkcjonariuszami partyjnymi, managerami kampanii lub agencjami, którym zlecono realizację tego aspektu kampanii. Należy zadać następujące pytania:

- Czy prowadzisz kampanię „od drzwi do drzwi”? Jeśli tak, jak wielką i w których okręgach wyborczych?
- Czy kampania „od drzwi do drzwi” została zorganizowana i jest prowadzona własnymi siłami, czy jest zlecana i komu?
- Kto odwiedza wyborców w domach – personel partyjny, personel opłacany, działacze, wolontariusze? Ile osób bierze w tym udział?
- Czy otrzymują za to wynagrodzenie? Jeśli tak, w jakiej wysokości?

- W ilu domach zaplanowano wizyty i ile razy mają się one odbyć?
- Jakie materiały są rozdawane w domach?
- Jak materiały do dystrybucji docierają do personelu i wolontariuszy? Jakie wiążą się z tym koszty transportu czy przewozu?
- Jakie inne działania idą za taką kampanią: listy, kontakty telefoniczne, jeszcze inne?
- Jaki jest koszt całej kampanii „od drzwi do drzwi”?

Sprawdzanie kontrolne

Dokładność informacji otrzymanych od partii czy kandydata należy sprawdzić, prowadząc ograniczony monitoring w wybranych miejscowościach. Najlepiej to zrobić w tych miejscach, skąd uzyskano najdokładniejsze informacje. Należy przeprowadzić wywiady z personelem i wolontariuszami prowadzącymi kampanię „od drzwi do drzwi”, by określić:

- Liczbę personelu i/lub wolontariuszy pracujących przy kampanii w wybranym miejscu;
- Liczbę odwiedzonych domów, częstotliwość odwiedzin;
- Objętość rozdanych materiałów wyborczych.

Jeśli materiały wyborcze są rozdawane w ograniczonej liczbie punktów, dość łatwo będzie określić ich objętość. Uzyskanie próbek wszystkich rozdawanych materiałów umożliwi ocenę kosztów produkcji z dość dużą dokładnością. Koszt kampanii „od drzwi do drzwi” w każdej miejscowości oblicza się wówczas, dodając koszty materiałów i personelu. Koszty personelu można obliczyć mnożąc minimalną szacunkową liczbę zatrudnionych przez ich minimalne szacunkowe płace, zaś minimalny koszt materiałów wyborczych można obliczyć, mnożąc minimalną szacunkową objętość przez minimalne szacunkowe koszty produkcji.

Rozdawanie wyborcom pieniędzy i innych bezpośrednich korzyści

W trakcie kampanii wyborczej partie lub kandydaci mogą dawać wybranym grupom obywateli gotówkę lub bezpłatne towary, usługi bądź inne korzyści w celu zyskania ich poparcia. Typowym przykładem są paczki z żywnością, rozdawane wyborcom w biednych okolicach.

Ta kategoria nie obejmuje serwowanych na imprezach napojów ani rozdawania drobnych przedmiotów promocyjnych, takich jak podkoszulki czy znaczki do przypinania, które zalicza się do ogólnych imprez opisanych wyżej. Takie przedmioty mają przeważnie pomijalną wartość i nie przedstawiają większej wartości dla wyborcy, a zatem raczej nie można za nie „kupić” poparcia.

Włączyliśmy do naszej metodologii rozdawnictwo towarów, usług i innych korzyści z dwóch powodów. Po pierwsze, można je zakwalifikować jako kupowanie głosów, co jest formą korupcji. Po drugie, rozdawanie pieniędzy i bezpośrednich korzyści może stanowić znaczną, nawet dominującą część wydatków na kampanię. Michael Pinto-Duschinsky zauważa, że koszt „staroświeckiej polityki rozdawnictwa”, który wiąże się z rozdaniem bezpośrednich korzyści wyborcom, może być bardzo wysoki, przewyższając nawet koszt współczesnych kampanii opartych na mediach. Masowe rozdawnictwo importowanych szynek, indyków i innych rzeczy w wyborach na Antiguai i Barbudzie, na przykład, miało ogromny udział w wydatkach na kampanię.

Rozdawnictwo pieniędzy, towarów i usług należy monitorować jako kategorię wydatków, co można przeprowadzić wykorzystując badania ankietowe i bezpośrednio obserwacje przykładowych okręgów wyborczych.

Badania ankietowe

Anonimowe badania ankietowe rodzin mogą dostarczyć przydatnych informacji na temat tego, ilu respondentom partie lub kandydaci oferowali korzyści. Podczas gdy ta metoda nie przyniesie odpowiedzi na pytanie, ile osób te korzyści przyjęło, a zatem ile partie i kandydaci rzeczywiście na nich wydali, może jednak pozwolić z grubsza ocenić wielkość środków zarezerwowanych na ten cel. Jeżeli Studium Rozpoznawcze przyniosło dowody, że praktyka

kupowania głosów jest powszechna, należy postępować zgodnie z następującą procedurą:

1. Przeprowadzić telefoniczną ankietę wśród reprezentatywnej próby wyborców. Naukowo ważna próba powinna być ustalona po konsultacjach z socjologami lub agencjami prowadzącymi badania ankietowe.
2. Zapytać respondentów, czy oferowano im pieniądze lub inne korzyści, a jeśli tak – ile pieniędzy albo jakie korzyści.
3. Obliczyć średnią wartość korzyści oferowanych każdemu wyborcy.
4. Pomnożyć tę liczbę przez ogólną liczbę wyborców w społecznościach gdzie - jak się uważa - doszło do kupowania głosów (na podstawie informacji zebranych dla Studium Rozpoznawczego i innych wstępnych badań). Pozwoli to obliczyć przybliżoną wielkość środków zarezerwowanych na ten cel.

Kupowanie głosów w Armenii

Centrum Rozwoju Regionalnego / Transparency International Armenia usiłowały monitorować kupowanie głosów podczas wyborów parlamentarnych w 2003 roku, przeprowadzając telefoniczną ankietę wśród 600 obywateli. Spośród osób objętych badaniem, 75% powiedziało, że im lub komuś z ich bliskich złożono propozycję łapówki, by głosowali na konkretnego kandydata lub partię; 52% powiedziało, że oferowano im gotówkę w wysokości od 500 do 10 000 dram (od 1 do 17 dolarów); 26% otrzymało propozycję różnych dóbr; 11% oferowano usługi, takie jak zapłacenie rachunków za usługi komunalne lub remont; 11% nie określiło, co im ofiarowano.

Te dane nie stanowią bezpośredniego dowodu na *rzeczywisty* zakres kupowania głosów, ponieważ osobom ankietowanym nie zadawano pytania, czy przyjęły łapówkę, czy nie. Według monitorującej NGO, niepoparte dowodami twierdzenia sugerują, że wielu wyborców przyjęło gotówkę lub korzyści od partii, ale później głosowało tak, jak zamierzało wcześniej.

Monitorowanie przykładowych okręgów wyborczych

Rozdawanie korzyści wyborcom w wybranych okręgach wyborczych można także monitorować bezpośrednio w następujący sposób:

- Tam, gdzie organizacja monitorująca monitoruje już lokalne imprezy i wiece, obserwatorzy powinni dokumentować charakter i ilość wszystkich towarów i usług rozdawanych podczas lokalnych imprez. W pewnej mierze

jest to objęte „materiałami promocyjnymi” w szablonie dla obserwatorów w załączniku.

- Minimalny koszt korzyści rozdawanych wyborcom można ocenić dzieląc minimalną wartość rynkową towarów i usług przez przybliżoną liczbę uczestników
- Należy także monitorować lokalne media w poszukiwaniu ogłoszeń o wszelkich darmowych korzyściach oferowanych wyborcom w ramach kampanii wyborczej, zaś koszty minimalne można obliczyć na podstawie wartości rynkowej i przybliżonej liczby wyborców w społeczności.
- Otrzymane liczby można następnie wykorzystać jako przykład minimalnych nakładów na kupowanie głosów w monitorowanych okręgach wyborczych.
- Średnie szacunkowe obliczenie uzyskane dla poszczególnych okręgów wyborczych można następnie wykorzystać do *bardzo przybliżonego* obliczenia wydatków na kupowanie głosów w kraju.

Kupowanie głosów w Zimbabwie

W Zimbabwie, zespół z koordynatorem Johnem Makumbe monitorował kupowanie głosów podczas wyborów parlamentarnych w 1995 roku. Zebrane dane były w przeważającej mierze kwalitatywne i pochodziły z badań niezależnej prasy i raportów składanych przez zespoły obserwatorów (głównie studentów studiów podyplomowych z uniwersytetu Zimbabwe), wysłanych do obserwowania kampanii w wybranych okręgach wyborczych.

Projekt Zimbabwe zebrał wiele informacji na temat rzekomego i potwierdzonego kupowania głosów, szczególnie w prawyborach. Według koordynatorów projektu, „w całym kraju słyszeliśmy zarzuty o otwartym kupowaniu głosów, które podczas kampanii przed prawyborami przyjmowało różne formy: gotówki, darmowego jedzenia i napojów, papierosów, nawet rozdawania lekarstw”. Projekt Zimbabwe dostarczył mocnych dowodów na kupowanie głosów, popartych jeszcze indywidualnymi przykładami, które następnie wykorzystano dla uzasadnienia wagi problemu.

Projekt Zimbabwe dostarczył mocnych dowodów na kupowanie głosów, popartych jeszcze indywidualnymi przykładami, które następnie wykorzystano dla uzasadnienia wagi problemu.