

2.1. Партийни финанси и политическа корупция

Добрин Канев

План

1. Партиите и корупцията
2. Източници на финансиране на партиите и корупционни практики
3. Антикорупционни мерки - отчетност, публичност и контрол на финансите на партиите

1. Партиите и корупцията

Признаването на партиите като основни и (засега) незаменими инструменти на демокрацията предполага техните разходи да се разглеждат като необходими разходи за нормалното функциониране на демократичната политическа система. Демокрацията несъмнено има своята цена и тя е сравнително висока.

Азбучна истина е, че политическите партии не могат да съществуват без пари. Парите са този ресурс, който позволява на партиите да преодолеят много дефицити и слабости в своята дейност. Предизборните кампании трябва да бъдат финансирани. Това се отнася и за цялостната дейност на партиите.

Нуждата от пари може да принуди (и както показва практиката често принуждава) политическите партии да ги търсят на "финансовия пазар". Затова не е чудно, че финансирането на политическите партии е една от областите, в които най-често се среща феноменът политическа корупция. Става дума за нейна особена форма, при която на пръв поглед няма лично облагодетелстване. Най-често партийните лидери и финансисти търсят не толкова преки лични изгоди, колкото осигуряване на по-изгодни позиции за собствената партия. Но, първо, това са позиции, от които в последна сметка се възползват и те самите. И, второ, което е още по-важно, подобна практика обикновено бързо дегенерира до тежко бреме, тегнещо върху цялата политическа система и подкопаващо нейната легитимност. По този начин се разкрива възможността върху действията на партиите да влияе не волята на гражданите, а волята на финансово силни групи, както и възможността от неправомерно обогатяване на личности и групи. Силната зависимост или задлъжняването на партиите спрямо определени икономически субекти може да доведе до извеждане на властта от политическото пространство в посока на спонсорите или кредиторите, което представлява реална опасност за демократичния ред.

Политическата практика през последните десетилетия показва, че и в страните с най-добре функционираща демокрация периодично избухват скандали, свързани с финансирането на политическите партии и на предизборните кампании.

В края на 90-те години в Германия едно започнато от далечната от централите на политическата власт Аугсбургска прокуратура разследване, което нямаше за цел дори и разкриване на нарушения на партийното финансиране, задвижи лавина, която помете политическия елит на Християндемократическия съюз - най-моцната тогава политическа партия - и разтърси политическата система на считаната за

една от най-стабилните следвоенни демокрации в света. Мръсните партийни пари взеха главата дори на стилизирания до “баща на нацията” Хелмут Кол. Съдбата на нейната бивша посестрима – италианската християндемокрация – бе още по-тежка. Тя направо изчезна от политическата сцена в резултат на натрупваното продължително време омерзение от политическата корупция.

В България сякаш няма подобни шумни скандали със сериозни политически последици, но причината за това е най-малко в липсата на корупционни практики в областта на партийното финансиране. В нашата страна изглежда само пресата се вълнува от големите суми, които по неясни канали се стичат към партии и към кандидати за публични длъжности. Допреди две години финансовите отчети на политическите партии се оказваха сред най-редките и курioзни документи на нашето политическо време. Всички институции срамежливо си затварят очите и ушите, когато чуят, че някой кандидат-кмет само за плакати е изхарчил многократно над допустимите средства. Изброяването може да продължи дълго, но многобройните случаи само ще потвърдят факта, че до ден днешен в новата ни демокрация няма партия, която да е пострадала поради финансови нарушения. В същото време Асоциация “Прозрачност без граници” през юли 2003 г. обяви, че българските граждани свързват корупцията в най-голяма степен именно с политическите партии. Очевидно постоянната “тиха” корупция в последна сметка подкопава доверието на гражданите не само в партиите, но и в политиката изобщо.

Следователно, за да се води ефикасна борба срещу корупцията като цяло, от особена важност се оказва проблемът за финансирането на политическите партии. Този проблем може да има различни аспекти, но очевидно един от най-важните е приемане и прилагане на законодателство, което ограничава възможностите за избягване на корупция.

Поради всичко това финансирането на партиите се е превърнало в ключов, но и много комплексен въпрос по отношение на политическите партии и на тяхното регулиране от страна на законодателя. Този подход доминира в значително по-голямата част от страните на ЕС, където се наблюдава тенденцията на нарастване на регулирането особено по отношение на финансирането, а с това и на ограниченията от страна на законодателя. Много европейски демокрации като Германия, Испания, Италия, Франция, Гърция, Португалия са включили в своите **конституции** текстове, отнасящи се за политическите партии. Практически във всички страни е налице и **обикновено законодателство**, отнасящо се до партиите в контекста на тяхното участие на избори или във връзка с регулиране на тяхното финансиране. А през последните десетилетия все повече европейски държави приемат **законали, посветени изключително на политическите партии**. На практика главната причина за приемането на закони за партиите бе именно необходимостта от правно регулиране на финансирането на партиите. В този смисъл и законите за партиите са преди всичко закони за финансиране на партиите. В настоящия момент над две трети от страните на ЕС разполагат със систематична уредба на правото на партиите, като изключение правят само Великобритания, Ирландия, Холандия и Люксембург. Същата тенденция наблюдаваме масово и в страните от Централна и Източна Европа, мнозинството от които имат такова законодателство или възнамеряват да го създадат.

На пръв поглед България не прави изключение от тази тенденция. Още в първите месеци на прехода бе приет първият Закон за политическите партии, а през 2001 г. партийното законодателство се обогати с нов закон за партиите. В същото време качеството и на двата закона е далече от необходимото за ограничаване на корупцията в областта на партийното финансиране. Това е донякъде обяснимо по отношение на първия закон за политическите партии, който бе приет в самата зора на демократизацията. Целта му тогава бе по-скоро да се въведе партиен плурализъм и да се създадат най-общи рамки за формиране на нови партии. Проблемите за партийните финанси и особено за контрола върху тях останаха периферни. Липсваше ясно виждане за формите на финансиране на партиите, за контрола и санкциите при нарушения.

По-трудно обяснимо е, че в продължение на три парламентарни периода не бе предприето нищо, макар че във всеки един парламент бяха внасяни законопроекти за партиите. Едва четвъртият парламент – 38-то НС – прие нов закон през март 2001 г., който обаче до голяма степен повтори слабостите на първия закон. Това едва ли е просто нехайство. Очевидно е, че политическите партии, и най-вече тези, които през това време са управлявали, не са изпитвали нуждата да въведат ясни и контролируеми правила за своите финанси.

От всичко казано дотук, произтичат няколко ключови въпроса, на които съвременните “стари” и “нови” демокрации непрекъснато търсят адекватни отговори:

- Как да се осигурят достатъчно финансови средства за дейността на партиите, като се избегне нелегалното финансиране, от една страна, и “самообслужването” на партиите от държавната хазна, от друга?
- Как да се избегне влиянието на заинтересовани финансови среди с техните частни интереси върху ориентацията и политиката на партиите?
- Как да се избегне неравнопоставеността на партиите, а с това и на избирателите на финансова основа?
- Как да не се допусне развихрянето на спиралата на непрестанно нарастващите нужди на конкуриращите се партии от повече и повече финансови средства?
- Как да се осигури действителен контрол и необходимата прозрачност и публичност по отношение на партийните финанси като най-надеждно средство против корупция?

В последна сметка отговорите на тези въпроси се изразяват в правни и политически решения в две ключови области – *първо, източниците на финансирането на партиите, и, второ, публичността и контрола на техните финанси.*

2. Източници на финансиране на партиите и корупционни практики

Естественият източник на финансите на политическите партии изглежда членският внос. За нормалното си участие в политическия процес обаче партиите се нуждаят от стоки и услуги в много по-голям размер от това, което могат да им предоставят техните членове и привърженици. Средно в света членският внос формира само около 10 – 15 % от приходите на партиите. В България според официалните данни на самите партии за 2002 г. те се движат

от стойности близо до нулата при ДПС до малко вероятните 60% при Българската евролевица. По-реалистични изглеждат данните за СДС (13%) и БСП (26.7%).

ТАБЛИЦА 2.1.4. Източници на финансиране на партии в България през 2002 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	ПАРТИИ					
	БСП	СДС	ДПС	НДСВ	БЗНС “Народен съюз”	БЕЛ
Приходи – общо	2 508 135	1 935 700	435 931	122 794	130 475	251 632
1. Собствени приходи –	1 686 975	1 129 276	43 831	122 794	36 703	251 632
общо, от тях от:						
а) членски внос	670 492	253 207	–	996	22 053	152 336
б) приходи от	64 268	337 063	–	–	4 301	–
недвижими имоти						
в) приходи от	2 630	–	–	–	–	–
издателска дейност,						
авторски права и						
ползване на						
интелектуална						
собственост						
2. Дарения и завещания	722 087	379 371	43 700	41 791	7 899	99 296
от физически лица,	–	–	–	–	–	97 796
в т.ч. анонимни						
дарения						
3. Дарения от	7 038,00	77 040	–	80 000	–	–
юридически лица,	–	–	–	–	–	–
в т.ч. анонимни						
дарения						
4. Други приходи	220 460	82 595	131	7	2 450	–
5. Държавна субсидия	821 160	806 424	392 100	–	93 772	–

Източник: Сметна палата на Република България. Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г. в: «<http://www.bulnao.government.bg>»

Това означава, че партиите трябва да търсят голямата част от необходимите финанси от други източници, които в последна сметка остават или частният сектор, и/или държавата.

От всички източници на финансиране най-проблематични от гледна точка на корупцията са **даренията от частни лица и фирми**. Около въпроса за даренията най-често са възниквали политически скандали в демократичните страни. Същевременно точно в тази област са и първите държавни регламентации¹. Една от причините е неизменно появяващите се практики на корупция, купуване на гласове и т.н.

Засега никой не възнамерява да забрани генерално частните дарения за политическите партии, доколкото това ще засегне сериозно свободата както на гражданите, така и на партиите. Същевременно обаче обикновено са налице редица ограничения по отношение на даренията за партиите.

¹ *Първият правен акт, който се опитва да въведе ограничения в това отношение, е издаден във Великобритания и датира от преди сто и двадесет години - Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 г.*

Те се отнасят на първо място до **дарителите**. В законодателствата точно се регламентират типовете дарители, от които партиите могат да получават и от които не могат да получават финансови средства.

Всъщност проблемът с даренията лежи в техните мотиви. За външния наблюдател тези мотиви по правило остават неясни и подозрителни. Това се отнася обаче в много по-малка степен за относително скромните дарения на отделни граждани. Техните мотиви са по-разбираеми, а и чрез подобни дарения от множество хора очевидно не може да се очаква като резултат определено влияние върху партията или политиката. При големите дарения обаче по начало не може да се избегне подозрението, че те се дават в очакване на ответни услуги.

Поради това най-често съществуват ограничения и забрани по отношение на **даренията от юридически лица**. Още повече, че юридическите лица не участват на избори и не трябва да им се позволява да оказват влияние върху политическия процес.

В САЩ например такива дарения са забранени още от 1907 г. Наистина и там продължават да се откриват пътища за заобикаляне на забраната, но това не трябва да е аргумент срещу нея. Във Франция традиционно съществуваше такава забрана за всички юридически лица, която бе отслабена едва с последните промени в законодателството за партиите. В Германия тази забрана е разширена и спрямо професионални съюзи и организации, данъчно облагодетелствани юридически лица и политически фондации. Това се отнася и за дарения от чужбина, а над определен размер - и за анонимни дарения.

Ако това не се направи, трябва най-малкото да се въведе изискването за представяне на **отделен списък на дарителите и даренията** (над определен размер) с основните данни на дарителите. Това се практикува през последните години от все повече страни (например Германия, Гърция, Италия, САЩ) с цел по-добра отчетност и прозрачност на евентуалните зависимости на партиите. От друга страна, възможно е юридическите лица да бъдат правно задължени да обявяват предоставените от самите тях дарения. По този начин се допълват и засичат изискванията, предвидени в законодателствата за партиите. Такъв е например случаят с Франция и Великобритания.

Съществени проблеми и опасности от корупция възникват с **анонимните дарения**. В повечето случаи те са обект на забрана или на сериозни ограничения, доколкото са най-често използваният инструмент на политическата корупция.

В България анонимните дарения бяха забранени от първия Закон за политическите партии. Очакваше се тази забрана да остане и в новия закон. След ожесточени дебати обаче мнозинството в 38-то НС наложи разпоредба, която допуска анонимни дарения в широките рамки от 25% от годишната държавна субсидия за всяка политическа партия. Тази разпоредба бе оспорена дори от президента, който я върна за повторно разглеждане. Неговото вето обаче бе отхвърлено от мнозинството и тя остана в сила, с което несъмнено се отвори нова врата за корупционни действия. Още повече, че таванът е твърде висок. Партия, която получи например 2 млн. гласа може да получи до половин милион лева анонимни дарения. Според оценки на Сметната палата анонимните дарения по време на кампанията за парламентарни избори през 2001 г. са достигнали сумата от 1 млн. лв, което е една девета от всички приходи на партиите. Пет партии или коалиции са декларирали получаването на анонимни дарения. Три от тях са сред четирите партии, влезли в парламента.

Ограничения и забрани съществуват и по отношение на **даренията от чуждестранни държави и организации**.

Според стария закон политическите партии не могат да получават дарения от чужди държави и организации, както и от анонимни източници. Позволен са даренията от граждани, в т.ч. и от чужди граждани, в размер до 500 долара годишно (при групи лица – 2000 долара). Новият закон обаче поддържа забраната само за чуждестранни правителства, държавни дружества и правителствени организации, но не и за нестопански организации, в т.ч. и партии.

Един от ключовите въпроси във връзка с корупцията е въпросът за **даренията от държавни фирми и организации**. Старият закон за партиите забраняваше даренията от учреждения, предприятия и организации. Новият закон обаче се оказва много “по-либерален”. Сегашният български регламент – забрана за финансиране само от предприятия с над 50% държавно или общинско участие – създава възможността за вторично субсидиране на партиите с държавни пари, особено на управляващите партии.

Друг важен проблем е свързан с **допустимия размер на дарението**. В първия Закон за партиите дарения от граждани, включително чужденци, са допустими до 500 долара годишно (при групи граждани – до 2000 долара). Според новия закон е поставена високата граница от 30 000 лв. за дарения от едно и също физическо или юридическо лице.

ТАБЛИЦА 2.1.5. Разрешени дарения съгласно българското партийно законодателство

	Чужди държави	Чуждестранни юридически лица	Чужди граждани	Фирми с чуждестранно участие	Държавни предприятия с държавно участие	Предприятия	Анонимни
Закон за политическите партии (1990)	Не	Не	до \$500 годишно	–	Не	Не	Не
Закон за политическите партии (2001)	Не	Не за държавни фирми	Да	–	Не	–	до 25% от годишната държавна субсидия

Една от съществените слабости на първия закон за партиите в България, довела до значителни корупционни явления, бе предвидената възможност партийни фирми да ползват **данъчни и митнически облекчения**. На тази основа в първите години на прехода Министерският съвет оправомощи партийни фирми и фондации да ползват такива привилегии, с които бе систематично злоупотребявано. Трябваше да мине известно време, за да бъде премахната тази практика, което бе използвано от недобросъвестни партии и политици. В този период бяха създадени масово фантомни партии с цел контрабанда на цигари, алкохол и горива, за фиктивен износ и пр.

Важен е и въпросът **кой получава и управлява даренията**. В някои страни (Франция и Белгия) се изисква даренията да се получават и управляват от специално оправомощени

за това и подлежащи на съответен контрол физически и юридически лица. Обикновено е въведено и ограничение на размера на даренията, които се освобождават от данъци. Границата силно зависи от това, дали съществува държавно финансиране на партиите или не. В много случаи съществуват и горни граници на допустимия размер на дарението.

Опасностите, произтичащи от изключително частното финансиране на партиите, са забелязани отдавна. Сред тях са попадането в силна зависимост от частни интереси и непрекъснатите опити за корупция. Като най-добър изход още през 1928 г. бившият германски канцлер Густав Щреземан за пръв път постави необичайния за това време въпрос за публично финансиране на партиите. Тази идея обаче бе реализирана чак три десетилетия по-късно. Навлизането на държавата в сферата на финансиране на политическите партии стана факт в един момент, когато практически във всички западни демокрации се засили убеждението, че частното финансиране, от една страна, не е достатъчно за нарасналата дейност на партиите, а от друга страна - довежда до поредица от корупционни скандали, които ерозират легитимността база на демокрацията.

Изходът от това положение във формата на **държавно финансиране** се появи за пръв път в началото на 50-те години в Германия, а след това и в Холандия с промени в данъчното законодателство, които допускат освобождаване от данъци на вноски и дарения за политическите партии.

Тези първоначално спорадични и несвързани помежду си случаи на държавно финансиране към края на 60-те и през 70-те години доведоха до пробив в начините на финансиране на партиите и през следващите десетилетия се развиха в широкообхватна система на непряко и пряко държавно финансиране на политическите партии. Така че днес вече може съвсем определено да се твърди, че **пълната независимост на партиите от държавата по отношение на финансирането нито е възможна, нито е желателна**. Реално във всички европейски страни държавата се изявява и като финансираща институция за партиите, независимо дали това става опосредствано чрез предметни услуги или субсидиране на парламентарната дейност, на политическото образование или на предизборната борба, или пък се прави явно като финансиране на общата дейност на партиите.

Връщането към чисто частно финансиране на партиите вече не е алтернатива никъде по света. Навсякъде то се счита малко или повече за реликва на отминал индивидуализъм, която само прикрива факта, че подобно вливане на средства в партиите в последна сметка възпроизвежда икономическата и социалната структура на даденото общество и създава трудно контролируеми възможности за корупция.

В първия Закон за партиите в България имаше неангажираща разпоредба, че източник на партийните финанси могат да бъдат и субсидии от държавния бюджет. В новия закон тази възможност вече бе изрично включена и бе въведено финансиране на партиите за тяхната цялостна дейност.

Държавното финансиране на партиите отвори или постави в нова светлина и някои от другите типични за финансирането на партиите проблеми. Създават се условия за различни видове корупционни практики, когато държавното финансиране прави партиите привилегировани клиенти на държавната хазна.

Съществен от гледна точка на саморазвиващата се спирала на държавните разходи за партиите е въпросът *предвижда ли се горна граница на държавната субсидия за партиите*. Този проблем е свързан с опасността от прекалено голямо нарастване на държавното финансиране за партиите. Поради това в много случаи съществуват и

ограничения за общата сума на отпусканите средства. Тя се определя или абсолютно (Германия, Белгия, Италия), или като процент от приходите на бюджета (Гърция, Франция, Испания), или остава свързана с изборните резултати.

В последно време особено актуален стана въпросът *зависи ли държавната субсидия от собствените усилия на партиите*. От гледна точка на по-старото и на действащото българско законодателство тя зависи само от изборния резултат, което вероятно не е достатъчно. Някои законодателства (германското) специално стимулират набирането на партийни финанси от собствени приходи (членски внос, други вноски, дарения), като отпускат държавна помощ в съответствие с тези приходи. Така се цели запазването на жизнеността на партиите и разширяване на техните връзки с обществото, а не превръщането им просто в потребители на държавни средства.

И в Германия в началото се считаше за естествено партийната дейност да се финансира изцяло от частни средства. Членове, симпатизанти и тези, които очакваха полза от партиите, внасяха индивидуално своите средства в партийните каси. Опитът от Ваймарската република с крупните спонсори (най-вече съюзът на нацистката партия и тежката индустрия) доведе до включването на конституционен текст, изискващ отчетност по отношение на произхода на придобитите от партиите средства. Публичните субсидии на партиите бяха нещо напълно непознато. Промяната настъпи през 1954 г. с промени в данъчното законодателство, които допускаха данъчно облагодетелстване на дарения за политически партии. Липсата на всякаква горна граница в това отношение обаче принуди Конституционния съд през 1958 г. да обяви за антиконституционно неограниченото освобождаване от данъци на дарения за партиите поради нарушаване на тяхната равнопоставеност. Същевременно със същото решение съдът допусна възможността държавата да предоставя финансови средства на участващите в изборите политически партии.

Законодателно регулиране на финансирането на политическите партии в Германия

За пръв път подобни средства бяха предвидени във федералния бюджет под графата “Субсидии за насърчаване на дейността по политическото образование” през 1959 г. Тогавашната обща сума от 5 млн. марки нарасна до 1966 г. на 38 млн. марки годишно. Срещу тази практика бяха отправени няколко жалби в Конституционния съд. През лятото на 1966 г. Конституционният съд прие решение, което обяви за несъвместимо с конституцията “покриването от страна на държавата на финансовите нужди на партиите в пълния или в по-големия им обем”. Допустимо е обаче партиите да възстановяват с държавни средства необходимите си разходи по една съобразна предизборната кампания.

Това мнение залегна в основата на приетия от Бундестага през юли 1967 г. Закон за политическите партии. Съгласно неговите разпоредби партиите с определено влияние на изборите (установено най-напред на 2.5%, а от 1969 г. – на 0.5% от подадените действителни гласове за партийни листи) получават сумарно възмездяване на разходите си по предизборната борба. По този начин обаче се създаде и изкуствено разграничение между предизборната дейност на партиите (оценена като общественополезна) и другите форми на партийна дейност. Това,

комбинирано с липсата на изискване за обявяване на разходите по пера на партиите, криеше опасности за различен род заобикаляне на закона.

От 1.1.1994 г. влязоха в сила съществени изменения в Закона за партиите, третиращи преди всичко финансирането на партиите. Най-важното в тези изменения бе, че на мястото на дотогавашния принцип за възстановяване на разходите за предизборна борба бе въведен новият принцип за частично държавно финансиране на цялостната дейност на политическите партии. Законът предвижда държавното финансиране на партиите да става на базата на подадените действителни гласове на избори за Европейския парламент, за Бундестаг и за лендерски парламенти, като партиите получават ежегодно по 1 DM за всеки спечелен от тях глас (1.30 DM за първите 5 млн. гласа). Наред с това обаче се предвиждат и държавни средства в съответствие с размера на частните вноски (членски внос и дарения), като на всяка марка такива вноски се превежда половин марка бюджетни средства. Въвежда се и горна граница, като се вземат предвид само вноски до 6000 марки на физическо лице. Даренията от юридически лица престават да се облагодетелстват в данъчно отношение, а крупните дарители (над 20 000 марки) се обозначават поименно.

Законът фиксира и абсолютна горна граница на държавното финансиране на партиите - 245 млн. марки (разпоредба от 1998 г.) за всички партии, които отговарят на изискванията - 0.5% гласове на федерални и европейски избори и 1% - на лендерски избори.

В Закона силно е подчертана идеята за свободата на партиите спрямо държавата и за необходимостта от дълбока връзка на партиите с обществото, която изисква само частично финансиране на общата им дейност. В тази връзка критерии за държавно финансиране стават не само успехите на избори, но и големината на членския състав и размерът на друга финансова подкрепа, идваща от обществото.

Фактически се създава една относителна горна граница на държавното финансиране на партиите, която е обвързана с размера на собствените им приходи. Целта е очевидна - държавното финансиране в по-голяма степен да се свърже с близостта на партиите до гражданите. Гражданският ангажимент става важен критерий за финансирането на партиите и оттам за тяхната успешна дейност. Избухналият скандал с "черната каса" на Християндемократическата партия, в който бе замесен и бившият канцлер Хелмут Кол, представлява доказателство, че дори страни със сравнително добре уредено законодателство на партийните финанси не са защитени от крупни злоупотреби. Същевременно разкритията допринесоха за прочистване на партийната практика от съмнителни или откровено незаконни финансови операции, които в крайна сметка водят до криза на доверието в политическата система като цяло и дори имат негативно отражение върху икономиката на страната.

Актуалният дебат около финансирането на партиите и на кандидатите им по време на избори в САЩ се фокусира главно около влиянието на "големите пари" върху политиката. Това доведе дори и там до повик за публично финансиране на предизборните кампании, въпреки традиционното нежелание на американския данъкоплатец да плаща за разходи на политически партии и техни кандидати.

Законодателно регулиране на финансирането на политически партии в САЩ

Сега действащият закон е приет през 1974 г. след Уотъргейт и е изменен през 1976 г. Той предвижда пълно публично финансиране на президентските кандидати на двете големи партии и частично финансиране на кандидати на други партии, получили най-малко 5% от гласовете. Това е възможно и за кандидатите на предварителните избори, при положение, че те приемат определените лимити за разходи по кампанията си.

По такъв начин в САЩ федералното правителство осигурява финанси само за кандидати за президент при определени условия, а някои щати осигуряват финансова подкрепа за политически кампании. Към 1999 г. почти половината американски щати (24) предвиждат цялостно или частично публично финансиране на политически кампании.

Напоследък се появяват много предложения (голяма част от които идват от самите избиратели и техни граждански организации) за разширяване на публичното финансиране на политическите кампании. Съществуват и ред опасения за още по-голямо укрепване на позициите на заемашите в момента даден пост, за който кандидатстват отново. Като противотежест на тази тенденция в Минесота например се отпускат публични средства на кандидата, равни на половината от разходите, направени срещу него.

Другата възможност е да се издигат кандидати, които разполагат с по-голяма обществена подкрепа. Един от вариантите се вижда в раздаването на ваучери на избирателите да подкрепят кандидат на техния избор.

Това раздвижване на общественото мнение, поддържано от последните скандали около финансирането на кампанията на Бил Клинтън, стигнаха и до Конгреса. Основната цел е да се прегради пътя на така наречените дарения във вид на soft money – парите, които една партия или организация може да набере без ограничения и да предостави на кандидатите. През пролетта на 2002 г. президентът подписа законите, внесени в Конгреса именно с тази цел.

3. Антикорупционни мерки - отчетност, публичност и контрол на финансите на партиите

Всяко едно правно регулиране на партийните финанси е неразривно свързано с възможността да се контролира неговото спазване. От тази гледна точка не е случайно, че въпросът за контрола на партийните финанси е залегнал директно в конституциите на ред европейски държави. Такъв е случаят с Германия, Гърция, Португалия.

За да е възможен този контрол, е необходимо преди всичко да са създадени условия за обхващане и проследяване на самото финансиране. В това отношение особено ярко се проявява противоречието между свободата и институционализацията на политическите партии. В същото време свободата и задължението за отчетност не се изключват взаимно дори и в чисто пазарните отношения. В интерес на честната и лоялната конкуренция между политическите партии е съществуването на определени задължения по отношение на счетоводството и отчетността на всички политически партии. Наличието на такива правила прави прозрачна борбата за политическа власт и съответства на демократическите принципи. Това се отнася за всички форми на финансиране на

политическите партии, но има особена сила за държавното финансиране, доколкото става дума за средства на всички данъкоплатци.

Почти повсеместно съществува в една или друга степен задължението партиите да водят **счетоводство и финансова отчетност**. Това се предписва както от уставите на самите партии, така често и от действащото право. В тази връзка обикновено се предписват отделните пера на приходите и разходите, както на имуществото и дълговете. Важно е да се определи за кои организации на партиите то е валидно (в противен случай често възникват проблеми с близки до партиите организации, които не са непосредствено включени в партийната структура). Такива изисквания съществуват в Германия, Гърция, Италия, Испания, Португалия. През последните години това направи и Дания, а в Белгия и Франция изискванията бяха разширени. В Холандия това се отнася за партиите, но важи за приходите на “дъщерните” организации на партиите. Във Великобритания, където господства идеята за свободата на партиите спрямо държавата, партиите не подлежат на подобна отчетност (дори и подкрепяната от държавата опозиция), но това се отнася за профсъюзите, депутатите и разходите по предизборната борба.

До 1996 г., когато бе приет Закона за счетоводството, партиите в България на практика не бяха задължени да водят собствено счетоводство по определени правила. Категорична разпоредба в този дух липсваше и в първия закон за партиите, макар че бе споменато задължението им да представят годишни отчети за размера и източниците на своите приходи и разходи. Вторият закон съдържа кратка разпоредба, която задължава всички партии да представят до 15 март отчета си за предишната година.

Често още в процеса на водене на счетоводството се включват определени от закона институции, най-често *одитори*. В страни като Белгия и Франция новото партийно законодателство изисква създаването на отделни органи за управление на партийните финанси - нестопански организации (Белгия), дружества за финансиране на предизборната борба (Франция) или специално упълномощени за това лица.

Счетоводството на политическите партии по задължително предписани пера, разбира се, подобрява прозрачността на финансите, но не е достатъчна гаранция срещу злоупотребите.

Друг важен аспект на контрола на партийните финанси е свързан със създаване на *специални органи за водене на отчетност* на партията, където отговорността е точно локализирана и контролът и публичността са по-лесно осъществими. Става дума за дружества с нестопанска цел с такъв предмет на дейност (Белгия), за дружества, комисии или комитети по кампаниите (Франция, САЩ), или за специални пълномощници (Испания). От друга страна, например в САЩ и самите фирми са длъжни да формират комитети за политическо действие, за да могат да правят дарения, като тези дарения трябва да се обявяват. Всички петдесет щата имат подобни разпоредби, но те често не се прилагат.

Другият аспект на отчетността е въпросът за нейната **публичност**, която е необходима предпоставка за контрол от страна на обществеността и на държавата. Самото публикуване на финансовите отчети на партиите представлява форма на контрол, доколкото от тях би могло да проличи евентуалното обвързване на партиите с определени спонсори, спецификата на използването на средствата, както и степента на задължняване.

В повечето страни на ЕС съществува изискването за публикуване на финансовите отчети на партиите или от самите тях (Гърция, Италия), или от парламента (Германия,

Франция, Белгия). Това изискване за публичност обикновено се отнася и до даренията, доколкото те се описват поотделно.

Съгласно първия Закон за политическите партии в България тяхната финансова дейност е явна. Същевременно там не бе предвиден механизъм, който да принуждава партиите да публикуват данните за финансовото си състояние. Показателно е обаче че във втория закон от 2001 г. не фигурира специална разпоредба, предвиждаща публичност на партийните финансови отчети. Едва от 2002 г. Сметната палата започна да публикува най-общи финансови отчети на партиите, ако те изобщо са ги предали. През 2003 г. например само 55 от общо 275 регистрирани партии са дали отчет за приходите и разходите си. Макар че с това те са нарушили закона, не ги очакват санкции, доколкото това може да бъде само спиране на държавната субсидия за съответната година, а всички тези партии не очакват такава субсидия.

От тази гледна точка не е случайно, че българската общественост в мнозинството си оценява партийните финанси като нещо непрозрачно и неясно. Специално разработен за целта индекс на Асоциацията “Прозрачност без граници” показва твърде ниска стойност – 2.44 при възможен максимум 10.

Самият **контрол на партийните финанси** обикновено протича на три равнища - вътрешнопартийно; парламентарно; независимо от парламента.

- Най-напред самите партии имат интерес, дори и без да са принуждавани от държавата, да си изградят ефективен механизъм за вътрешен финансов контрол като включат външни одитори. Понякога държавата специално предписва това на партиите. В някои случаи партиите са задължени да включат в процеса на вътрешния си финансов контрол специално създадени от тях за тази цел институции. В Белгия това е обединение с нестопанска цел, във Франция – дружество за финансиране на предизборните кампании, в Испания – изборен пълномощник. Наред с това на много места съществуват разпоредби, които точно определят носителите на финансова отговорност в партиите, като предвиждат участието на одитори (Германия, Италия, Европейски парламент).
- На второто равнище задължението за публичност на финансите води до включване на парламента като контролен орган по отношение на финансовите отчети. Обикновено това става или чрез неговия председател (Германия, Италия) или чрез специализирани парламентарни комисии (Белгия, Гърция, Испания, Европейския парламент). Степента на контрол обаче е твърде различна. В Германия например президентът на Бундестага е длъжен да извърши само формален контрол, докато в Европейския парламент контролът е значително по-интензивен.

Първият Закон за политическите партии в България определи като контролна инстанция “парламентарно-обществен постоянно действащ орган към Народното събрание”. На практика такава роля играеше специална постоянна парламентарна комисия или пък контролът бе прехвърлян към бюджетната комисия. Резултатът бе плачевен.

По начало контролът над партийните финанси едва ли може да бъде достатъчно надежден, когато е концентриран в ръцете изключително на парламентарно тяло. Близостта между партии и депутати е ясна и поради това независимостта на подобна контролна инстанция може да се окаже илюзорна.

Именно поради това напоследък особена тежест придобива третото равнище, което има предимства като специализирано и експертно знание и критична дистанция. Такъв е например случаят с Франция (Конституционният съвет - за президентските избори, а за парламентарните избори – независима от правителството и парламента комисия) и Испания (Избирателната комисия и Сметната палата).

Интересен в това отношение е преди всичко американският опит с независимата Федерална избирателна комисия, съставена от по трима представители на двете големи партии. Създадена с цел да следи спазването на закона за финансиране на партиите и кандидатите, тя има право да преглежда отчетите на партиите и да прави инспекции във всички техни структури. Дарения над двеста долара се регистрират с името, адреса и професията на дарителя, както и с размера на дарената сума. Освен това кандидатите са длъжни да обявяват пред комисията всички свои разходи над двеста долара. Докладите на комисията се публикуват на всеки три месеца.

В такъв дух е издържано решението на българския закон за политическите партии от 2001 г., което определя Сметната палата като контролен орган на приходите и разходите на партиите. Сметната палата е задължена да се произнася по отношение на финансовите отчети на партиите шест месеца след срока за тяхното предаване. В същото време обаче в закона не е записано, че отчетите подлежат на проверка за спазване на изискванията за водене на финансова документация и за тяхната достоверност. Не е случайно, че председателят на Сметната палата често критикува това законодателно решение, което силно ограничава възможностите за действителен контрол: Законът не дава право не само на проверка на място на отделните отчети, а и не предвижда последваща проверка на истинността на тези отчети, дали те съответстват на първичните документи – дарителските актове, приходни касови ордери и т.н.

Контролът предполага и възможността за **санкции** при закононарушения. Те включват обикновено неизплащане или редуциране на държавните средства за партийно финансиране (Белгия, Германия, Гърция, Испания), прекратяването му за определен срок, отпадане на данъчни облекчения (Германия, Италия) и др. Санкциите се прилагат или от самата контролна инстанция, или по специална процедура. Понякога в нея се включва и парламентът (Испания).

Новото френско законодателство за партиите отива значително по-далече по въпроса за санкциите. При тежки нарушения съдът може да отнеме мандата на кандидата или да му откаже за една година правото да бъде избран. За периода 1988 – 1996 г. на четирима френски депутати е бил отнет мандатът поради такива причини. Освен това са възможни и наказателно-правни санкции – затвор до една година.

Такива санкции са предвидени и от британското законодателство при нарушаване на разпоредбите за ограничаване на средствата за предизборни кампании, в Германия – за данъчни измами при дарения за партии.

Най-голямата слабост на действащото българско законодателство е липсата на реални възможности за упражняване на санкции върху партиите при неизпълнение на техните задължения от финансово естество. Наистина в стария закон за партиите съществуваше подобна санкция като конфискация на имуществото на партията в полза на държавата, ако тя не спазва изискванията по отношение на своето финансиране. Тази разпоредба обаче никога не е била прилагана и практически не може да бъде приложена например спрямо управляваща партия.

При наличието на такива празноти в законодателството естествено в България съществуват масово корупционни явления при финансирането на политическите партии. Още повече, че някои партии успяват да заобиколят дори и наличните забрани и ограничения, като използват двойно счетоводство или просто не се съобразяват със закона. В последна сметка това се дължи главно на практическата фиктивност на контрола и санкциите.

В годините след приемането на втория закон за партиите не са преставали критиките към негови основни разпоредби. В 39-то НС са внесени два законопроекта за изменения или за нов закон. Обявени са такива намерения и от страна на управляващата партия НДСВ. Основните идеи за промени се свеждат до пълна забрана на анонимните дарения и на възможността на партиите да получават финансова подкрепа от дружества, в които има каквото и да е държавно или общинско участие, а не само от такива с мажоритарно участие, какъвто е случаят в момента. Към това се добавя и искане за забрана за финансиране на партиите от търговски дружества, занимаващи се с хазартна дейност, от религиозни организации и нестопански организации, промяна в механизма за определяне на държавната субсидия, както и въвеждане на задължително изискване партиите да са представили отчети за последните три години, за да бъдат допуснати до участие в избори.

До лятото на 2003 г. обаче нищо съществено не се е случило в законодателен план.

Несъмнено правното положение на партийните финанси трябва да бъде значително по-прецизно регулирано. Трябва да се има предвид все пак, че това е необходимо, но не и достатъчно условие за ограничаване на корупцията.

Дори и при най-добра нормативна база никой не може да гарантира например, че компетентните служби, назначавани и зависими от правителството, ще разследват и доказват нарушения, извършени от управляващата партия или коалиция.

И тук стигаме до един основен проблем за българската политика. Политическата корупция, в т.ч. и корупцията, свързана с финансирането на политически партии, се характеризира освен със злоупотреби, но и със стремеж за установяване на **контрол (и дори монопол) върху политическата власт** посредством недемократичното използване на позициите в законодателните и изпълнителните органи на властта.

Манипулирането на достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции е по-трудно различимо с правни средства. Възможността да бъде контролиран този достъп благоприятства развитието на клиентелизма и зависимостта от определен режим или определена форма на управление. Колкото повече дадена група разполага с неограничена власт, толкова по-големи са възможностите за създаване на мрежа от привилегии и за купуване на лоялност.

В голямата си част преходът към демокрация в България е белязан от подчертаната воля на големите партии да концентрират властта в свои ръце и да изолират политическите опоненти. Всяка политическа партия, спечелила избори, се стреми да извлече предимства от правителствения си статус в полза на партийни, а понякога и на лични цели.

Английският изследовател Пол Луис определя този процес като възникване на “крехък” модел демокрация, при който изборната победа открива пътя за относително неограничено преследване на партийни и лични ползи. Участието в правителството е свързано с преференциален достъп до определени държавни ресурси. Те не могат да бъдат дефинирани като директни източници на партийно финансиране, но несъмнено

резултатът е контрол от страна на партията върху средства, които тя иначе не би имала. Използването на такава привилегирована партийна позиция е възможно само докато съответните партии участват във властта. Партийният монопол върху държавни ресурси не фигурира в партийните отчети за техните приходи и разходи, но на практика увеличава финансовите им възможности.

Затова само децентрализацията на властта и взаимният контрол между институциите може да държи успешно корупцията в шах.

Едва ли някой живее с илюзията, че е възможно да бъде изградена политическа система, при която корупцията да е напълно изключена. В политическата система обаче трябва да се институционализират такива механизми, които дори и да не предотвратяват напълно нарушенията, ще затруднят тяхното извършване.

Литература

1. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
 2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
 3. Канев, Добрин и Антоний Тодоров. Законодателна уредба на статуса и финансирането на политическите партии. *Народно събрание, Отдел "Парламентарни изследвания"*, 1996, София
 4. Доклад за резултатите от проверките на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за 2002 г. *Сметна палата на Република България*, 2003, София <<http://www.bulnao.government.bg>>
 5. Николов, Георги. Законът не ни позволява пълен контрол над партийните финанси, в. "Седм", 20 юли 2001
 6. Lewis, P. "The Financing of Political Parties in Poland", *Paper presented at the Conference on Corruption and Party Finance, Riga, 24-26 November 2000*
- Виж <<http://www.anticorruption.bg>> - Българският антикорупционен портал

Въпроси

1. Каква е спецификата на корупцията, свързана с политическите партии, и как може тя да бъде ограничавана?
2. Кои са основните области на законодателни действия за борба с партийно-политическата корупция?
3. Как трябва да се регламентират източниците на финансиране на политическите партии, за да се избягва корупцията?
4. Каква е ролята на държавното финансиране на партиите с оглед на борбата с корупцията?
5. Как трябва да се осъществяват контролът и санкциите по отношение на партийните финанси, за да се сведе до минимум възможността за корупция?
6. Каква роля играе публичността на финансите на партиите в процеса на ограничаване на политическата корупция?

7. Какъв е по-широкият политически контекст за успешно ограничаване на политическата корупция?

Ключови термини

Партия - Колективен субект, който участва или претендира да участва във властта. Партиите се характеризират със своята организация, връзка с поддръжниците и симпатизантите, идеологически облик и членски състав.

Политическа система - Органична форма на политическата организация на обществото, която включва институциите на държавата, участващите в политическия процес организации (партии, профсъюзи, лобита, граждански движения), действията на политическите актьори и изпълняваните от тях функции.

Основни тези

1. За да осигурят нормалното си функциониране политическите партии търсят различни източници на финансиране, някои от които крият значителни рискове за възникване на политическа корупция.
2. Политическата корупция, свързана с политическите партии, е много коварна, доколкото манипулира достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции.
3. Прецизното регулиране на източниците и на начините на финансиране на политическите партии е ключово средство за борба срещу политическата корупция.
4. Изключително частното финансиране на партиите крие значителни рискове от корупция, поради което стана необходимо да се допълни и с държавно финансиране на партиите.
5. Държавното финансиране на партиите създава възможности за засилен контрол върху партийните финанси, тяхното придобиване и изразходване. Необходима е добре функционираща и включваща външни инстанции система на отчетност и контрол на партийните финанси. Без достатъчна публичност не е възможен ефикасен контрол върху финансите на партиите.