



София,  
2017 г.

Институт за развитие на  
публичната среда

Докладът „Партийното финансиране в България“ е част от проект „Укрепване на гражданския и институционален капацитет за свободни и честни избори“, изпълняван от Институт за развитие на публичната среда, осъществен с финансовата подкрепа на фондация „Америка за България“.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи неговите автори и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Фондацията.



**Автори:**

*Диана Ефтимова*

*Ива Лазарова*

*Светослав Георгиев*

*Ясен Лазаров*

Авторите трябва да бъдат цитирани при използване на материала или части от него.

© Институт за развитие на публичната среда, 2017

# Съдържание

Въведение .....	1
Дефицити на партийното финансиране в България.....	2
Приходи .....	3
Разходи .....	8
Рестрикции .....	10
Публичност и отчетност .....	11
Финансов контрол .....	14
Добър чуждестранен опит.....	18
Германия – държавно субсидиране на политическите партии.....	18
Правна регламентация на държавната субсидия за партиите във Федерална република Германия.....	19
Критики към съществуващата система за публично финансиране на партиите .....	22
Основни изводи .....	23
Франция - контрол на партийното финансиране.....	23
Национална комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране .....	24
Контрол на годишната финансова дейност на партиите .....	27
Контрол върху предизборните кампании.....	29
Основни изводи .....	32
Великобритания - публичност и отчетност на партийното финансиране.....	33
Годишни финансови отчети на политическите партии.....	34
Дарения.....	36
Разходи на политическите партии по време на избори.....	38
Основни изводи .....	40
САЩ – набиране на средства за предизборните кампании .....	40
Законодателна рамка .....	41
Комитети за политически действия (PACs) и супер комитети за политически действия (Super PAC's) .....	43
Предизборни кампании на Барак Обама - феномен в набирането на средства .....	44
Кампания на Барак Обама 2008 г. ....	45
Кампания на Барак Обама 2012 г. ....	47
Основни изводи .....	48
Препоръки за реформа на партийното финансиране в България .....	49

- Регламентиране и оптимизиране на държавната субсидия..... 49
- Увеличаване дела на собствените приходи..... 51
- Подробно регламентиране на разходите..... 51
- Повече публичност, отчетност и достъпност ..... 51
- Реален финансов контрол ..... 52

## Въведение

Това проучване е осъществено от „[Институт за развитие на публичната среда](#)“ /ИРПС/ в рамките на проект „Укрепване на гражданския и институционален капацитет за свободни и честни избори“, подкрепен от [Фондация „Америка за България“](#).

Неговата цел е да подпомогне усилията на експертната общност и на политическите представители за извършването на реформа в областта на партийното финансиране в България.

На 6 ноември 2016 г. е проведен национален референдум, като един от въпросите е „*Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите да бъде 1 лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?*“. С „да“ отговарят 2 516 791 избиратели, което е 72, 16 % от гласувалите (най-висок [резултат](#) в сравнение с другите въпроси - за мажоритарното и за задължителното гласуване).

Въпреки че резултатите от националния референдум нямат задължителен характер за депутатите, никой не се съмнява, че законодателни промени предстоят. Вотът на толкова избиратели не трябва да бъде игнориран.

Убедени сме, че са необходими обществен дебат и промени, както в размера на държавната субсидия за политическите партии, така и като цяло в модела на партийно финансиране.

В проучването са използвани следните емпирични методи за събиране и анализиране на данни:

- кабинетно проучване (desk research) - проучени и анализирани са наши и чужди нормативни актове и проекти на нормативни актове, решения на Централната избирателна комисия и съдебни решения, одитни доклади на Сметната палата, изследователски доклади, публикации в медиите и други релевантни документи по темата, проучено е и съдържанието на интернет сайтове;
- вторичен анализ на данни – анализирани са финансовите отчети и финансовата информация, съдържащи се в [Единния публичен регистър](#) на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в избори на Сметната палата на Република България. Използвани са и данни от [Публичния регистър на законопроектите](#) на Народното събрание.

Докладът от проучването обобщава близо шестгодишните усилия на ИРПС по темата, резултатите от които са публикувани в блога на организацията - „[Отворен парламент – граждански гласове](#)“. За пълното запознаване с тях е необходимо в търсачката да се зададат търсения по следните думи: „субсидия“ и „финансиране“.

Последното (а и единствено) изследване по темата, с което екипът ни разполага, е докладът „[Законодателна реформа на политическите финанси](#)“ на експертна група от Центъра за либерални стратегии и Институт „Отворено общество“ – София от 2010 г. Оттогава са изминали 7 години и контекстът е коренно променен.

Съдържанието на настоящия доклад е следното: първият раздел е посветен на дефицитите на партийното финансиране в България.

Вторият раздел представя положителния чуждестранен опит по темата „партийно финансиране“ във Великобритания, Германия, Франция и САЩ. Акцентът за всяка страна е поставен върху характерна за нея положителна практика:

- Германия: държавно субсидиране на политическите партии;
- Великобритания: публичност и отчетност на партийното финансиране;
- Франция: контрол на партийното финансиране;
- САЩ: набиране на средства за предизборните кампании.

В третия раздел е представен комплекс от препоръки за реформа на партийното финансиране в България, с оглед неговото подобряване и привеждане към по-високи стандарти.

Надяваме се, че трудът ни ще подпомогне усилията за намиране на по-добри решения на въпроси, свързани с партийното финансиране в България.

## **Дефицити на партийното финансиране в България**

България се характеризира с “умерен модел”<sup>1</sup> на публично финансиране на политическите партии, като на тези от тях, които отговарят на определените условия, от държавния бюджет се отпуска субсидия в размер на 11 лева за получен действителен глас на последните парламентарни избори. Така големите политически партии получават държавна субсидия в размер на 11-13 милиона лева годишно (БСП и ГЕРБ след последните парламентарни избори).

Субсидирането се извършва на четири части – до 30 април, до 30 юни, до 30 септември и до 20 декември на съответната година.

---

<sup>1</sup> Умерено публично финансиране на партиите - доклад „[Законодателна реформа на политическите финанси](#)“ на експертна група на Центъра за либерални стратегии и Институт „Отворено общество“ – София от 2010 г., стр. 15

Субсидирането е общо – не се предвиждат отделни субсидии за покриване на текущите разходи на партиите през годината и за покриване на разходите им в предизборни кампании. Партиите сами решават кога и за какви дейности да насочват средствата.

## **Приходи**

Според Закона за политическите партии дейността на политическите партии се финансира „от собствени приходи и от държавна субсидия“ (Закон за политическите партии (ЗПП)).

Отделно държавата и общините предоставят под наем на политическите партии, които имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители да образуват такава, помещения за осъществяване на тяхната дейност. Помещения могат да се предоставят и на партии, получили над 1 % от действителните гласове на последните парламентарни избори. Наемът им не е пазарен, а е в размер на амортизационните отчисления, като към тях се добавят и експлоатационните разходи, ако има такива.

Собствени приходи на политическите партии са приходите от членски внос, от собствени недвижими имоти, от дарения и завещания от физически лица, от лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа, от собствена стопанска дейност.

Собствена стопанска дейност на политическите партии е издателската дейност, авторските права и ползването на интелектуална собственост, както и продажбата и разпространението на печатни, аудио и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.

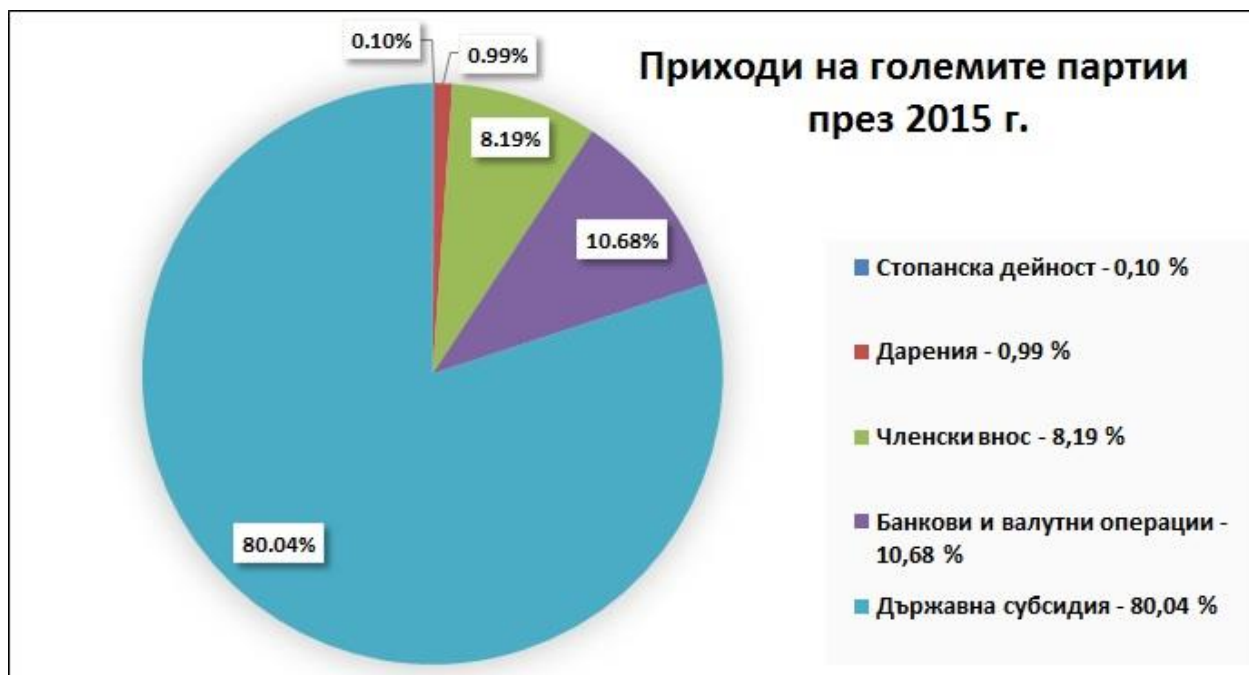
Политическите партии могат да ползват заеми от банки в размер на до  $\frac{2}{3}$ -ти от отчетените в Сметната палата приходи за предходната календарна година.

Държавна субсидия се отпуска ежегодно на четири транша на политическите партии и коалиции, които са регистрирани в Централната изборителна комисия (ЦИК) за участие в изборите, участвали са в последните парламентарни избори и имат избрани народни представители.

Държавна субсидия се отпуска ежегодно и на партиите, които не са представени в Народното събрание, но са получили не по-малко от 1% от всички действителни гласове на последните парламентарни избори.

Общата сума, предвидена за субсидиране на политическите партии и коалиции, се определя всяка година в Закона за държавния бюджет на Република България в зависимост от броя на получените действителни гласове от партиите и коалициите на последните парламентарни избори. За един получен глас се

предвижда субсидия в размер, определен със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. За 2017 г. този размер е 11 лева за получен действителен глас.



Графиката за приходите на големите партии през 2015 г. е от статията [„Какво ще се случи с големите партии, ако държавната им субсидия стане 1 лев за получен действителен глас“](#) – „Отворен парламент“ 24.01.2017 г.

Основните изводи, които могат да се направят за приходите на големите партии (ГЕРБ, БСП и ДПС) са следните:

- Държавната субсидия е основен приходоизточник за големите партии – 80 %.
- Банковите и валутни операции представляват съществен приход – близо 11 % (през 2015 г. лихвите по депозити са били сравнително големи).
- Делът на членския внос във финансирането не е значителен - той е малко над 8 %, като е най-висок при БСП.
- Даренията не са съществен фактор за партийното финансиране – под 1 %.
- Големите партии нямат приходи от собствена стопанска дейност.

Подобна е картината и при другите по-малки партии, които участват в състава на коалиции и получават държавна субсидия.

По време на предизборни кампании държавната субсидия отново е основен приходоизточник (управляващата партия ГЕРБ например, традиционно финансира предизборните си кампании със 100 % държавна субсидия).



При изборите за президент и вицепрезидент на републиката, даренията от физически лица имат малко значение, когато става въпрос за кандидати на партии и коалиции. Същите от друга страна, имат основно значение, когато става въпрос за кандидати, издигнати от инициативни комитети.

Дали обаче не става въпрос и за фиктивни дарения – това е въпрос, на който не може да се даде еднозначен отговор. В медиите нееднократно са изнасяни данни за лица, които според публичния регистър са направили дарения, а „дарителите“ не знаят за това. Често това са социално слаби граждани и представители на маргинализирани групи.

Собствените средства на кандидатите, както и собствените средства на членовете на инициативните комитети, не са съществен приходоизточник за финансиране на предизборните кампании.

Като важен приходоизточник все повече се очертават медийните пакети, които се предоставят на инициативните комитети и на партиите, които нямат достъп до държавна субсидия – с дял около 11 % от общите партийни приходи.

Според нормативната уредба отпускането на държавна субсидия за политическите партии зависи единствено от изборния резултат на парламентарни избори. Тя се възприема като „награда“ за постигнати изборни резултати. Това има като следствие появата на своеобразна „леност“ – политическите субекти се активизират само по време на предизборни кампании, след което рязко ограничават дейността си.

Оказва се, че влагането на средства в нови политически проекти може да е изгодна инвестиция: в предизборната кампания е възможно да се инвестират средства с неясен произход – „мръсни пари“, средствата да се използват за неправомерно влияние върху избирателите, включително и за „купуване на гласове“. Преминаването на законово определената бариера се превръща в цел, за да бъде получена държавна субсидия от вече „чисти пари“.

Липсва обвързаност на размера на партийната субсидия с изпълнението на каквито и да било други обществени функции, освен *„формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини“* (ЗПП) – например обучение на партийни активисти; научно-изследователска работа в сферата на държавното управление; подготовка на управленски програми и идейни платформи; гражданско образование за определени групи от населението.

Липсват стандарти за планиране на държавната субсидия, така както е например в сферите на образованието и здравеопазването. Въпросът за оптимизация на държавната субсидия за политическите партии не е на дневен ред.

Липсват разходни норми за харченето на държавната субсидия – например: какъв процент от субсидията следва/може да се отдели за заплати и осигуровки, за административни разходи, за външни услуги и т.н.

Липсва публичност относно отчетността на държавната субсидия. Същата не се отчита самостоятелно. Финансовите отчети не дават яснота за какво конкретно се харчи държавната субсидия и дали направените разходи са присъщи и необходими на съответния политически субект.

Липсват публични данни за извършени проверки и за наложени от контролните органи санкции на политическите субекти за нарушения в разходването на държавната субсидия.

Първоначално държавната субсидия е обвързана с размера на минималната работна заплата за страната. Този подход е донякъде справедлив, защото обвързва благосъстоянието на партиите с жизнения стандарт на най-бедната част от населението. Същевременно, трябва да се отбележи, че размерът на минималната работна заплата не е обективен критерий, защото се определя административно от правителството. Впоследствие този принцип е изоставен, а размерът на държавната субсидия започва да зависи само от субективната воля на депутатите, изразена в Закона за държавния бюджет за съответната година.

От 2015 г. се води публичен дебат относно размера на държавната субсидия. Той е провокиран от изнесени в медиите данни за заплатени от партиите финансови средства за командировки до екзотични дестинации в чужбина, за скъпи хотели, храни, напитки и аксесоари.

Цитирани са и примери за огромни заплати на партийни лидери.

Медиите отразяват обещания на партийни ръководители за извършване на дарения от политическите партии за пострадали от природни бедствия и аварии, за ремонт на манастири, за лечение и др.

Цитират се данни, че държавната субсидия за политическите партии в България е неприлично висока – два пъти по-висока от средната за страните от Европейския съюз, значително по-висока от тази в Германия и десет пъти по-висока от тази в съседна Македония. Държавната субсидия е толкова висока, че някои партии я депозират на влог, за да получават лихви.

Идеята за публично финансиране на политическите партии е силно компрометирана, а дебатът е чисто популистки.

Под натиска на негативните обществени настроения, депутатите намаляват държавната субсидия с 1 лев за получен действителен глас – от 12 лева на 11 лева.

В Народното събрание са внесени поредица от законопроекти за ново намаляване размера на държавната субсидия.

На 6 ноември 2016 г. е проведен национален референдум за драстично намаляване на годишната държавна субсидия за политическите партии, чиито резултати вече бяха споменати в настоящото изследване. [Избирателната активност](#) на националния референдум с малко не достига, за да бъдат резултатите от референдума задължителни за народните представители.

Въпреки публичните обещания на партийни лидери за намаляване на държавната субсидия за политическите партии и през 2017 г. същата продължава да бъде в размер на 11 лева за действителен глас. Законопроектът на управляващата партия ГЕРБ за намаляване на държавната субсидия в съответствие с резултатите от проведения национален референдум е отхвърлен от народните представители. Предстои разглеждането и гласуването и на други законопроекти по въпроса.

Дебатът остава ограничен само върху размера на партийната субсидия. Липсват каквито и да било идеи относно обвързването ѝ с допълнителни критерии, освен с изборния резултат, определянето на разходни стандарти при планирането и разходването ѝ, въвеждането на специфични форми за отчетност и контрол.

Нещо повече, дебатът за намаляване на партийната субсидия остава чисто популистки: липсва какъвто и да било анализ за това как драстичното намаляване на партийното субсидиране ще се отрази върху финансовото състояние на политическите партии и на възможността им да провеждат предизборни кампании.

Проучванията на ИРПС показват, че рязкото намаляване на държавната субсидия ще доведе до коренна промяна на модела на партийно финансиране и на финансирането на предизборните кампании. На партиите ще се наложи да съкращават персонал, а средствата за медии по време на предизборни кампании ще намалют значително. Това неминуемо ще доведе до необходимостта от извършването на комплексни промени в Закона за политическите партии и в Изборния кодекс, за да могат партиите да продължават да изпълняват обществените си функции.

С влизането в сила на Изборен кодекс през март 2014 г. (05.03.2014 г.), държавата започна да предоставя средства за медийни пакети на партиите и коалициите, които са регистрирали кандидати на президентски, парламентарни и европейски избори и които не получават държавна субсидия. Медийните пакети са в размер на 40 000 лева за партиите, коалициите на президентски, европейски и парламентарни избори. Инициативните комитети имат право на пакети в размер на 40 000 лева на президентски избори и в размер на 5 000

лева, когато са регистрирали кандидати при избори за кандидати на Европейския парламент от Република България и при избори за народни представители. Средствата за медийни пакети се използват за заплащане на различните платени форми чрез доставчиците на медийни услуги.

Според някои медии, средствата за медийни пакети често се насочват към определени интернет сайтове и регионални медии, където информационната им стойност за обществото е съмнителна. Избухват скандали и се пораждат съмнения за източване на средства от медийните пакети. Подобно на партийното субсидиране и идеята за медийните пакети е подложена на компрометиране.

На 03.10.2016 г. ЦИК приема решение<sup>2</sup>, с което се опита да реши проблема, като ограничи възможността за усвояване на медийни пакети. Според решението, средства за медийни пакети могат да се разходват само в телевизии и радия с национален обхват и печатни медии с национален тираж, а медийна услуга представлява аудиовизуална или радиоуслуга с национален обхват. Очевидно е ограничението за регионалните медии и за интернет медиите.

Впоследствие решението на ЦИК е отменено в тези части от Върховния административен съд като незаконосъобразно<sup>3</sup>. Основният мотив на Върховния административен съд за незаконосъобразност е, че със своето решение ЦИК не е спазила, а е дописала Изборния кодекс, като неправомерно е въвела ограничения. Според съда е *„недопустимо въвеждането на ограничение, което законът не предвижда“*.

Липсват проучвания за това, доколко предоставянето на медийни пакети повишава информираността на избирателите. Може да се каже обаче, че информираността на избирателите по време на избори и референдуми продължава да е на ниско ниво. Това е отбелязано и в докладите на Съвета за електронните медии (СЕМ), който извършва медиен мониторинг на кампаниите: *„Информационно-разяснителната кампания за референдума беше слаба като отразяване в електронните медии. Не прозвуча ясно позицията на политическите сили, с много малки изключения..... Малкото на брой форми на разяснителна кампания не бяха разнообразни като жанрова форма“*<sup>4</sup>.

## Разходи

Според Закона за политическите партии, политическите партии разходват средствата си за подготовка и участие в изборите, за осигуряване работата на

---

<sup>2</sup> [Решение № 3706 – ПВР от 03.10.2016 г.](#)

<sup>3</sup> Решение № 10457/07.10.2016 г. на ВАС

<sup>4</sup> [Финален доклад](#) за наблюдение върху радио-и телевизионни програми – избори 2016

политическите структури, за организационни разходи по провеждането на мероприятия и „за други, присъщи за дейността на партията разходи“.

В закона липсва дефиниция за това кои са другите, присъщи на дейността на партията разходи. По същество този дефицит дава възможност на политическите субекти да осчетоводяват като други присъщи разходи широк кръг от разходи, включително и за екзотични командировки в чужбина, за настаняване в скъпи хотели, за огромни заплати на партийни лидери и др.

В Закона за политическите партии липсва подробна регламентация за разходването на държавната субсидия на политическите партии: не е категорично ясно за какво и как може да се харчи държавната субсидия; липсва изискването за отделно отчитане на държавната субсидия, което да е разбираемо за гражданите.

Според Закона за политическите партии „политическите партии изготвят финансов отчет за предходната година съгласно изискванията на глава трета, раздел III от Закона за счетоводството“, т.е. липсва специална форма за отчет на партийното финансиране.



Графиката за разходите на големите партии през 2015 г. е от статията [„Какво ще се случи с големите партии, ако държавната им субсидия стане 1 лев за получен действителен глас“](#) – „Отворен парламент“ 24.01.2017 г.

Основните изводи, които могат да се направят за разходите на големите политически партии (ГЕРБ, БСП и ДПС) са следните:

Най-много разходи през годината се правят в графа „други разходи“ и за външни услуги – съответно 36 % и 26 %.

Близо ¼ са разходите за заплати и осигуровки.

Колкото и да са преекспонирани медийно, разходите на големите партии за дарения, не са съществени - 1, 47 %.

Разходите за медийни услуги на партиите, коалициите и инициативните комитети по време на предизборни кампании представляват най-голям дял - близо 60%<sup>5</sup>.

На второ място по значение по време на предизборни кампании са разходите, свързани с провеждане на масови прояви, производство и разпространение на агитационни материали.

Съществени са разходите за наем, транспорт, съоръжения и т.н.

Несъществени са разходите за наети в кампанията лица, за консултантски услуги и за социологически проучвания.

Може да се направи общият извод, че за разлика от приходите, разходите на политическите партии в Закона за политическите партии не са достатъчно регламентирани.

## **Рестрикции**

Политическите партии не могат да извършват стопанска дейност (освен изрично посочената в Закона за политическите партии), както и да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации.

Дарението на политическа партия от едно физическо лице за една календарна година не може да надхвърля 10 000 лева.

Политическите партии не могат да получават анонимни дарения под каквато и да е форма; средства от юридически лица и от еднолични търговци; средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел. Политическите партии не могат да получават от тези субекти също движими и недвижими вещи за безвъзмездно ползване, както и безвъзмездни услуги под каквато и да е форма.

---

<sup>5</sup> С детайлна информация за разходите по време на кампанията за президентските избори 2016 г., може да се запознаете в статията ["Кой колко похарчи за президентските избори"](#) - "Отворен парламент", 13.01.2017 г.

Политическите партии не могат да ползват безплатно публичен административен ресурс.

Допълнително, в рамките на предизборните кампании, партиите, коалициите и инициативните комитети имат „таван“ на общия размер на финансирането за всеки вид избори.

Когато размерът на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, е над 1 000 лева, финансовите транзакции на партията се извършват по банков път.

Даренията над 1 000 лева подлежат на проверка от Сметната палата.

Когато декларираните приходи и извършените разходи са над 1 000 лева, Сметната палата извършва одит за съответствие.

Изводът, който може да се направи е, че законодателството ни е богато на рестрикции по отношение на политическите партии. Следователно, проблемите не са толкова в нормативната уредба, колкото в правоприлагането.

## **Публичност и отчетност**

Според Закона за политическите партии, политическата партия трябва да се регистрира в публичен регистър на политическите партии в Софийски градски съд (СГС).

Публичността на регистъра се осигурява чрез интернет-страницата на съда, при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни.

В регистъра се вписват следните обстоятелства: наименованието на политическата партия; седалището и адресът на управление; уставът; имената на членовете на ръководните и контролни органи на политическата партия; имената на лицата, които съгласно устава представляват политическата партия; имената, съответно наименованието; настъпилите промени в тези обстоятелства. Регистърът трябва да предоставя базисната информация, необходима за осъществяване на граждански контрол.

Публичният регистър не е публикуван на страницата на Софийски градски съд. Причината за това според източници в медиите, е липсата на финансови средства.

Според Закона за политическите партии политическата партия създава и води публичен регистър за даренията и завещанията; за произхода на дарените средства; за социологическите, рекламни и PR агенции, с които работи партията; за разпоредителните сделки на стойност над 1 000 лева; за безвъзмездно предоставените вещи и безвъзмездните услуги; за финансовите

отчети на партията. Публичността на този регистър се осигурява чрез интернет-страницата на политическата партия.

Според одитите на Сметната палата политическите партии изпълняват законовото си задължение за поддържането на такъв регистър. Впечатлението на екипа, осъществил настоящото проучване е, че информацията се предоставя непълно и хаотично и липсва единна утвърдена форма за представяне на данните.

До 31 март всяка година политическите партии предоставят на Сметната палата годишен финансов отчет на хартиен и електронен носител. Когато през годината политическата партия е получила и/или изразходвала суми и/или друго имущество на стойност над 50 000 лева, финансовите отчети подлежат на независим финансов одит и заверка от независим финансов одитор.

Към отчета се прилага декларация по образец, в която се съдържа списък на физическите лица, направили дарение.

До 15 април на текущата година отчетите и декларациите се публикуват на интернет-страницата на Сметната палата. Публикуват се и списък с наименование на партиите, които не са подали финансови отчети в срок, както и списък на партиите, получили държавна субсидия през предходната година.

Годишните финансови отчети на политическите партии, както вече отбелязахме, не се различават от счетоводните отчети на другите предприятия в страната, състоят се от три или повече документа и за тяхното разчитане са необходими специализирани счетоводни познания.

Въпреки че отчетите подлежат на независим финансов одит и заверка, съществуват широки обществени убеждения, че финансовите отчети не представят вярно и коректно имущественото и финансовото състояние на партиите. Отделно те предоставят информация само за т.нар. „явно“ финансиране. Т. нар. „скрито“ финансиране остава неясно като размер, но съществува общественото разбиране, че то е значително. В допълнение, финансовите отчети не дават достатъчно значима и разбираема информация, дори за „явното“ финансиране. Същите не позволяват отделно проследяване на движението на средствата от държавната субсидия.

Неподаването на годишен финансов отчет пред Сметната палата за две последователни години е основание прокуратурата да поиска разпускане на политическа партия.

При регистрация на партията за участие на избори в ЦИК се изисква и удостоверение от Сметната палата за внесени финансови отчети на партията за



всяка от последните три години, а за новорегистрирани партии – от датата на съдебната им регистрация.

На политическа партия, която не представи изобщо или в указания за това срок финансов отчет, се налага имуществена санкция в размер от 5 000 до 10 000 лева.

След избори политическите субекти са длъжни да предоставят пред Сметната палата отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания. Към отчета се прилагат декларации за произхода на дарените средства и за собствеността на вещите, предоставени на политическите партии за безвъзмездно ползване за предизборната кампания.

Финансовите отчети на политическите субекти за предизборните кампании като форма са изработени и утвърдени от Сметната палата и са значително по-разбираеми от годишните финансови отчети.

В Сметната палата се създава [единен публичен регистър](#) на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в съответния вид избор.

В регистъра се публикува информация за даренията, декларации за произход на средствата, имената на използваните социологически, рекламни и PR агенции, финансовите отчети, във връзка с предизборната кампания. Политическите субекти са длъжни да актуализират предоставената информация.

Регистърът съдържа данни за периода 2011 г. – 2017 г. Безспорно най-важната информация са отчетите на политическите субекти за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания, както и информацията за направените дарения и декларациите за произход на дарените средства.

Допълнително Сметната палата публикува на интернет-страницата си годишните финансови отчети на политическите партии и списъците на физическите лица, направили дарения през годината.

Анализът на публикуваните финансови данни води до следните изводи:

- Публичният регистър събира разнообразни данни за партийното финансиране, но не предоставя достатъчно разбираема информация на база на вторична обработка на данните за общите тенденции в партийното финансиране за различните дялове, пропорции и съотношения.
- Като цяло липсват сравнителни анализи на данните, а информацията не е представена под формата на инфографики, рейтинги и класации.

- Голяма част от регистъра е в pdf формат, като по този начин се затруднява машинната обработка и вторичния анализ на данните.
- Като цяло може да се каже, че регистърът изпълнява законовите изисквания относно съдържанието на множество финансови данни, но не предоставя в достатъчна степен достъпна и разбираема информация за потребителя. За това допринася и формата на финансовите отчети (особено за годишните финансови отчети на политическите партии, за чието разбиране са необходими специфични счетоводни познания).

## **Финансов контрол**

Според Закона за политическите партии финансовият контрол върху дейността на политическите партии се осъществява от Сметната палата.

Всяка партия определя конкретно лице или лица, които отговарят за приходите, разходите и счетоводната отчетност на партиите.

Членовете на ръководните и контролни органи и лицата, които съгласно устава представляват политическа партия, която получава държавна субсидия, декларират своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина по реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности.

Политическите партии декларират пред Сметната палата разкритите от тях банкови сметки в 14-дневен срок от откриването им.

Партиите, коалициите и инициативните комитети са длъжни да предоставят на Сметната палата данните за банковата им сметка, предназначена за обслужване на предизборната им кампания, имената и длъжностите на лицата, които отговарят за приходите, разходите и счетоводната им отчетност, свързани с предизборната кампания.

В 6-месечен срок от изтичането на срока за получаване на годишните финансови отчети на политическите партии, Сметната палата извършва одит за съответствие с изискванията на Закона за политическите партии и на Закона за счетоводството на финансовата дейност, приходите, разходите и управлението на предоставеното имущество на политическите партии, които през предходната година са: получавали държавна субсидия; ползвали предоставени им помещения – държавна или общинска собственост; участвали в избори, ако такива са провеждани. По този начин според Закона за политическите партии на одит подлежат всички активни политически субекти.

Сметната палата публикува на интернет-страницата си доклада от одита. Политическите партии, които получават държавна субсидия, и които не са

подали в срок отчетите си пред Сметната палата, подлежат на проверка от Националната агенция по приходите (НАП).

Сметната палата публикува на страницата си информация за предприетите от НАП действия, включително за издадените ревизионни актове.

При установени от органите на Сметната палата нарушения, с решение на Сметната палата се сезира Софийска градска прокуратура.

При непредставяне или непредставяне в срок на финансовите отчети в Сметната палата, политическите партии губят правото си на държавна субсидия до произвеждане на следващите избори за народни представители.

Сметната палата издава удостоверение за представените или непредставените в срок годишни финансови отчети на политическите партии за последните три години. Това удостоверение е необходимо на политическата партия, за да се регистрира в ЦИК за участие в избори.

Сметната палата съставя актове и издава наказателни постановления, когато констатира следните нарушения: нарушение на забраната за извършване на стопанска дейност, учредяване и участие в търговски дружества и кооперации; надхвърляне на годишния лимит за дарения от едно физическо лице; неспазване на ограниченията за дарения; нарушения в разходването на финансовите средства; недеklarиране в срок на банковите сметки на политическата партия; неопределяне на конкретно лице или лица, които отговарят за приходите, разходите и счетоводната отчетност на партията; непредставяне в срок в Сметната палата на имената на тези лица.

След избори Сметната палата извършва одит за съответствие на политическите субекти, декларирали приходи, извършили разходи над 1 000 лева във връзка с предизборната кампания.

Сметната палата съставя актове и издава наказателни постановления при констатиране на следните нарушения в предизборната кампания: надхвърляне на общия размер на финансирането за предизборната кампания, на забраните, свързани с финансирането и на изискването, финансирането да се извършва по банков път; нарушение на изискванията за финансиране и подпомагане на предизборната кампания; нарушение на изискванията за подаване на информация в Единния публичен регистър; нарушение на изискването за представен отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания.

Законодателството ни не предвижда отказ за регистрация на политическите субекти за избори при установени тежки или системни финансови нарушения

през годината, както и заличаване на регистрацията за избори при констатиране<sup>6</sup> на такива нарушения в предизборната кампания.

Основната слабост на осъществявания от Сметната палата финансов контрол върху дейността на политическите партии е, че той е главно последващ и предимно по документи: липсват данни за извършен моментен и фактически контрол (например проверка на място по подаден конкретен сигнал или по медийна публикация и в момента на извършващо се нарушение).

Обективността изисква да се подчертае, че тази слабост произтича не от грешки в организацията на работа на Сметната палата, а от нормативните изисквания, съдържащи се в Закона за Сметната палата и в Закона за политическите партии.

Прегледът на организационната структура и на годишните одитни програми на институцията доказва, че контролът върху партийното финансиране не е и не може да бъде сред основните приоритети на Сметната палата. Държавната субсидия за политическите партии е в размер на 34 -36 милиона лева годишно. Предоставените на партиите държавни и общински имоти са около 800.

В сравнение с другите обществени сфери (образование, здравеопазване, отбрана и сигурност, социално и пенсионно дело), финансовите средства и материални активи, свързани с дейността на политическите партии, не са значителни.

Основната задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, а политическите партии не са такива.

В обхвата на одитната дейност на Сметната палата, политическите субекти не са и не могат да бъдат основен обект. Сметната палата ги одитира, защото това ѝ е възложено със специален закон (Закон за политическите партии), а основанието за извършване на подобни одити произтича от твърде широката разпоредба в Закона за Сметната палата - *„Сметната палата извършва одити на управлението и разпореждането с публичните активи и пасиви, независимо от основанието за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват“*.

Убеждаваме се, че по-скоро става въпрос за вменена външна, отколкото за присъща вътрешна дейност.

Действително част от политическите партии получават държавна субсидия и/или ползват държавни или общински имоти. Преобладаващата част от

---

<sup>6</sup> Одитен доклад за извършен одит на финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии за периода 01.01.2015 г. – 31.12.2015 г.

политическите партии обаче, не получават такива, но също са длъжни да подават финансови отчети в Сметната палата и подлежат на финансов одит, ако са участвали в избори.

Това е така, защото финансовият контрол върху дейността на политическите партии има много по-дълбок смисъл от контрола за законосъобразно, ефективно и ефикасно управление на публични средства и активи. Става въпрос преди всичко за антикорупционен контрол – политическите субекти трябва да спазват правилата, за да бъдат предпазени от неправомерни външни зависимости и конфликт на интереси, защото те влияят директно върху държавното управление.

Финансовият контрол върху дейността на политическите партии е също толкова външен, вменен и неприсъщ за нейната дейност, както е дейността, свързана с регистъра по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности – проверка на имуществени декларации и други.

Предвижда се тази дейност да се прехвърли от Сметната палата към единния орган за борба с корупцията, който ще се създаде. Такова прехвърляне, обаче, не се обсъжда за дейностите по контрола на финансирането на политическите партии.

Удачно ли е Сметната палата на Република България да осъществява контрола върху партийното финансиране?

Удачно е, доколкото не съществува друг специализиран орган в държавата, който има капацитета да извършва подобна дейност.

Не е удачно, доколкото все пак не съществуват достатъчно гаранции за нейната независимост.

Сметната палата до голяма степен е функция на Народното събрание. Тя се избира от Народното събрание, като практиката показва, че нейният „модел за управление“ до голяма степен зависи от съотношението на политическите сили в парламента – колективен модел на управление (БСП) или едноличен модел (ГЕРБ).

В момента е в сила едноличният модел на управление на Сметната палата с председател, двама заместник-председатели и двама членове.

Едва ли някой се съмнява обаче, че ако Левицата спечели парламентарни избори и поеме ръководството на страната, тя няма да възстанови колективния модел на управление – с девет членове, които ръководят пряко съответни отделения в Сметната палата.

При колективния модел на управление, членовете на Сметната палата са представители на различните партии в парламента, а решенията на Сметната палата се вземат с най-малко пет от гласовете на органа, като на заседанието трябва да присъстват най-малко пет от членовете. Естествено е при подобен регламент да се пораждат възможности за взаимно обезсилване и сговаряне между политическите сили, а понякога и до невъзможност да се приемат определени решения.

Обективността изисква да изтъкнем, че Законът за Сметната палата съдържа не малко гаранции относно независимостта и експертността на Сметната палата – изисквания за заемане на длъжностите, публична процедура за избор, асиметричен мандат на управление на членовете (7 години), възможност на председателя на Сметната палата да номинира заместник-председателите и членовете, възможност за професионалните гилдии на одиторите и на дипломираните експерт-счетоводители да номинират по един член, ограничени хипотези за предсрочно прекратяване на правомощията.

В крайна сметка обаче, Народното събрание (а оттам и политическите партии) избират председателя, заместниците и членовете на Сметната палата. Както показва практиката с промяна на модела за управление, респективно с приемането на нов Закон за Сметната палата, членовете на Сметната палата могат да бъдат подменени изцяло.

## **Добър чуждестранен опит**

Този раздел съдържа резултатите от проучването ни на добрия чуждестранен опит в областта на партийното финансиране в някои емблематични държави.

Тези резултати, заедно с констатациите ни за дефицитите в партийното финансиране в България, са в основата на отправените от нас препоръки за реформа.

## **Германия – държавно субсидиране на политическите партии**

Федерална република Германия е сред първите държави в Западна Европа, които предоставят публични средства за национално-представените партии<sup>7</sup>.

През 1959 г. за първи път се отделят средства за субсидия за политическите партии от държавния бюджет, а през 1967 г. вече е прието специфично законодателство, регламентиращо тази сфера.

---

<sup>7</sup> [“Financing political parties and election campaigns – guidelines”](#), Ingrid van Biezen, University of Birmingham, Council of Europe, December 2003

Германия се посочва като добър пример на страна, постигнала и по-справедлив баланс между публично и частно финансиране на политическите партии и избягваща нежелани зависимости на партиите от големи дарители. Това е осъществено чрез система за взаимосвързаност, при която от държавния бюджет се предоставят средства под условие, че политическите партии набират дарения от частни дарители. Например - срещу всяко евро, получено като дарение от политическите партии, държавата отпуска и субсидия в определен размер (която не може да надвишава сумата на набраните дарения). Тази практика и регламентацията на държавната субсидия за политическите партии ще бъдат описани по-подробно в следващия текст.

### **Правна регламентация на държавната субсидия за партиите във Федерална република Германия**

Политическите партии в Германия получават значителни публични средства. Основата на тази подкрепа е заложена в Конституцията на Федерална република Германия<sup>8</sup>, която определя партиите като основен участник в изграждането на демократичната политическа система в страната. Член 21, ал.1 от Конституцията гласи: *"Политическите партии трябва да участват във формирането на политическата воля на гражданите. Те могат да бъдат свободно основавани. Тяхната вътрешна организация трябва да съответства на демократичните принципи. Те трябва публично да отчетат техните активи, източниците на средствата си и начините, по които ги използват."*

По този начин се поставя основата на взаимно задължение, при което партиите от една страна получават държавни средства, а от друга са длъжни да информират подробно обществото за начина, по който използват тези средства, както и за източниците си на финансиране (било то държавна субсидия или други приходи, които набират).

Според немските политически анализатори предисторията на тази регламентация на дейността на политическите партии в страната, залегнала и в Конституцията, се дължи на опита на Германия - след Първата световна война мощни и богати частни компании финансират възхода на Националсоциалистическата германска работническа партия<sup>9</sup>.

Същият член 21 от Конституцията и неговата ал. 2 продължава с: *"Партиите, които заради своите цели или поведение на поддръжниците си, подкопават или рушат свободния демократичен ред или застрашават съществуването на Федерална република Германия, са противоконституционни. Федералният*

---

<sup>8</sup> Конституция на Федерална република Германия - <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

<sup>9</sup> National-Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP)

*конституционен съд се произнася по въпросите на тази противоконституционност.”*

Настоящата система за партийно финансиране е въведена през 1994 г. Тя се регулира от текстове в Закона за политическите партии<sup>10</sup>. Той определя реда и условията за отпускането на субсидия, нейния размер и лимити, срокове за получаване, контрол.

Държавната субсидия се изплаща всяка година и съществуват няколко основни критерия за нейното определяне. Според член 18 от Закона за политическите партии, те получават частично държавно финансиране за функциите, които са им присъщи съгласно немската конституция.

Субсидията също така зависи от резултатите, постигнати на избори за Европейски парламент, за Бундестаг или за парламентите на провинциите (Landtag), общият размер на получените средства от членски внос и дарения.

По-конкретно, законът постановява, че всяка партия, получила повече от 0.5 % от гласовете на последните избори за Европейски парламент или за германския Бундестаг, или повече от 1 % от гласовете в изборите за парламентите на провинциите (Bundesländer), има право на държавно финансиране. Тази граница е 10 % в случай, че партии са издигнали кандидати в конкретни избирателни райони, но не и листи във федералните провинции.

Публичните средства, които дадена партия получава обаче, не могат да надвишават 50 % от нейните общи приходи (в които се включват още: членски внос, средства от избрани длъжностни лица, дарения от физически и юридически лица, приходи от стопанска дейност, партийни събития, публикации и други активи и др.).

Общият годишен размер на държавните ресурси, които могат да бъдат изплатени на всички партии, също е нормативно регламентиран (т.нар. “абсолютен таван”).

Таваните на държавните средства са били, както следва: от 1994 до 1997 г. - 230 милиона германски марки; обвързан с инфлацията в страната, таванът е повишен до 245 милиона немски марки през 1998 г.; от 2002 до 2011 г. лимитът е вече в размер на 133 млн. евро. През 2011 г. таванът е 141,9 млн., а през 2012 г. е увеличен на 150,8 млн. евро.

Така става ясно, че абсолютният таван често се увеличава, но за първи път през 2013 г. е въведен процент, на базата на който става това. Този процент зависи от годишното увеличение на разходите, типични за дейността на

---

<sup>10</sup> Закон за политическите партии -

[https://www.bundestag.de/blob/189336/c8a22a376ea9165443a477101f2352dd/pg\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/189336/c8a22a376ea9165443a477101f2352dd/pg_pdf-data.pdf)



партиите. Формира се ценови индекс за разходите на партиите, в който 70% е тежестта на общия индекс на потребителските цени в страната и 30 % е тежестта на индекса на месечната заплата на работниците и служителите в администрацията.

Не по-късно от 30 април всяка година, председателят на Федералния статистически институт предоставя на Бундестага доклад за промените в ценовия индекс за предходната година. Председателят на Бундестага публикува абсолютния таван за съответната година не по-късно от 31 май.

Съгласно действащото законодателство, за всеки действителен глас до достигането на 4 милиона, партиите получават по 1 евро субсидия. След това средствата са по 0.83 евро на глас. Разпоредбата важи както за партии, регистрирали листи, така и в случаите, в които е издигнат кандидат в конкретен изборен район, но не и листа на ниво провинция.

Важно е да се отбележи, че партиите могат да добавят допълнително публично финансиране към своите приходи, което е обвързано с набираните от тях средства. То представлява 0.45 евро за всяко евро, получено под формата на дарение, членски внос или принос на избраните длъжностни лица. Следва да се отбележи, че за този тип субсидия се вземат предвид само суми до 3 300 евро от физически лица.

Партиите, които имат право на държавна субсидия, я получават ежегодно на вноски, определени от Председателя на германския бундестаг.

Преводите към политическите партии са четири, разпределени по следния начин: на 15 февруари, 15 май, 15 август и 15 ноември. Задължително е нито един от траншовете да не надвишава 25 % от общата държавна субсидия, разпределена за конкретната партия за предходната година.

Ако политическа партия се разпусне или нейното съществуване бъде забранено, то получаването на държавна субсидия се спира от деня на прекратяването на дейността ѝ.

Графиката по-долу показва какво е обичайно разпределението на приходите на политическите партии в немския парламент, описани в статия<sup>11</sup> от 2015 г.

---

<sup>11</sup> Public Subsidies for German Parties, Judith Meyer, 5 December, 2015



## Критики към съществуващата система за публично финансиране на партиите

В Германия има партии, които не са съгласни с правилата за отпускане на държавна субсидия (върху база на общите партийни приходи). Такава например е "сатиричната" Die Partei<sup>12</sup>, която през 2014 г. предприема инициатива, целяща да посочи проблемите в регламентирането на субсидията.

В своя акция партията започва да продава пакет от "банкнота от 100 евро и 2 пощенски картички" на цената на 105 евро (без включени пощенски разходи).

Така, според законовата регламентация, партията извършва разрешена стопанска дейност (макар и фиктивна), от която получава дори обща нетна печалба от 260.80 евро. Заради окончателно отчетения приход от продажбата на картички, което според законодателството е стопанска дейност, държавата обаче отпуска на политическия субект субсидия в размер на 240 000 евро. По този начин от партията успяват да привлекат огромен медиен интерес, но промени в правилата за държавно субсидиране въпреки посочения пропуск, не стават факт.

През ноември, 2015 г. Die Partei отново организира подобна акция. Партията "продава" 100 000 евро на банкноти от по 100 евро, всяка на цена от 80 евро и отново получава "печалба" чрез субсидията, отпускана от държавата, заради осъществената стопанска дейност.

<sup>12</sup> Официална уеб страница на Die Partei - <https://www.die-partei.de/>. Според авторката на статията Public Subsidies for German Parties, акцията на партията не предизвиква институционална реакция, поради факта, че резултатът ѝ на национални избори традиционно е около 0.9 % (най-много гласове - 1.9 % имат в града-провинция Бремен).

Критиките към системата за субсидиране се свързват и с крайно дясната партия "Alternative für Deutschland"<sup>13</sup>. Тя също използва подобни на Die Partei подходи за получаване на субсидия.

Това повдига въпроса за законодателни промени, с които да се преустанови държавното съфинансиране на "изкуствено генерирани" приходи от предприемаческа дейност.

### **Основни изводи**

- Функционира детайлно регламентирана много добра система за публично финансиране на политическите партии.
- Достъп до държавно финансиране могат да имат широк кръг политически субекти поради ниската бариера на необходимата електорална подкрепа. Така се насърчава политическия плурализъм.
- Съществува ограничение на размера на средствата от държавата, който отделна партия може да получи: средствата от държавна субсидия не могат да надвишават 50 % от общите приходи на партията. По този начин се постига баланс между публично и частно финансиране.
- Съществува „абсолютен таван“ на общия годишен размер на държавната субсидия за политическите партии, който е нормативно регламентиран и обвързан с обективни критерии.
- Отпускането на средствата става върху основата на регресивна скала, като по този начин приоритетно се подпомагат малките политически субекти.
- Съществува допълнителна държавна субсидия, която е обвързана с размера на собствените приходи на политическите партии - дарения, членски внос или принос на избраните длъжностни лица. По този начин партиите се стимулират да увеличават собствените си приходи.

## **Франция - контрол на партийното финансиране**

До 1988 г. във Франция ролята на партиите е описана само в чл. 4 от Конституцията, според който те се конкурират на избори. Същите се формират и упражняват своята дейност свободно при условие, че тя не противоречи на принципите на националния суверенитет и на демокрацията.

---

<sup>13</sup> Alternative für Deutschland- <https://www.afd.de/>

Основният закон на Петата френска република не е създал специален правен статут за политическите партии. Днес те все още се регистрират относително лесно, според правилата на [Закон за асоциациите](#) от 1901 г.

Едва през 80-те години на XX век скандали, свързани с финансирането на съществуващите партийни групи<sup>14</sup>, налагат въвеждането на нормативни актове за дейността на партиите.

Основният от тях е т.нар. "[Закон за финансовата прозрачност на политическия живот](#)" от 1988 г., който създава режим за партийното финансиране във Франция. За пръв път се въвежда механизъм на държавно субсидиране за партиите, а с последващи нормативни актове се забранява и финансирането им от юридически лица<sup>15</sup> (с изключение на случаите, когато то се предоставя от други партии - 1995 г.). Въвеждат се граници за допустимост на партийните разходи по време на изборните кампании, за максимален размер на даренията от физически лица, изисквания за имуществени декларации от страна на избраните кандидати и т.н.

През 1990 г. е създадена институцията, която осъществява контрол върху отчетността на политическото финансиране в страната - т.нар. "[Национална комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране](#)". За период от близо три десетилетия, механизмите за контрол на политическото финансиране във Франция, са придобили важно значение за дейността на партиите. Част от тях са транспонирани и в Изборния кодекс на страната.

## **Национална комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране**

Националната комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране осигурява контрол върху партийното финансиране във Франция. Тя е колективен административен орган, състоящ се от 9 члена - висши магистрати с мандат от 5 години, които се назначават от премиера на Републиката. Този мандат може да бъде подновяван, но не може да бъде предсрочно прекратен<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Един от тези политически скандали е т.нар. "Афера Лушер". Тя е свързана с нелегална продажба на оръжия за Иран в периода 1982 - 1986 г. Скандалът избухва, когато журналистически разследвания доказват, че в този процес френската Социалистическа партия е получила около 3 милиона франка под формата на комисионни.

<sup>15</sup> Финансирането от юридически лица към политическите партии във Франция днес е забранено под всякаква форма - в това число и възможността за предоставянето на стоки или услуги за политическите групи на преференциални цени.

<sup>16</sup> Устойчивостта на назначенията има за цел да гарантира независимост на надзорния орган. Правомощията на членовете не могат да бъдат прекратени с изключение на случаите на смърт или на такива, при които те трайно не са в състояние да изпълняват отговорностите си, поради тежко заболяване.

Трима от членовете на Комисията се назначават по предложение на заместник-председателя на Държавния съвет<sup>17</sup>, трима - по предложение на председателя на френския Върховен касационен съд<sup>18</sup> и трима - по предложение на председателя на френската Сметна палата<sup>19</sup>.

Този начин на формиране на състава ѝ цели да гарантира висока степен на независимост в дейността на органа.

Комисията разполага с годишен бюджет от около 5 милиона евро, който се гласува от френския парламент и се отпуска от Министерство на вътрешните работи и териториалното устройство.

Комисията е независим административен орган, който разполага със собствена компетентност по отношение на своето управление и кадрова политика.

За своята дейност, Комисията разчита на над 40 постоянно назначени държавни служители. Те са командировани от различни министерства и ресори, като оформят т.нар. Главен секретариат, който е разделен на три отдела - юридически, административен и отдел по информационните системи и сигурността.

В процеса по изпълнение на своите функции обаче, Комисията може да привлича и други експерти. Така например при контрола на изборните кампании, тя разчита на близо 200 анкетъори и докладчици, които отговарят за първата степен на проверка по отношение на подаваните партийни отчети<sup>20</sup>.

Комисията има две основни задачи: тя проверява отчетите на всички кандидати, които се явяват на преки избори във Франция<sup>21</sup>, и определя размера на държавна помощ за възстановяване на част от изразходваните за тази дейност средства<sup>22</sup>.

Органът налага и спазването на общи правила за политическо финансиране във Франция от страна на всички функциониращи партийни субекти.

---

<sup>17</sup> Държавният съвет е висша публична институция във Франция, която следи за правилното прилагане на законите, консултира правителството по отношение на предлаганите законопроекти и изпълнява функциите на върховен съд при разрешаването на административни дела.

<sup>18</sup> Френският касационен съд осъществява върховен съдебен надзор над делата в държавата, имащи граждански, наказателен и търговски характер.

<sup>19</sup> Сметната палата във Франция е юридически независим орган, който одитира, контролира, сертифицира и анализира разходването на публични средства, като информира гражданите за състоянието на този процес.

<sup>20</sup> Тази проверка одитира приходната и разходна част на подаваните отчети. След нея, правният отдел на Комисията може да взема решения за законосъобразността на подаваните отчети.

<sup>21</sup> При изборите за местна власт проверките се отнасят за райони и общини с население от над 9000 души.

<sup>22</sup> Code électoral - Article L52-11-1

При изпълнението на тези задачи, Комисията трябва да осигурява нужната за обществото публичност.

Във Франция партийното финансиране за текуща дейност и финансирането на изборни кампании представляват различни процеси. Ето защо и контролът, който Комисията осъществява, е разделен на две нива. Целта е да се осигури отчетност, както за предизборните партийни кампании на кандидатите, така и за целогодишната финансова активност на партиите.

Партийните групи или независими мажоритарни кандидати могат да се явяват на избори, но могат и да не участват на тях. Във втория случай обаче, партиите не се изключват от правилата за финансиране на текущата им дейност. Така, въпреки че регистрацията на политически партии във Франция се осъществява относително лесно<sup>23</sup>, тяхното ефективно съществуване (явяване на избори, финансиране на кампании, на политически кандидати или други партийни групи, получаване на субсидия, провеждане на обучения, семинари, митинги и т.н.) е подчинено на спазването на строги финансови правила.

За да разберем, как работи Комисията, трябва да разгледаме различните източници на партийно финансиране - публични и частни.

Директното публично субсидиране във Франция заема основната част от партийните приходи. Общият му годишен размер обикновено е между 60 и 80 милиона евро<sup>24</sup>, като точната сума се одобрява от френския парламент и се вписва в Закона за държавния бюджет. Средствата за всяка партия зависят и от съотношението между мъже и жени - политически кандидати. Ако не е спазено условието за паритет между половете, субсидиите се редуцират чувствително.

Разпределянето на субсидии се извършва на база, както на постигнатите резултати от последните парламентарни избори, така и на основата на броя депутати, които представляват партиите в двукамарния френски парламент:

- В континентална Франция държавна субсидия получават партии, чиито кандидати имат резултат над 1% от подадените гласове на последните парламентарни избори, но в най-малко 50 от 539-те изборителни райони. По отношение на отвъдморските френски територии важи условието, че кандидатите трябва да получат 1% от общия брой на всички подадени гласове там. Размерът на тази първа част от държавната субсидия през 2015 г. е бил общо 28,765 милиона евро.

---

<sup>23</sup> Нужни са поне двама души, които да декларират пред местната префектура (регионална администрация на френските области, наречени департаменти) намерението си за създаване на сдружение с нестопанска политическа цел.

<sup>24</sup> През 2015 г. размерът на публичното финансиране за политически партии във Франция е възлизал общо на 63,101 милиона евро.

- Втората част от държавната субсидия се предоставя единствено на парламентарно представени политически партии. Тя се разпределя пропорционално на броя на френските депутати в двукамарния парламент, спрямо партийната принадлежност, която те декларират<sup>25</sup>. Размерът на тази част от субсидията през 2015 г. е бил общо 34,335 милиона евро.

Частното финансиране включва приходи, както от членовете и избраните партийни представители, така и от дарения на физически лица.

Към него се причисляват и някои други финансови източници, които осигуряват приход за политическите партии и индивидуални кандидати - банкови кредити, приходи от наеми и специфична стопанска дейност, дарения от други политически партии и др.

Даренията от едно физическо лице не могат да надхвърлят определения законов размер от 7 500 евро за всяка година към партиите и 4 600 евро, ако са специално дарени за предизборната кампания на кандидат или партийна листа. Тази форма на финансиране се насърчава от държавата, защото позволява на дарителя да редуцира значително своето данъчно облагане - с до 66% от дарената сума. Ето защо изследователите приемат, че голяма част от фондонабирането чрез дарения за партиите във Франция, всъщност представлява косвено субсидиране от страна на държавата.

Политическите партии във Франция са единствените юридически лица, които могат да осъществяват дарителска дейност към други партии. Таван за техните дарения не съществува и това според експертите е една от причините за наличието на стотици "микропартии". Те функционират съгласно Закона за партийно финансиране от 1988 г. и се отчитат редовно пред Националната комисия за отчетност на кампаниите и политическото финансиране.

### **Контрол на годишната финансова дейност на партиите**

Липсата на ясна дефиниция за същността на политическите партии поражда известни трудности, когато законът трябва да се приложи по отношение на тяхното финансиране. Ето защо Конституционният съд и Държавния съвет на Франция са приели допълнителни критерии за това, какво представляват партиите по смисъла на Закона за финансовата прозрачност на политическия живот от 1988 г. За да функционират, в съответствие с разпоредбите му, партиите трябва да са юридически лица с политическа цел. Освен това, те

---

<sup>25</sup> Тъй като тази част от субсидията следва "политическата принадлежност" на депутата в законодателния орган, съществува хипотеза, при която на по-късен етап той може да отклони партийните средства, чрез декларирането на подкрепа за новосъздадена политическа група. За да бъде осуетена тази възможност, втората част от държавната субсидия се разпределя спрямо партийната принадлежност, но единствено за партии, които вече са получили правото на директно държавно финансиране.

трябва да получават държавна субсидия и/или да са назначили финансови представители, които да посредничат за осъществяването на частно финансиране.

Партиите, които покриват тези условия, са длъжни да поддържат собствена счетоводна дейност и да подават годишни финансови отчети до Националната комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране. Отчетите се заверяват от професионални счетоводни дружества – поне двама независими един от друг и от одитираната партия счетоводители.

Отчетите за всяка финансова година се депозират пред Комисията най-късно до 30 юни. След това надзорният орган разполага с период от 3 до 4 месеца, през който да извършва допълнителни проверки по тях.

До ноември Комисията изпраща на правителството списък с партиите, които имат правото да получават държавна субсидия за идната година, да финансират предизборни кампании на своите кандидати или на кандидати на други политически групи. Партиите, които не фигурират в този списък, както и тези, които на предходен етап не са получили заверка на финансовите си отчети, губят своите права по смисъла на Закона от 1988г.<sup>26</sup>

Тази забрана на практика спира ефективното съществуване на партийните субекти. Ето защо през 2015 г. годишни отчети до Комисията е трябвало да подадат общо 451 партии, от които 53 са отговаряли на условията за получаване на държавна субсидия, а останалите 398 - поне за осъществяването на частно фондонабиране (т.е. - разполагали са с най-малко един регистриран финансов представител).

Големият брой на френските партии, които функционират по Закона от 1988 г., се обяснява и с това, че политическите групи са единствените юридически лица, които могат да предоставят дарения на други партии.

Изследователите отбелязват, че огромна част от френските партии всъщност представляват сателити за подкрепа на водещите политически групи - т. нар. "микропартии".

Тяхното съществуване се дължи на две важни особености. Първата от тях е, че за даренията, направени от партии, не съществува "таван" на сумата, както при физическите лица - максимално допустима годишна граница. Втората е

---

<sup>26</sup> Според някои експерти на Комисията (Б. Жоан - Правна служба, 2008 г.), споделяната отговорност - между частни дружества, които сертифицират счетоводството на партиите, и публичния орган, който по-скоро го парафира - създава известна пролука в практиката на тази институция. Комисията има много високо ниво на контрол и надзор върху даренията от частни източници, които партиите получават - пълна проверка и оторизиране за целите на данъчното облагане - но споделя тези отговорности със сертифициращите счетоводни дружества по отношение на прякото държавно финансиране.



свързана с факта, че доскоро физическите лица можеха да даряват по 7 500 евро на година, но на неограничен брой от политическите партии.

Пролуката в закона, практически създаваше условия както за данъчни спекулации, така и за безконтролно финансиране на партии и кандидати от едни и същи физически лица. След 2013 г., обаче, практиката е преустановена и днес общата сума на даренията от физически лица е ограничена до 7 500 евро на човек - независимо от броя на партиите, за които са предназначени те.

За да прекратят своето функциониране по Закона за политическото финансиране, партиите трябва да преустановят правомощията на своите финансови представители или да декларират закриването си пред Комисията. Някои от неактивните френски партии всъщност не извършват тези процедури (или не ги декларират), поради което надзорният орган ги наказва за всяка следваща година, през която констатира нарушението. През 2015 г. броят на тези неактивни партии е бил 113.

По отношение на общата финансова дейност на партиите, Комисията изпълнява следните контролни функции:

- констатира съобразяването със Закона за финансова прозрачност на политическия живот от 1988 г. и липсата на финансови задължения от страна на партиите;
- обявява или отнема (в случаите на констатирани нарушения) правото на политическите партии да получават държавна субсидия, да финансират своите предизборни кампании или тези на други политически групи и кандидати;
- изисква от политическите партии допълнителни обяснения за счетоводната им дейност;
- публикува в обобщен вид партийните отчети в Държавния вестник на страната;
- разрешава или блокира правото на финансовите представители на партиите да осъществяват фондонабиране за политическите групи и кандидати;
- проверява всички документи за дарения към политическите партии и издава документация за тях (за целите на данъчното облагане);
- предоставя на данъчната администрация информация за открити нарушения, свързани с възможността за приспадане или укриване на данъци.

## **Контрол върху предизборните кампании**

За да могат да осъществяват фондонабиране и да се явяват на избори, всички мажоритарни партийни и независими кандидати, както и водачите на листи са длъжни да декларират свой финансов представител пред Комисията.

Финансовият представител отговаря за събирането на средства, предназначени за изборните кампании<sup>27</sup>, а така също и за тяхното разходване. Той осъществява плащания от страна на кандидатите, които представлява, издава документи за получени дарения и поема отговорност, че те няма да надхвърлят допустимите от закона граници.

Финансовият представител разкрива единна банкова или пощенска сметка, през която се извършват всички финансови операции от страна на кандидата.

Функциите на финансовия представител могат да се изпълняват от т.нар. асоциации за изборно финансиране или от физически лица. Асоциациите трябва да разполагат с агреман за своята дейност от надзорния орган - Комисията, без който не могат да функционират.

Ако кандидатът или водач на партийна листа реши да се представлява от физическо лице, това трябва да се декларира пред местната префектура - административна служба на съответния департамент.

За изборните кампании във Франция са определени максимално допустими граници на разходите<sup>28</sup>, които кандидатите не трябва да надхвърлят. Техният размер зависи от броя на жителите за всеки избирателен район и се актуализира на годишна база.

Част от разходите на кандидатите, равняващи се на 47,5% от определения за тях таван, подлежат на възстановяване от държавата<sup>29</sup>.

За тази цел политическите кандидати трябва да отговарят на две условия: да са получили поне 5% от подадените гласове на първия тур от изборите в техния избирателен район; да се депозирани в срок до Комисията отчетите за финансиране на своите предизборни кампании.

Политическите кандидати могат да генерират приходи за своите изборни кампании от няколко различни източника:

- собствени средства, които подлежат на възстановяване от страна на държавата;
- средства, предоставени от политическите партии, които ги подкрепят - те не подлежат на възстановяване и за тях няма определена горна граница;
- дарения на физически лица, които също не подлежат на възстановяване от страна на държавата, за да се избегне двойното им изплащане (веднъж чрез

---

<sup>27</sup> Средства за предизборни кампании могат да се набират в единна банкова сметка за период до 6 месеца преди тяхното начало. В рамките на кампания - последният месец преди провеждането на избори, финансовият представител не може да осъществява фондонабиране

<sup>28</sup> Code électoral - Article L52-11

<sup>29</sup> Ако кандидатът не е достигнал допустимите граници за разходи, възстановяваната от държавата сума се определя на база на реално направените разходи за изборната му кампания.

данъчните облекчения за дарителите и веднъж чрез възстановяваната сума за кандидата).

Средствата, които държавата изплаща за възстановяване на изборните разходи, следват кандидата, а не се изплащат директно на партийните групи. Поради тази причина отчитането на предизборни кампании е индивидуално и е отговорност на кандидатите, на водачите на листи и на техните финансови представители.

Отчитането на предизборни кампании пред Комисията<sup>30</sup> е задължително (в избирателни райони с население над 9 000 жители) за всички кандидати, които са получили над 1% от подадените гласове или по чиито сметки са постъпвали дарения от физически лица.

Отчетите трябва да отразяват произхода и размера на получените приходи за провеждане на изборна кампания, както и направените за тази цел разходи.

Политическите кандидати (а не партиите) трябва да депозират отчетите най-късно до 10 седмици след първия тур на проведените избори.

В шестмесечен срок Комисията може да извършва проверки на депозираните отчети. За тази цел тя използва услугите на около 200 докладчици/експерти, които проверяват приходната и разходната част на получените отчети.

След тази проверка, отчетите се изпращат в Правния отдел на Комисията, където юристи трябва да изготвят решенията на надзорния орган за всеки проверен отчет.

Ако са установени нарушения, Комисията може да откаже изцяло публичното възстановяване на разходи за кандидатите или да намали драстично неговия размер.

В случаите, когато мажоритарните кандидати или водачите на листи са надвишили максимално допустимите разходи за избирателните им райони, Комисията налага глоби в размер, равен на превишената сума.

По отношение на изборния процес във Франция, Комисията изпълнява следните функции:

- Осъществява контрол на отчетите от предизборните кампании на политическите кандидати. Комисията одобрява, изменя или отхвърля разглежданите от нея финансови отчети;

- Ако е необходимо, Комисията изисква съдействие от компетентните органи за извършване на разследвания. Комисията сезира отговорните

---

<sup>30</sup> Комисията проверява отчети от изборите за президент, за европейски депутати, за парламент, за регионално, департаментно и общинско управление.

институции в случаите, когато финансовите отчети за изборни кампании на кандидатите са отхвърлени, не са депозирани в определения законов срок или са превишени определените разходни граници;

- Изпраща до прокуратурата всички документи, при които са открити съществени изборни нарушения или съществуват съмнения за такива;

- Разрешава, спира или намалява размера на изплащаните държавни средства<sup>31</sup> за възстановяване на партийните разходи за провеждане на предизборни кампании. Когато определеният в закона „таван“ на допустимите разходи на кампаниите е прехвърлен, Комисията налага глоба, която политическите кандидати трябва да заплатят на държавата. Размерът на глобата е равен на допуснатата превишена сума;

- Осигурява публикуването на официални бюлетини, в които се представя разбираема информация за декларираните от политическите кандидати разходи за провеждането на предизборни кампании.

Ако трябва да обобщим: Комисията може да налага административни и финансови санкции на политическите партии и кандидати – отнемане на правото за финансиране на кампании, за получаване на държавна субсидия, за възстановяване на разходи, налагане на глоби и т.н.

В случаите на съществени нарушения, надзорният орган сезира и други органи за търсене на административна и наказателна отговорност. Френското законодателство предвижда санкции в размер до 3 750 евро и лишаване от свобода до една година за кандидати и лица, които:

- не използват финансов представител за осъществяване на своята предизборна кампания;

- нарушават условията за рекламно представяне в медиите;

- превишават допустимите граници за предоставяне/получаване на дарения;

- нарушават изискванията, свързани с тавана на разходите за политически кампании и т.н.

## **Основни изводи**

- Контролът на партийното финансиране във Франция се осъществява от Национална комисия за отчетност на кампаниите и на политическото финансиране.

- Комисията е независим орган, който разполага със сериозен бюджет и много добро кадрово обезпечаване.

---

<sup>31</sup> Френският Изборен кодекс постановява (чл. "L52-11-1"), че политически кандидати, с резултат на гласовете в избирателния им район от над 5%, могат да възстановят част от разходите си, направени за провеждането на кампания. Размерът на тази помощ е до 47,5% от установения в закона таван на разходите за кампании. Той от своя страна се определя на база от населението в избирателния район за различните видове избори (чл. "L52-11").

- Комисията осъществява контрола, както върху ежегодното партийно финансиране, така и върху финансирането на предизборните кампании.
- Комисията има широк кръг от правомощия да проверява партийното финансиране във всичките му аспекти, включително и средствата от дарения.
- Комисията пряко контролира отпускането на държавните средства, предназначени за възстановяване на част от партийните разходи за провеждане на предизборни кампании.
- Комисията осигурява публичността на партийното финансиране, чрез публикуването на разбираема информация в специализирани бюлетини и в Държавния вестник на Франция.

## **Великобритания - публичност и отчетност на партийното финансиране**

Законодателство, насочено към ограничаване на прекомерните разходи от кандидатите по време на избори, е прието във Великобритания още през 1883 г. Текстовете на приетия тогава Закон за предотвратяване на корупционни и незаконни практики ([Corrupt and Illegal Practices Prevention Act](#)) криминализират опитите за "купуване" на гласове и въвеждат строги глоби, а в някои случаи дори затвор. Същевременно законът поставя и „таван“ на средствата, които могат да бъдат разходвани по време на предизборни кампании, както и регулира за какво могат да бъдат разпределени те.

В наши дни регулаторният режим относно публичността и отчетността на партийното финансиране във Великобритания, е заложен в приетия през 2000 г. Закон за политическите партии, избори и референдуми ([Political Parties, Elections and Referendums Act 2000](#)). Допълнителни разпоредби са добавени в Закона за изборната администрация от 2006 г. ([Electoral Administration Act 2006](#)) и Закона за политическите партии и избори от 2009 г. ([Political Parties and Elections Act 2009](#)).

Приетото законодателство, води до значителна промяна в регулирането на финансирането на политическите партии, която според анализатори довежда до една от най-добрите регламентации в световен мащаб по отношение на функционирането на политическите субекти.

Преди влизането в сила на описаните по-горе нормативни актове (и особено Закона за политическите партии, избори и референдуми) е било изключително трудно проследяването на източниците на финансиране на партиите или условията, при които те приемат дарения.

През 80-те и 90-те години на миналия век и Консервативната, и Лейбъристката партия в страната биват замесени в редица публични скандали, свързани с набирането на огромни суми от богати дарители, в т.ч. дори чуждестранни лица<sup>32</sup>. Тези скандали и общественото внимание, насочено към рекордните разходи в кампанията за парламентарните избори през 1997 г., създават сериозни предпоставки за търсене на реформа в законодателството, регулиращо партийното финансиране. Като резултат се постига съгласие между основните партии в страната и се започва работа по изготвянето и приемането на настоящата правна рамка, целяща по-голяма прозрачност и отчетност в тази сфера.

Органът, който отговаря за финансовия контрол на политическите партии, е Избирателната комисия на Обединеното Кралство ([The Electoral Commission](#)), създадена със Закона за политическите партии, избори и референдуми.

За изпълнение на тази своя функция, Комисията поддържа [онлайн регистър](#), в който публикува информация за: регистрираните политически партии във Великобритания и Северна Ирландия и техните годишни финансови отчети; непартийните кандидати; регистрираните участници в референдуми; разходи по време на предизборни кампании и референдуми; получени дарения и заеми; други. Цялата информация от регистъра е свободно достъпна в csv формат, като по този начин може да бъде лесно машинно обработвана от потребителите.

### **Годишни финансови отчети на политическите партии**

Всички регистрирани партии и в частност техните счетоводни отдели, са длъжни да изготвят подробна и точна документация, показваща тяхното актуално финансово състояние.

Политическите субекти, чиито общи годишни разходи и/или приходи надвишават 250 000 лири, следва да преминат независим финансов одит преди отчитането си пред Избирателната комисия. Ако Комисията прецени, че е необходимо, такъв независим одит може да бъде изискан и от партии, в чиито отчети тази сума не е достигната.

Всички партийни централи са задължени да подават годишните си финансови отчети до Избирателната комисия. Това важи и за техни местни структури, чието счетоводство не се управлява пряко от съответната партийна централа, но има годишни разходи или приходи в размер над 25 000 лири.

---

<sup>32</sup> Пример за подобно дарение, насочено към Лейбъристката партия през 1997 г., е т.нар. "афера Екълстоун". Тогавашният изпълнителен директор на Формула 1 - Бърни Екълстоун, прави дарение на стойност 1 млн. английски лири за партията. Впоследствие правителството, съставено от лейбъристите, налага забрана за реклама на тютюневи изделия по време на спортни прояви, изключвайки от обхвата на тази забрана Формула 1.

Публичната информация за годишните финансови отчети на политическите партии в Обединеното кралство, се поддържа в онлайн регистъра на Избирателната комисия. Наличните там данни, датират от 2002 г. Предоставена е информация за приходите, разходите, активите и пасивите на регистрираните във Великобритания и Северна Ирландия партии. Същевременно, има и опции за получаване на подробна справка за приходните и разходните пера на партиите, а техните годишни отчети са изцяло достъпни за всички заинтересовани. По този начин се цели постигане на прозрачност на финансите на политическите субекти.

Non-party campaign spending and donations at elections

Non-party campaign spending and donations at elections

Campaign spending and donations at referendums

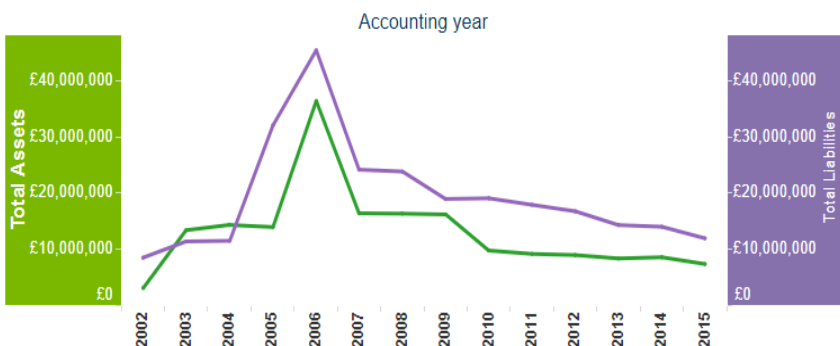
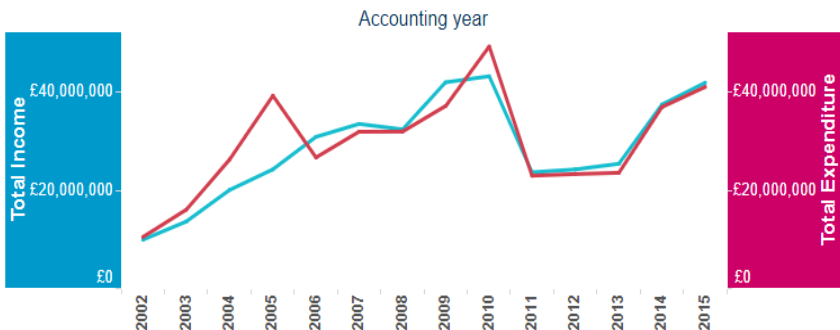


#### Related links

[Search our online database of statements of accounts](#)

[Guidance on submitting statements of accounts](#)

Conservative and Unionist Party		Registered		Great Britain			
	09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Income	0	£43,143,000	£23,660,000	£24,248,000	£25,352,000	£37,446,000	£41,887,000
Total Expenditure	0	£49,205,000	£22,971,000	£23,304,000	£23,507,000	£36,934,000	£41,030,000
Total Assets	0	£9,795,000	£9,195,000	£8,987,000	£8,389,000	£8,599,000	£7,398,000
Total Liabilities	0	£19,077,000	£17,913,000	£16,761,000	£14,318,000	£14,016,000	£11,958,000



Обявените в регистъра данни от годишните отчети на трите основни партии на Острова, показват например, че най-голям дял от приходите им за 2015 г.

представяват даренията<sup>33</sup>. При разходите основен е делът на кампаниите и персонала<sup>34</sup>.

## Дарения

Според съществуващото законодателство няма лимит, ограничаващ размера на даренията за политически партии от физически или юридически лица. Същевременно, са дефинирани следните условия за дарителите:

- за физическите лица - те да бъдат регистрирани избиратели;
- за юридическите лица - те да бъдат регистрирани на територията на Обединеното Кралство (в т.ч. се включват и компании, регистрирани в държави членки на Европейския съюз, но извършващи дейност на територията на Обединеното Кралство).

Забранено е получаването на анонимни дарения и дарения от чуждестранни лица (физически и юридически). Партиите, получили такива дарения, имат 30-дневен срок, за ги да върнат. Съгласно Закона за политическите партии, избори и референдуми плащания, услуги и др. на стойност не повече от 500 паунда не се третира като дарения<sup>35</sup>. Благотворителни организации с идеална цел, регистрирани по Закона за благотворителността, не могат да даряват на политически субекти.

Даренията следва да се декларират пред Избирателната комисия в срок от тридесет дни след изтичането на всяко тримесечие.

Даренията, получавани по време на предизборна кампания за парламентарни избори, се отчитат всяка седмица<sup>36</sup>.

Партиите, следва да декларират:

- всички дарения, които са недопустими според законодателството;
- всички получени дарения над 7 500 лири;
- всички дарения от един и същ дарител през календарната година, когато общата им сума надхвърля 7 500 лири;

---

<sup>33</sup> За 2015 г. Консервативната партия има приходи от дарения в размер на 32 334 000 лири (от общо 41 887 000 лири приходи); Лейбъристката партия - 19 401 000 лири (от общо 51 153 000 лири приходи); Либералните демократи - 4 311 377 лири (от общо 7 881 909 лири приходи).

<sup>34</sup> Основно разходно перо за 2015 г. при Консервативната партия е било провеждането на кампания - 15 072 000 лири (от общо 41 030 000 лири разходи); Лейбъристката партия е разходвала най-много за персонал - 17 261 000 лири (от общи 46 789 000 лири разходи); разходите за персонал на Либералните демократи също са били най-голямото им перо - 3 765 748 лири (от общо 9 557 030 лири разходи).

<sup>35</sup> [Чл. 52, ал. 2 \(б\)](#)

<sup>36</sup> Описаните изисквания за отчитане на даренията важат и за политическите субекти от Северна Ирландия. Въпреки това, Избирателната комисия няма право да публикува получената от тях информация.



- всички дарения, чиято стойност надхвърля 1 500 лири, когато вече са декларирани средства от същия дарител през съответната календарна година.

Местните структури на партиите, чието счетоводство не се управлява пряко от политическите централи, от своя страна трябва да подават информация за всички получени дарения на стойност над 1 500 лири.

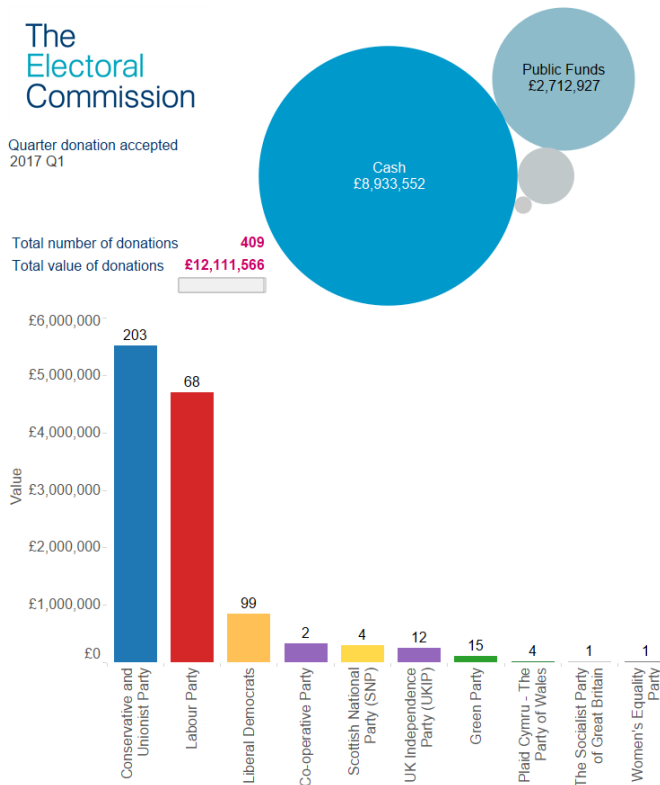


Избирателната комисия публикува всички подадени от политическите субекти данни за дарения. Онлайн регистърът предоставя тази информация по седмици, когато се провеждат парламентарни избори, както и на всеки три месеца през календарната година. Заинтересованите могат да селектират данните по редица категории: времеви период (в т.ч. не само чрез задаване на конкретен отчетен период, а дори и на точни дати); категория на дарителя (физическо лице, компания, синдикални организации, др.); политически субект; вид на дарението; дори и ключова дума.

Самата Избирателна комисия предоставя и сравнителни анализи на данните, които събира във връзка с даренията.

Така например, по отношение на информацията, подавана от партиите за всяко тримесечие, може да се намерят отлични визуализации за размера и броя на даренията (в т.ч. и непарични), получени от политическите партии и техните местни структури; най-големите дарители; категория на дарителите; дарения, направени извън законовите срокове; други.

Фигурата по-долу например, представя информация за даренията - стойност и брой, получени от партиите в първите три месеца на 2017 г.



## Разходи на политическите партии по време на избори

Законодателството предвижда лимити на допустимите разходи по време на кампания за всеки вид избори.

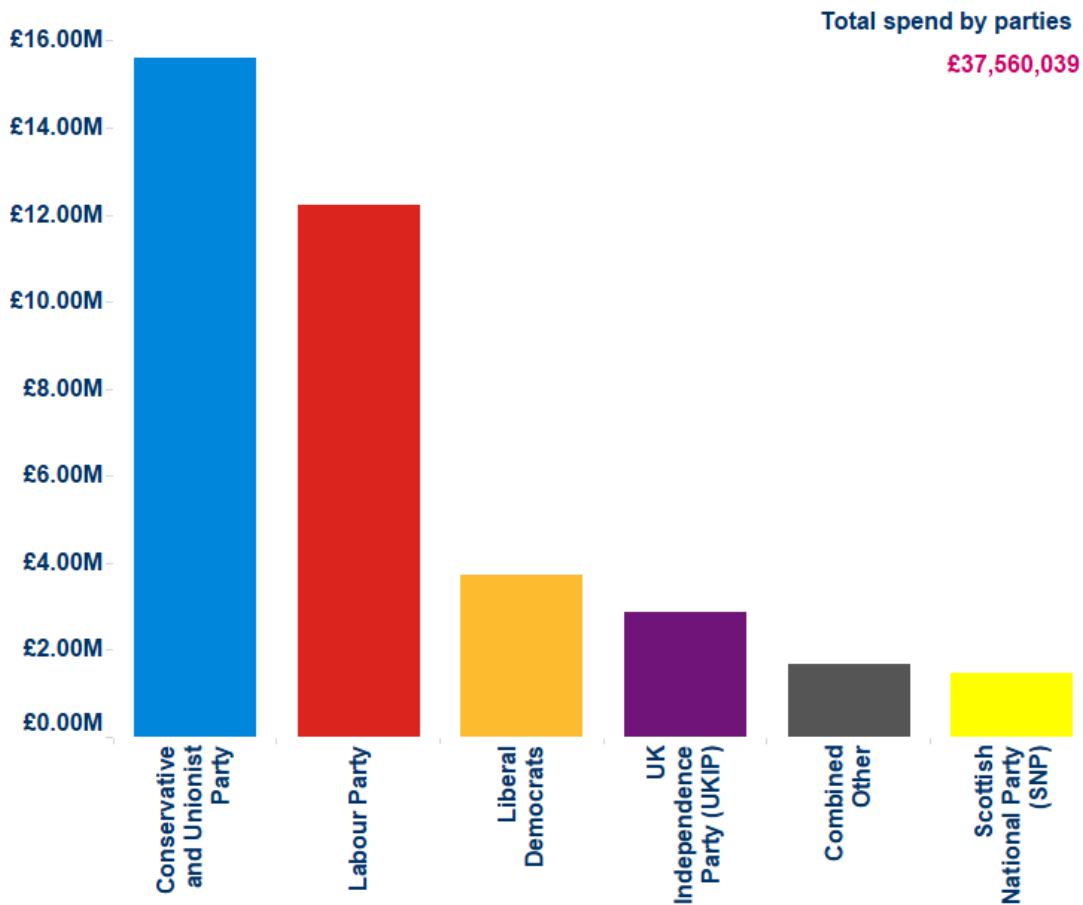
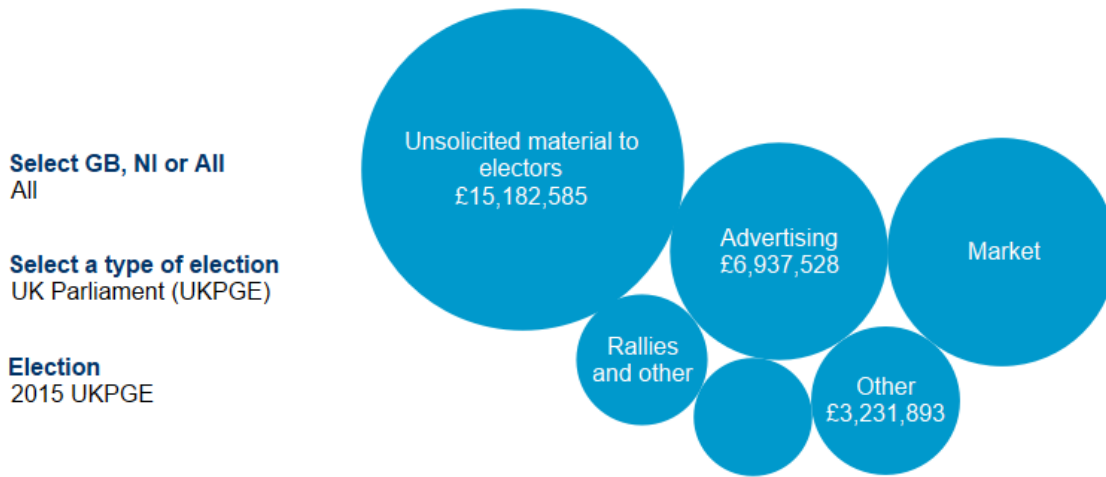
При провеждането на парламентарни избори разходите се определят в пряка връзка с местата в Парламента, за които всяка партия се бори (общо 632, разпределени както следва: за Англия - 533, Шотландия - 59, Уелс - 40)<sup>37</sup>.

За всеки вид избори партиите трябва да водят отчет за своите разходи по време на кампанията. Този отчет се изпраща на Избирателната комисия след провеждането на изборите и се публикува в поддържания от нея регистър.

Предоставени са редица опции за търсене. Отчетите включват информация за всички направени разходи - тяхната категория; стойност; доставчик на конкретната услуга и фактурата за нея; адрес на доставчика; територия, на която е извършен разходът (Англия, Шотландия, Уелс, Северна Ирландия); други.

<sup>37</sup> Подробни указания за лимита на разходите за последните парламентарни избори във Великобритания, проведени на 8 юни, 2017 г., могат да бъдат намерени в [Situations & procedures: UK parliamentary general election 2017](#).

Самата Избирателна комисия обработва получената информация и въз основа на нея изготвя подробни визуализации. Такъв пример е справка за типа направени разходи от партиите, средствата отделени от всяка партия по време на кампанията (графиката представена по-долу е за парламентарните избори през 2015 г., но има възможност да се избере всяка кампания от 2001 г. насам) и общата сума на всички разходи.



Анализаторите смятат, че настоящата законодателна рамка е насочена основно към ограничаване на разходите на политическите партии и независимите кандидати. Фокусът обаче, не е поставен върху въвеждане на таван на размера на даренията.

### **Основни изводи**

- Функционира много добра система за публичност и отчетност на партийното финансиране, организирана върху основата на онлайн регистър към Избирателната комисия.
- Публичният регистър не само събира данни за партийното финансиране, но и активно предоставя разбираема информация на база на вторична обработка на данните – за общите тенденции в партийното финансиране, за различните дялове, пропорции и съотношения.
- Информацията след сравнителен анализ е представена в инфографики, рейтинги и класации. Същевременно, онлайн регистърът позволява представянето на информация за конкретен политически субект и извършените от него разходи по време, по място и т.н. Постигнато е високо ниво на конкретност – възможно е запознаването дори с фактурата за извършен отделен разход.
- Цялата информация от регистъра е свободно достъпна в csv формат, като по този начин може да бъде лесно машинно обработвана от потребителите.
- Формата на финансовите отчети дава възможност за представянето на значима и разбираема финансова информация – например разходи за персонал, за кампании и т.н.
- Визуализацията на данните, публикувани в онлайн регистъра, е отлична.

### **САЩ – набиране на средства за предизборните кампании**

Финансирането на предизборните кампании в Съединените американски щати се осъществява на федерално, щатско и местно ниво.

На федерално ниво се регламентира от Конгреса и се контролира от [Федералната избирателна комисия](#) - независима федерална агенция.

Фокус в настоящата глава са механизмите за набиране на средства на федерално ниво.

За целта ще разгледаме приходите в президентските кампании, тъй като те се финансират основно по този начин. Представени са и примери от набирането на средства по време на двете кампании на предишния президент на САЩ - Барак Обама, които сами по себе си са феномен по размер на привлечената финансова подкрепа.

Фондонабирането има ключова роля в президентските кампании в САЩ и е един от основните фактори за определяне на потенциала на кандидатите, наред с нивото на електорална подкрепа, атрактивността на посланията, качествата на предизборните екипи и др.

Привлечените средства се използват за заплати на членовете на екипа (различни от доброволците), за транспорт, материали, медийни реклами и други.

Според американското законодателство кандидатите за президентския пост са длъжни да отчитат детайлите по финансирането на кампаниите си пред Федералната избирателна комисия в края на всеки календарен месец или тримесечие. Резюметата на техните отчети се публикуват от Комисията в кратки срокове след получаването им с цел представяне на финансовото състояние на съответните кампании.

## **Законодателна рамка**

През 1971 г. Конгресът приема Закона за федералните предизборни кампании (FECA)<sup>38</sup>. С него се въвеждат изисквания за отчетност на кампаниите както на кандидатите във федерални избори (за двете камари на Конгреса - Камарата на представителите и Сената, както и за президент и вицепрезидент), така и за политическите партии и комитетите за политически действия (т. нар. Political action committees - PACs).

През 1974 г. Конгресът приема изменения в посочения закон, като установява всеобхватна система за регулиране на финансирането и прилагане на разписаните разпоредби. Поставя се сериозен фокус върху финансирането на президентските кампании и се създава нова централна изпълнителна агенция - Федералната избирателна комисия.

Регулациите въвеждат лимити за финансирането на кампаниите, в това число - лимити за финансовата подкрепа на кандидатите от физически лица и от политическите комитети (PACs), лимити на разходите за кампания, както и на независими разходи, направени от физически лица или групи *"във връзка с ясно определен кандидат"*.

---

<sup>38</sup> [Federal Election Campaign Act \(FECA\)](#) и допълнения и изменения към него.

Още през 1976 г. делото "Бъкли срещу Валео" оспорва във Върховния съд на САЩ конституционността на Закона за федералните предизборни кампании.

В своето решение по делото, Съдът потвърждава, че оспорваните лимити на финансовата подкрепа за кандидатите, както и въведените разпоредби за оповестяване и отчитане на полученото публично финансиране, не нарушават Конституцията. Съдът постановява, че ограниченията върху даренията на кандидатите са конституционни, поради съществения държавен интерес от противодействие на съществуваща корупция или предотвратяване появата на такава.

Същото решение на Върховният съд обаче, гласи и че лимитите на общите разходи по време на кампанията и ограниченията на независимите разходи (описани по-горе), нарушават свободата на словото, гарантирана от Първата поправка в Конституцията.

Съдът решава, че макар лимити на финансовата подкрепа да са допустими, за да се избегне корупцията или появата на такава, разходите на физически лица или групи или на самите кандидати (от лични средства) не биха могли да корумпират изборите и не трябва да се ограничават съгласно разписанията на Първата поправка.

По темата за парите, влягани в политиката, през 2010 г. се води знаково дело пред Върховния съд ([Citizens United v. Federal Election Commission](#)). По него съдът отсъжда, че корпорации (в това число и синдикати и други групи) могат да правят неограничени разходи за разпространение на послания, подтикващи избирателите да гласуват в подкрепа на или против конкретни кандидати, доколкото тези послания не са „*директно координирани*“ със самите кандидати или партии.

С това решение Върховният съд отменя някои от ограниченията за директна корпоративна намеса в политиката, които са били в сила от 1907 г.

Няколко месеца по-късно Апелативния съд в окръг Колумбия, решава че Конгресът не може да поставя лимити на даренията към организации, чиито разходи не са координирани с разходите на конкретни кандидатски кампании.

Описаните две съдебни дела и решенията по тях водят до създаването на супер комитети за политически действия (т. нар. Super PACs или още independent expenditure-only committees).

Съгласно доклад на [Congressional Research Service](#) от 2011 г. тези две съдебни решения представляват "най-значимите промени в законодателството, регулиращо финансирането на предизборни кампании, за последните десетилетия".

През април 2014 г. Върховният съд се произнася по делото Маккътчън срещу Федералната избирателна комисия ([McCutcheon v. Federal Election Commission](#)), което оспорва ограниченията на сумите, дарявани директно от физически лица на политически партии, политически комитети и кандидати на федерално ниво.

Съдът обявява, че поставянето на общ таван на даренията в кампанията по такъв начин, противоречи на Първата поправка на Конституцията.

### **Комитети за политически действия (PACs) и супер комитети за политически действия (Super PAC's)**

Комитет за политически действия (Political Action Committee - PAC)<sup>39</sup> е популярен термин за политически комитет, организиран с цел набиране и изразходване на средства в изборна кампания за или срещу конкретен кандидат<sup>40</sup>. Повечето PACs представляват бизнес, трудови или идеологически интереси. Тези формации могат:

- да даряват до 5 000 долара на комитет, издигнал конкретен кандидат по време на избори (първични, общи или специални);
- да даряват до 15 000 долара годишно на всеки национален партиен комитет;
- да даряват до 5 000 годишно на други PACs;
- да получават до 5 000 долара от индивидуални дарители, други PACs или партийни комитети в рамките на една календарна година.

Всеки комитет за политически действия е длъжен да се регистрира във Федералната избирателна комисия в рамките на 10 дни от създаването му.

При регистрацията задължително се подават данни за името и адреса на PAC, неговия ковчезник и всички организации, с които е свързан. За да не се допуска надвишаване на определените лимити за дарения, свързаните комитети за политически действия, се считат като един общ дарител.

Както стана ясно от текста по-горе, след делото в Апелативния съд в окръг Колумбия през 2010 г. се дава възможност за създаването на нов вид политически комитети за действие, наречени супер комитети за политически действия (Super PACs) - известни още и като комитети само за независими разходи (independent expenditure-only committees).

За разлика от традиционните PACs обаче, на Super PACs е забранено да даряват пари директно на политически кандидати. Въпреки това, те могат да правят независими разходи във федерални надпревари - например за реклами,

---

<sup>39</sup> [What is a PAC?](#)

<sup>40</sup> Първият "PAC" се създава през 1944 г., когато [Конгреса на индустриалните организации](#) в САЩ решава да създаде [комитет](#), който да набира средства за преизбирането на президента Франклин Рузвелт.

агитиране на избирателите в подкрепа на или срещу конкретен кандидат. Тези разходи следва да не са координирани с финансите на кандидатите, в чиято полза се правят. Няма лимит или никакви забрани за източниците на средствата, които могат да се ползват за подобни разходи - това могат да бъдат корпорации, профсъюзи, асоциации и отделни лица.

Също като обикновените PACs обаче, тези комитети са задължени да подават регулярни финансови отчети до Федералната избирателна комисия, в която да посочват източниците, от които са набрали средства, а също и направените разходи.

В годините, в които не се провеждат избори, отчетите се подават всеки месец или на шест месеца - по избор на комитетите, а в такива, в които са насрочени избори, комитетите трябва да се отчетат ежемесечно.

В статия на американския вестник "The Washington Post"<sup>41</sup> се посочва, че към началото на 2016 г. в САЩ са регистрирани повече от 5 800 PACs и почти 1500 Super PACs<sup>42</sup>. Всички те общо са набрали над 100 млн. долара само в последните шест месеца на 2015 г., повечето от които чрез дарения от седемцифрени суми.

## **Предизборни кампании на Барак Обама - феномен в набирането на средства**

Двете кандидат-президентски кампании на Барак Обама през 2008 г. и 2012 г. бележат рекорди по набиране на средства. Привлечените от щаба на Обама средства, са съответно около 750 млн. долара и 723 млн. долара<sup>43</sup>. За да се очертае техният мащаб, таблицата по-долу показва сумите събрани от кандидат-президентските двойки на Републиканската и Демократическата партии в кампаниите от 1996 г. до 2004 г. включително<sup>44</sup>:

---

<sup>41</sup> ["Public campaign funding is so broken that candidates turned down \\$292 million in free money"](#), Kathy Kiely, The Washington Post, 09.02.2016

<sup>42</sup> Данните са от [анализ](#) на неправителствената организация Center for Responsive Politics.

<sup>43</sup> Информацията е публикувана от неправителствената организация [The Center for Responsive Politics](#) и е базирана на оповестените от Федералната избирателна комисия данни за съответните кампании.

<sup>44</sup> Информацията е публикувана в анализа на американската телевизия CNN ["Why do U.S. elections cost so much?"](#).



Година на президентски избори	Набрани средства от:	
	Кандидат на Републиканската партия	Кандидат на Демократическата партия
2004 г.	Джордж Буш - 269.6 млн. щатски долара	Джон Кери - 234.6 млн. щатски долара
2000 г.	Джордж Буш - 95.5 млн. щатски долара	Ал Гор - 48.1 млн. щатски долара
1996 г.	Боб Доул - 44.9 млн. щатски долара	Бил Клинтън - 42.5 млн. щатски долара

### **Кампания на Барак Обама 2008 г.**

През 2008 г., набраните средства за кампаниите за президентските избори в САЩ, бележат своеобразен рекорд в сравнение със сумите, получени в предишни изборни надпревари.

Според отчетите на участниците, подадени пред Федералната изборителна комисия, 148 кандидати са набрали общо 1 644 712 232 долара и са изразходвали за кампаниите си по време на първичните и същинските избори общо 1 601 104 696 долара.

По време на кампанията за почти 21 месеца Барак Обама набира близо 750 млн. долара от дарители. По този начин са надминати както всички негови опоненти за Белия дом, така и общата сума на парите, събрани от частни дарения от всички кандидати за президент в кампанията за изборите през 2004 г.<sup>45</sup>

Финансовите доклади, подадени от кандидатите към Федералната изборителна комисия, показват и значителната разлика в средствата, с които разполага Обама, в сравнение с републиканеца Джон Маккейн - негов основен опонент.

Само в периода 16 октомври - 24 ноември, 2008 г. (изборите за президент, които Обама печели, са на 4 ноември, 2008 г.) кампанията на Обама набира близо 110.7 млн. долара от над 1 милион дарителя. Показателно е, че в този период от време (около 40 дни) щабът на Барак Обама успява да привлече повече средства, отколкото опонентът му Маккейн изразходва по време на

<sup>45</sup> [Obama Hauls in Record \\$750 Million for Campaign](#), Michael Luo, The New York Times, 04.12.2008

цялата си същинска кампания (след официалната му номинация като кандидат на Републиканската партия по време на националната конвенция на партията, проведена между 1-ви и 4-ти септември, 2008 г.<sup>46</sup>).

Месец септември, 2008 г. бележи най-голям ръст в набраните от кампанията на Обама средства - около 153.1 млн. долара. Според неговия предизборен щаб по време на кампанията са се включили близо 4 милиона дарителя. Също така се посочва безпрецедентният брой малки дарения в размер на 5 долара, 10 долара или 100 долара<sup>47</sup>. Проучване на Институт за финансиране на кампаниите<sup>48</sup> (Campaign Finance Institute) показва, че близо 114 млн. долара са от дарения на стойност по-малка или равна на 200 долара. Почти всички набрани средства в кампанията са от индивидуални донори, а само малка част - от политически комитети. Повече хора даряват в кампанията на Обама, отколкото в която и да е друга президентска кампания в историята на САЩ до този момент.



*"Change We Can Believe In" - според анализатори един от най-запомнящите се слогани в кандидат президентска кампания в САЩ (кампанията на Обама, 2008 г.)<sup>49</sup>*

Според различни анализатори, в кампанията през 2008 г. щабът на Барак Обама съумява да организира широкомащабно движение сред местните общности, както и нов начин за агитация, мобилизирайки активисти, дарения и избиратели чрез интернет. Кампанията му успява да привлече сътрудници във всеки един щат и по този начин поставя рекорд в набирането на средства от индивидуални малки дарители.

<sup>46</sup> [2008 Republican National Convention](#) 1-4 септември, 2008 г., Сейнт Пол, Минесота

<sup>47</sup> [Final Fundraising Figure: Obama's \\$750M](#), Tahman Bradley, ABC News, 05.12.2008

<sup>48</sup> ["ALL CFI FUNDING STATISTICS REVISED AND UPDATED FOR THE 2008 PRESIDENTIAL PRIMARY AND GENERAL ELECTION CANDIDATES"](#), Campaign Finance Institute

<sup>49</sup> [15 Memorable Campaign Slogans](#)

### **Кампания на Барак Обама 2012 г.**

Президентските избори през 2012 г. бележат навлизането на супер комитетите за политически действия (Super PACs), като за тях няма лимит на средствата, които могат да бъдат набрани от физически лица, корпорации, синдикати или други групи, стига това да става законосъобразно.

Може би не е случайно, че в този контекст кампанията през 2012 г. е определяна от анализатори като най-скъпата в историята на САЩ към онзи момент.

Общата сума на набраните средства от щабове на основните кандидати - Барак Обама и републиканеца Мит Ромни, достигат 2 млрд. долара. Междувременно много богати донори<sup>50</sup> и трудови синдикати например, предоставят средства в последните дни от кампанията в описаните по-горе "Super PACs". Така общите разходи за кампанията се изчисляват на 6.3 млрд. долара.

Кампанията на Барак Обама за президентските избори през 2012 г. отбелязва рекордна сума набрани приходи в нейна подкрепа. Началникът на екипа за финансови операции - Руфъс Гифърд, обявява,<sup>51</sup> че всички получени средства в подкрепа на кампанията възлизат на близо 1.1 милиарда долара - сума, събрана освен от щаба на Обама (както е посочено по-горе, набрал близо 723 млн. долара), така също от и Националния демократичен комитет<sup>52</sup>.

Данните показват, че средствата са набрани от 4.5 млн. дарители, като в това число има 2.9 милиона нови такива, които не са допринесли със средства за кампанията на Обама през 2008 г. Средният размер на дарение в кампанията възлиза на 65.89 долара. Става ясно, че предоставящите големи суми за кампанията, са го направили в периода 2011 г. и началото на 2012 г., докато малките дарения, направени онлайн, са взели превес през лятото на 2012 г.

Обобщената информация показва, че онлайн кампанията за набиране на средства е донесла 525 млн. долара; от политически "фъндрейзъри", ангажирани със събиране на средства за кампанията, са набрани 286 млн. долара; по пощата са събрани допълнителни 229 млн. долара; останалите средства идват от телемаркетинг или други източници.

---

<sup>50</sup> Собственикът на едни от най-известните казина и хотелски комплекси в света, заедно с неговата съпруга (Шелдън и Мириъм Аделсън) даряват близо 91 млн. долара в кампанията на Мит Ромни чрез различни "Super PACs".

<sup>51</sup> [Obama camp fundraising total: \\$ 1.1B](#), Byron Tau, Politico, 19.01.2013

<sup>52</sup> Комитетите на политическите партии могат да правят допълнителни разходи с цел подпомагане кампаниите на своите кандидати в общи избори. Националните комитети на партиите също така имат право на неограничени "независими" разходи в подкрепа на своя кандидат или срещу този на опозицията.

Щабът на Барак Обама използва редица онлайн и дигитални инструменти по време на кампанията<sup>53</sup>. Един от тях например е специално разработената социална мрежа за неговите поддръжници [Dashboard](#) - чрез нея са организирани над 358 000 събития. Създадено е Facebook приложение на кампанията, което е свалено от над 1 млн. души. То позволява на предизборния щаб да организира целенасочена кампания към избиратели в т. нар. "колебаещи се щати" - това става като поддръжниците на Обама са приканвани да се свързват със своите приятели и да ги агитират.

Нараства и броят на харесалите страници в социалните мрежи Facebook и Twitter, свързани с кампанията на президента Обама, както и съпругата му Мишел Обама и вицепрезидента Джо Байдън<sup>54</sup>.

### Основни изводи

- На федерално ниво в САЩ по време на предизборните кампании на политическите партии, има силно развита система за набиране на дарения, чрез която се събират огромни суми.
- Първоначално са въведени лимити на общите разходи по време на предизборни кампании, но в последствие те са отменени от Върховния съд на САЩ като противоконституционни.
- Съществуват лимити относно даренията, които могат да се правят за предизборните кампании. Тези ограничения важат само за дарения от физически лица, които се правят за конкретни кандидати, партии или комитети за политическо действие. Няма ограничение за общия брой този вид дарения в кампаниите.
- Това ограничение не важи за т.нар. супер комитети за политическо действие (Super PACs). Те не могат да даряват директно на политическите партии и на кандидатите, но могат самостоятелно и „некоординирано“ да правят разходи в подкрепа на или против определен кандидат. Няма лимит или ограничения за правенето на подобни разходи.
- В предизборните кампании все по-съществена става ролята на т.нар. „малки дарения“ – те се правят от голям брой индивидуални дарители, като нараства използването на онлайн и дигитални инструменти по време на кампанията.

---

<sup>53</sup> [Exclusive: Obama's 2012 Digital Fundraising Outperformed 2008](#), Michael Scherer, Time, 15.11.2012

<sup>54</sup> Броят на харесалите страници във Facebook по време на кампанията се увеличава от 19 на 45 милиона потребители, а последователите им в Twitter от 7 на 23 милиона.

## **Препоръки за реформа на партийното финансиране в България**

Този раздел съдържа някои основни препоръки за реформа на партийното финансиране в България. Препоръките не са изчерпателни, нито окончателни – смисълът им е да послужат за основа на широка обществена дискусия.

Стремежът ни е да дадем препоръки, които преди всичко са експертни, а не политически; съобразени са с добрия чуждестранен опит, но и отчитат специфичния български контекст; разбираеми са и са лесно приложими – и в момента подобни мерки се прилагат в сферата на публичното финансиране /европейски фондове, общини, образование, здравеопазване и др./; приемливи са – смятаме, че около тях може да се формира широк партиен консенсус.

### **Регламентиране и оптимизиране на държавната субсидия**

√ Въпросът за определянето на размера на държавната субсидия на политическите партии да се разглежда само в контекста на необходимостта от цялостна реформа на партийното финансиране.

√ Определянето на размера на държавната субсидия да продължи да бъде обвързано с броя на получените действителни гласове на последните парламентарни избори, но да става върху основата на обективен и справедлив критерий – процент от средната работна заплата за страната.

Така размерът на държавното финансиране на политическите партии ще се обвърже с икономическото развитие на страната, като увеличаването/намалването ще става автоматично на тримесечие по данни на НСИ. По подобен механизъм се формират заплатите на депутатите.

Ще се преустанови досегашната практика размерът на държавната субсидия за политическите партии да се определя ежегодно и субективно от народните представители.

√ Определянето на процента от средната работна заплата за страната да става върху основата на разходен стандарт за минимална партийна дейност, който да се изработи и приеме с консенсус от политическите сили и който да включва в себе си минимално необходимите ресурси за партийна дейност – брой на партийни офиси, персонал, издръжка и т.н.

Разходният стандарт за минимална партийна дейност трябва да може да се покрива с държавната субсидия за политическите партии. Партиите ще могат да дофинансират определени дейности по свое желание, но със собствени средства.

Така на българските граждани ще се гарантира минимално ниво на „партийно обслужване“, а партиите ще бъдат стимулирани да увеличават собствените си приходи.

✓ За преходен период държавната субсидия за политическите партии да бъде редуцирана от размера на сега отпусканата субсидия с около 40%. Да се създаде възможност за допълнително публично финансиране в размер, балансиран спрямо получаваните от партиите дарения и членски внос.

По този начин сумата за партийно финансиране от държавния бюджет ще се намали значително, което е в съответствие с обществените очаквания, като едновременно с това ще се обвърже с размера на необходимите минимални средства за осъществяване на партийна дейност.

В перспектива, обаче трябва да се постигне баланс между публично и частно финансиране, като отпусканата държавна субсидия не трябва да надвишава 50 % от общите приходи на партията.

✓ Държавната субсидия за политическите партии да се раздели на основна и на допълнителна.

Основната субсидия (80 %) да се дава, както и досега, за покриване на основни разходи на политическите партии съгласно ЗПП – за подготовка и участие в изборите, за осигуряване работата на партийните структури, за организационни разходи по провеждане на мероприятия.

Допълнителната субсидия (20 %) да се дава в края на годината за покриване на вече направени т.нар. *„други присъщи за дейността на партията разходи“*.

По този начин политическите субекти ще бъдат стимулирани да извършват допълнителна обществено полезна дейност.

Под понятието *„други присъщи за дейността на партията разходи“* да се разбират разходите на политическите партии, направени за обучение на партийни активисти, за аналитична и научно-изследователска работа в сферите на политиката и държавното управление, за гражданско обучение на избирателите. В този смисъл да се даде изчерпателна законова дефиниция в ЗПП на понятието *„други присъщи за дейността на партията разходи“*.

✓ Неусвоените средства от държавната субсидия в края на годината да се връщат в държавния бюджет.

Така разходите ще трябва да се извършват само през съответната година, партиите няма да са активни само на избори и ще се преустанови практиката за блокиране на средства от държавната субсидия в дългосрочни депозити.

## **Увеличаване дела на собствените приходи**

✓ Таванът на годишните дарения от физически лица да се увеличи от 10 000 на 15 000 лева.

✓ Да се даде възможност на българските юридически лица с установена собственост и с ясни органи на управление да могат да правят дарения на политическите партии. Размерът на даренията да се обвърже със стойността на активите им и с финансовите им резултати. Да се установи годишен „таван“ на даренията от юридически лица в размер до 50 000 лева.

✓ Да се разшири кръгът на стопанската дейност, която политическите партии могат да извършват – например провеждане на социологически проучвания, обучения, реклама и т.н.

✓ Общият размер на финансирането на всяка предизборна кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети да се увеличи два пъти.

Всички тези мерки имат за цел да стимулират увеличаването на дела на собствените приходи и да компенсират намаляването на средства по линия на държавното субсидиране, както и да „изсветлят“ финансирането.

## **Подробно регламентиране на разходите**

✓ Проблематиката, свързана с разходите на политическите партии, да се регламентира детайлно в ЗПП, като по този начин се запълни съществуващият дефицит.

✓ Да се въведе изрична забрана средствата от държавната субсидия да се използват за дарения.

✓ Детайлно да се регламентира въпросът за присъщите и необходими разходи на политическите партии, както и да се въведат норми за различните видове разходи.

По този начин публичното финансиране на политическите партии в България ще се доближи до добрите европейски практики.

## **Повече публичност, отчетност и достъпност**

✓ СГС да изпълни законовите си задължения, като публикува на електронната си страница публичен регистър на политическите партии.

Така ще се увеличат възможностите за граждански контрол върху партиите, респективно върху партийното финансиране.

✓ Да се утвърди единна форма за предоставяне на данните в публичните регистри за финансирането, които партиите поддържат на електронните си страници.

По този начин ще се предоставя пълна и стандартизирана финансова информация.

✓ Да се създаде специална форма на годишен финансов отчет на политическите партии, която да съответства на спецификите на партийното финансиране и която да дава възможност за предоставянето на значима и разбираема финансова информация. Формата да позволява самостоятелно проследяване на средствата от държавната субсидия.

✓ Единният публичен регистър на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в съответния вид избори, който се поддържа на електронната страница на Сметната палата, да се оптимизира.

Регистърът да започне да предоставя разбираема за обикновения гражданин информация на база на вторична обработка на данните.

Да се правят сравнителни анализи на данните, а информацията да се визуализира в таблици, рейтинги и класации.

Да се улесни машинната обработка и вторичния анализ на данните, като съществуващият pdf формат се замени с друг подходящ.

## **Реален финансов контрол**

✓ Финансовият контрол върху дейността на политическите партии да се прехвърли от Сметната палата на специално създаден независим орган за контрол на партийното финансиране (този орган не може да е структура към ЦИК, защото ЦИК продължава да е зависима от политическите партии; да се обмисли възможността дейността по контрола на партийното финансиране да се прехвърли към бъдещия единен орган за борба с корупцията).

При всички случаи трябва да се създадат необходимите гаранции за независимостта и експертността на органа за контрол на партийното финансиране.

Независимият орган за контрол на партийното финансиране освен последващ контрол по законосъобразност и контрол по документи, трябва да осигурява и текущ и материален контрол и контрол за ефективност, ефикасност и



икономичност. Основен акцент в дейността му трябва да бъде и контролът върху безплатното използване на публичен административен ресурс. По този начин ще се повиши доверието в държавните институции.