

***POLITICAL PARTY AND ELECTION CAMPAIGN
FINANCING IN SOUTHEASTERN EUROPE:
AVOIDING CORRUPTION AND
STRENGTHENING FINANCIAL CONTROL***

***ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ
И ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ В
ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА: ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА
КОРУПЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ И ЗАСИЛВАНЕ
НА КОНТРОЛА***

Настоящата публикация е продукт от едногодишен проект, осъществен от Асоциация "Прозрачност без граници" и финансиран от Уестминстърската Фондация за Демокрация

This publication is the product of a one-year project, implemented by Transparency International - Bulgaria in 2002-2003 and sponsored by the Westminster Foundation for Democracy.

TABLE OF CONTENTS

СЪДЪРЖАНИЕ

Foreword / Увод	3
POLITICAL PARTIES FUNDING AND POLITICAL CORRUPTION: THEORETICAL AND GLOBAL DIMENSIONS / ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ: ОБЩОТО И ТEOРЕТИЧНО ИЗМЕРЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА	
Political Corruption And Political Finance: Different Cases Require Different Cures / Политическо финансиране и корупция: различните случаи изискват различен подход	
<i>Prof. Michael Pinto-Duschinsky / Проф. Майкъл Пинту-Душински</i>	5
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	9
Control Of Party Funding / Контрол на партийното финансиране	
<i>Yves-Marie Doublet, Ph.D. / д-р Ив-Мари Дубле</i>	12
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	19
Policy Paper: Comparative Party Funding And Corruption In Eastern Europe / Финансиране на политическите партии и корупцията в Източна Европа - опит за сравнително изследване	
<i>Daniel Smilov, Ph.D. / д-р Даниел Смилов</i>	22
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	31
POLITICAL PARTY AND ELECTORAL CAMPAIGN FINANCING: DIFFERENT ASPECTS OF COUNTRIES / ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ: МОДЕЛИ И ПРАКТИКИ	35
Funding Of The Political Parties In Post-communist Country - The Case Of Serbia / Финансиране на политическите партии в пост-комунистическите страни - моделът на Сърбия	
<i>Prof. Vladimir Goatil / Проф. Владимир Гоати</i>	35
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	41
Party Funding And Corruption In Balkan Countries - The Example Of Slovenia And Croatia/ Партийно финансиране и корупция в Балканските страни: примерът на Словения и Хърватска	
<i>Jurij Toplak, Ph.D. / д-р Юрий Топлак</i>	44
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	56
Party Funding In France / Партийно финансиране във Франция	
<i>Yves-Marie Doublet, Ph.D. / Д-р Ив-Мари Дубле</i>	59
<i>Summary (In Bulgarian Language) / Кратко резюме (на български език)</i>	63
POLITICAL PARTY AND ELECTION CAMPAIGN FINANCING - PROBLEMS OF REGULATION AND CONTROL: THE CASE OF BULGARIA / ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ: БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ - ПРОБЛЕМИ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА И КОНТРОЛА	
The Legislative Aspects Of Party Finance And Political Corruption In Bulgaria / Партийно финансиране и политическа корупция в България - законодателни аспекти	
<i>Assoc. Prof. Dobrin Kanev / Доц. Добрин Канев</i>	67
<i>Summary (In English Language) / Кратко резюме (на английски език)</i>	73

POLITICAL PARTY AND ELECTION CAMPAIGN FINANCING - PROBLEMS OF REGULATION AND CONTROL: THE CASE OF BULGARIA (continued)

ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ: БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ - ПРОБЛЕМИ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА И КОНТРОЛА (продължение)

The Political Parties Act And Its Weaknesses On Issues Of Control Over Party Funding/ Основни слабости на закона за политическите партии във връзка с контрола на тяхното финансиране

Assoc. Prof. Georgi Nikolov / Доц. Георги Николов 76

Summary (In English Language) / Кратко резюме (на английски език) 79

Problems In Controlling The Income And Expenditure Of Political Parties/ Проблеми при контрола на приходите и разходите на политическите партии

Katina Krasteva-Kaleva / Катина Кръстева-Калева 82

Summary (In English Language) / Кратко резюме (на английски език) 84

NEW TOOLS IN MEASURING POLITICAL CORRUPTION: TI-BULGARIA'S INDEX FOR TRANSPARENCY OF POLITICAL PARTIES FUNDING/

Index For Transparency Of Political Party Financing In Bulgaria/ Индекс за прозрачност при финансирането на политическите партии в България

Antonii Galabov, Ph.D. / д-р Антони Гълъбов 87

Summary (In English Language) / Кратко резюме (на английски език) 102

FOREWORD

In recent years political parties were singled out as one of the most corrupt institutions. Political corruption is a problem of crucial importance to the quality of democracy and is perceived as the most serious problem by a considerable part of the population. The problem has been discussed broadly in media in the last years and is the main reason for a considerable decrease of confidence in the political institutions.

However, political parties play essential role in representative democracy. They promote vital competition on policy and ideological alternatives. They are important conduits and interpreters of information about government. They provide channels for citizen participation in government decision-making processes. In order to carry out their democratic functions effectively, political parties have to be supported by financial and other resources. Such resources include funds to operate the basic infrastructure of political party institutions, as well as wide variety of resources that support the ability of parties to communicate with the population. In most democracies, political parties receive funding from both private and public sources.

The South-eastern European democracies are democracies in transition and the absence of the stability of the accountability and transparency practices of political party financing is a characteristic feature associated with their post-communist period. These countries are facing the need for establishing mechanisms of political party fundraising to fight against corruption. The fight against corruption in political life is a highly sensitive issue not only in Bulgaria, but also in many other countries as well as in South-eastern Europe.

The “ideal” way for overcoming this problem would be the building of an effective and transparent party finance system, which would allow the building of viable parties as effective democratic institutions for interest representation in the political sphere. However until now there has not been created any universal “formula” for a perfect party financing system in the world. There are effective or ineffective mechanisms for controlling, limiting and curbing corruption among political functionaries and political parties.

The persistent lack of oversight of party fundraising threatens to leave Bulgaria as a quasi-democratic state, with all the institutions and formal trappings of democracy but little else. Unless party financing becomes more transparent, the institutions formed since 1989 will remain nothing but a democratic veneer, concealing the true political process. There are several draft laws in the relevant field as Election code, New Political Party Law that propose more effective and better regulation of the issues but they have not passed yet.

There is a lack of active civic involvement in the anti-corruption movement. The reasons for this lack can be found in Bulgaria’s weak civil society, a traditional “client” relationship towards politics and politicians, and the lack of a transparent system of policy making in government.

While a number of NGOs in Bulgaria have studied the problem of corruption in general terms, the problem of political party financing has never been examined in depth. Since it was established, TI-Bulgaria has been active in the design and implementation of mechanisms for civic control of the performance of public institutions. The organisation was thus able to draw upon an extensive network of experts.

TI-Bulgaria has considerable experience in the monitoring of political party finances. During the last presidential elections in November 2001, TI-Bulgaria was invited to act as an independent monitoring watchdog agency on the financing of the electoral campaign of the contestants for president and vice-president. The special Monitoring methodology developed by TI-Bulgaria during this project, as well as the experience shared by the rest of TI chapters in similar projects worldwide, was used as a basis for the development of a special monitoring of political party financing program in Bulgaria.

On 4-6 April 2003 in Borovetz, Bulgaria, NGOs, involved in anti-corruption activities in Southeastern Europe, as well as prominent experts in political party and election campaign financing took part in an international conference *Political Party and Election Campaign Financing in South-eastern Europe: Avoiding Corruption and Strengthening Financial Control*.

The event was hosted and organized by Transparency International-Bulgaria with the assistance of the Westminster Foundation for Democracy, TI-Secretariat and Bulgarian Open Government Initiative Project.

Outstanding researchers, such as prof. Michael Pinto-Duschinsky, prof. Vladimir Goati, Yves-Marie Doublet, Ph.D., Daniel Smilov, Ph.D presented the different systems of political party and election campaign financing.

The majority of participants were from countries in transition. Representatives from the National Chapters of Transparency International (TI) in Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia, Romania, FR Yugoslavia, and Bulgaria participated in the event.

The aim of the event was to outline the best European practices for political party and election campaign financing, as well as to explore the effective control and audit mechanisms. The overall framework was the establishment of a system of integrity, which allows a transparent process of political party financing and financial control to take place. In addition, the initiative endeavoured to promote integrity in political party financing and control through increasing the level of integrity of the democratic process. The seminar introduced monitoring techniques in political party funding and control, as well as the civil society engagement in the relevant process. The TI-Bulgaria's New Index for Transparency of Political Party Financing was also presented.

The event's focus was practical, examining the tools, methodologies and strategies in the monitoring of political party and election campaign financing.

Transparency International - Bulgaria is pleased to provide all people interested in political party and election campaign financing with present publication. The publication comprises the major part of the contributions presented in the framework of the conference. We hope that it may stimulate additional ideas and further cooperation.

***POLITICAL PARTIES FUNDING AND
POLITICAL CORRUPTION:
THEORETICAL AND GLOBAL
DIMENSIONS***

***ФИНАНСИРАНЕ НА
ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И
ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ:
ОБЩОТО И ТЕОРЕТИЧНО
ИЗМЕРЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА***

POLITICAL CORRUPTION AND POLITICAL FINANCE: DIFFERENT CASES REQUIRE DIFFERENT CURES

*Prof. Michael Pinto-Duschinsky**

There are several different forms of corrupt political funding and different causes of corruption in the funding of politics. Therefore it is unwise to search for a single remedy.

This paper is based on the following arguments:

- *Corruption in the field of political finance is common but variable.*
- *There is no complete cure but there are forms of treatment, which is likely to limit and partially control the problem.*
- *In many countries, there is currently too much anti-corruption law, too little diagnosis of the causes of corruption and of the forms of corruption in that particular country, and too little enforcement of the law.*

What causes corrupt political financing?

There are a number of common theories. Unfortunately, these theories are rarely made the subject of research and analysis. It is far easier to make assumptions and unproven statements than to carry out the painstaking investigations that are needed.

Common theories include the following:

1. Television

Corrupt political financing is most commonly the result of the development of television and other mass media: **a)** TV advertising and other forms of mass media are by far the most effective way for political candidates to reach and to influence electors; **b)** Therefore, parties and candidates all over the world are now spending the bulk of their campaign budgets on mass media advertising; **c)** Modern mass media campaigning is more expensive than traditional forms of political campaigning; **d)** The advent of TV and of other mass media has therefore led to a growth in campaign costs; **e)** The growth in campaign costs has led to corruption since parties and candidates have been obliged to search for ever larger amounts of money and have been obliged to make promises of corrupt benefits to those willing to supply the money.

If this is a correct analysis, the **cures** for the problem include: **a)** Free (or subsidised) television broadcasts for parties and candidates; **b)** A ban or limit on paid political advertising on television; **c)** Free advertising in newspapers or on public billboards; **d)** legal limits on campaign spending; **e)** Public financial subsidies for parties and candidates. (It should be noted that measures such as free television advertising for parties and candidates may be advocated even if the factual assumptions given above are not accepted.)

I have argued elsewhere that the factual analysis summarised above is unproven and probably wrong. My recent article "Financing Politics: A Global View" (Pinto-Duschinsky, 2002) includes the following statement:

" Television and other media play crucial roles in modern political life in many parts of the world. Yet even in those countries, such as the United States, in which the ownership of television sets is most widespread, the importance of televised political advertising easily lends itself to overstatement. Admittedly, TV is vital in campaigns for the U.S. presidency and for other major elective offices. But there also are elections for hundreds of thousands of lesser posts in which television plays little or no part. The standard study of U.S. elections in the presidential election year of 1988 found that television accounted for less than a tenth of the total sum spent on all electoral campaigns for public office:

According to . . . the U.S. Census Bureau in 1987 there were 504,404 popularly elected offices in the United States . . . But most of the candidates for these offices never buy any television advertising time

* Prof. Michael Pinto-Duschinsky, Senior Research Fellow in politics at Brunel University in West London, chairs the International Political Science Association's Research Committee on Political Finance and Political Corruption. He serves both at the steering committee of the World Movement for Democracy and The Board of the International Foundation for Election Systems (IFES). He also advises the Electoral Commission in London, the European Union, and the U.S. Agency for International Development on the issues of surrounding campaign and party finance.

nor even get near a television camera. Usually, only serious candidates for major offices – presidential, senatorial and gubernatorial – make substantial use of television advertisements. Probably only about one-half of the House candidates purchase television time, and its cost often represents just a small portion of their campaign spending. (Alexander and Bauer, 1991, 98)

The same line of argument is given in a further article (Pinto-Duschinsky, 2003):

Statements about the predominance of spending on TV in modern elections have become so common, that they are normally assumed to be true. The need for evidence is seen as redundant. TI-Argentina has omitted so far to present any evidence to support the premise that in modern tele-societies "virtually all campaign expenditure is invested in television spots and other televised events."

When questioned, proponents of this statement have normally given these replies: First, such assertions are meant to refer narrowly to presidential election campaigns (even though this limitation is not clear from passages such as those cited above). Second, the predominance of spending on TV advertising is so frequently asserted by presidential candidates, by election management bodies and by other leading political figures ... that academic research on the matter is unnecessary.

There has, however, been some - albeit limited - research. Several existing studies dispute the claim that the costs of TV and other mass media constitute the bulk of political spending. The countries, which fail to conform to the TI-Argentina assumptions about political expenditure, include "tele-societies" such as the USA, UK, Germany, Netherlands and Canada as well as from two countries of Latin America:

1. As cited above, research in 1988 by the doyen of US scholars of political funding, Herb Alexander and by Monica Bauer found that TV advertising accounted for less than 10% of the overall costs of the US elections in 1987-8.

2. An analysis in 2001 by scholars at the Massachusetts Institute of Technology found that, in the USA since the 1970s, *"higher television prices have no effect on total campaign spending levels...The advent of television in campaigns has had little effect on spending levels in congressional elections."* (Cited in Pinto-Duschinsky, 2002.)

3. The Committee on Standards in Public Life (United Kingdom) found in 1998 that TV accounted for less than 2% of spending in the British electoral cycle of 1993-7. (This comprised production costs of free TV political broadcasts since paid TV advertising is not permitted.) Including all other forms of advertising, under a quarter of total national level spending (routine and campaign combined) went on the mass media. When local costs are taken into account, mass media advertising amounted to some 10% to 15% of total spending in the electoral cycle.

4. Analyses of Germany and the Netherlands (by Karl-Heinz Nassmacher, Gullan Gidlund and Ruud A. Koole) have reached similar findings about the relatively modest portion of overall political spending (routine and campaign) accounted for by TV advertising. According to Nassmacher, the percentage of spending accounted for during the election cycle of 1991-4 in Germany by all advertising on billboards, in print media or on radio and TV came to a mere 9 percent.

5. A breakdown of categories of spending on parliamentary election campaigns in Canada by national party organisations and by candidates, prepared by the author of this report using statistics prepared by W.T. Stanbury for the Canadian Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, also comes to a conclusion which contradicts the factual premise of TI-Argentina.

6. Research into Uruguay and Costa Rica for a doctoral dissertation at the University of Oxford by Casas finds that spending on TV advertising in these countries is considerably lower than indicated for some other Latin American countries by TI. According to Casas, *"it is ... far from certain that Costa Rican elections have become ever more expensive tournaments driven by massive expenditures on television advertising."* According to Casas, TV advertising has accounted for only one-tenth of spending in recent national election campaigns in Costa Rica and for about one-third in Uruguay. (Casas, 2002)

It was largely because of the research by Casas that former US President Jimmy Carter and other members of the Carter Center's Council of Presidents and Prime Ministers of the Americas included the following cautionary paragraph in their statement of 19 March 2003 on "Financing Democracy: Political Parties, Campaigns, and Elections".

" ... conflicting information exists with regard to whether and how fast campaign costs are rising relative to GDP, and what the sources may be: television and radio advertising costs in modernizing campaigns; taxation systems; patronage politics and vote-buying in more traditional campaigns ..."

Because of this, the Council recommends that

"the OAS Inter-American Forum on Political Parties, other international organizations, multilateral banks, and universities should sponsor research to help us better understand the contributing factors of campaign costs, the effectiveness of potential tools to control those costs, and the impact of new technology such as the internet and direct television programming."

1. *Low political participation*

The financial problems of parties and candidates may arise not from escalating expenditures but from difficulties in obtaining contributions. This difficulty may arise from falling party membership and from a general lack of political conviction and support among ordinary people.

If this is the case, it may be argued that parties and candidates deserve to be in financial trouble. The essence of democracy is that parties and candidates must rely on support from citizens. An alternative view is that, if parties fail to obtain sufficient funds from ordinary members, state funds should be supplied to fill the gap. A further view is that state funding should be supplied but only in ways that encourage individuals to make small and medium-sized donations. For instance, there should, according to this view, be tax relief, tax credits or matching grants.

2. *Use of state resources for partisan campaign purposes*

In countries such as Ukraine, this is reportedly one of the most serious forms of corrupt political financing. Certainly, there needs to be careful case studies of how particular campaigns rely on such resources. Until the nature and the extent of the problem has been documented, it will be hard to advocate remedies.

Possible measures to control the partisan use of state resources are: a) Rules of conduct for national and local politicians and civil servants setting out precisely how they may or may not use cars, computers, office space, postage, telephones and so forth; b) conflict of interest laws such as the US Hatch Act (which bans employees of the US federal government from participating in political campaigns); c) Appointment of officials (such as the inspectors general in US federal ministries) with the special function of investigating abuses of conflict-of-interest laws and rules of conduct.

3. *Use of government information services to circulate partisan propaganda*

a) One extreme measure used in Bangladesh is to require the government to resign several weeks before a general election and to entrust the task of governing during the campaign period to a non-partisan, interim government.

b) A measure used in the past in Mexico has been a restriction on TV reporting of certain news events in the period before an election, such as the opening of roads, schools, and bridges by the government.

4. *Use of political candidatures by criminals to obtain immunity from prosecution for criminal offences*

The cure here is to remove such immunities.

5. *Political bribes given during periods of regime transition to obtain favourable decisions about the privatisation of major industries and assets*

The cure is a strict monitoring and control of procedures for privation.

7. *Personal payments to legislators, mayors and local office-holders.*

a) If the problem is the abuse of publicly-funds given to legislators and other office-holders to employ research assistants and secretaries to help them carry out their public duties, a remedy is to provide secretarial and research assistance on a non-partisan basis from a central pool of employees. For instance, a parliamentary agency may employ qualified secretaries whose services are made available to legislators;

b) If legislators are given public funds to employ research assistants or other members of staff, or for travel expenses, there should be strict accounting for the use of the money;

- c) Declarations made by legislators about their use of funds supplied to assist them in carrying out their official duties should be made public;
- d) If there is evidence of use of public funds provided to legislators and other office-holders for partisan purposes, the levels of such funding may be reduced.

8. Internal party elections

Under many proportional representation systems, the real "election" takes place when party lists of candidates are drawn up. There is a temptation for rich candidates or for candidates supported by criminal interests to purchase high positions on a party list.

The remedies are: a) altering the electoral system; b) clearer rules about the financing of internal party contests; c) the actions of a vigilant press in investigating and exposing abuses.

More generally, rules about asset declarations by political candidates provide a possible remedy for a number of problems set out above.

Law and enforcement

A large number of possible remedies are given in the preceding paragraphs. It must be stressed that many of these remedies are controversial and may have undesirable side effects. It is not the function of this paper to review the advantages and disadvantages of each measure but only to set out some of the items on the menu available to reformers.

As far as most of the legal measures that have been given, it is essential to bear in mind that they will be ineffective and may even be worse than useless unless they are properly enforced. Too much attention is often paid to the task of introducing new laws - this is the easy bit - and too little attention is paid to the harder job of enforcing the laws.

The following is a **check list of items concerning enforcement**:

- a) Laws must specify penalties;
- b) There should be a range of penalties - small and easily-imposed penalties for small offences and larger penalties only for serious offences. Too often, laws impose "nuclear" penalties which are so severe that they are rarely if ever imposed;
- c) Responsibilities for enforcement must be specified. This includes responsibilities for each of these tasks: *i.* Electoral administration. *ii.* Investigation of alleged offences. *iii.* Prosecution. *iv.* Judgement.

In each case, it must be clear which public body bears responsibility. For example, if ordinary law courts are not capable of judging cases in a timely fashion, there may be a case for setting up special election courts. Concerning investigation, should the electoral authority be given the power to search premises for documents or should such power be reserved for the police?

- d) As part of the process of legal reform, there should be a study of the costs of administering any proposed new law. Provision of public funds needed to administer a new law must be part of the reform process;
- e) The bodies assigned to carry out specific enforcement functions must employ and train staffs to carry out these functions.

References:

- Herbert E. Alexander and Monica Bauer, *Financing the 1988 Elections*, Boulder, Colo.: Westview, 1991.
- Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, Oxford: University of Oxford, D. Phil. thesis, 2002.
- Michael Pinto-Duschinsky (2002). *Financing Politics: A Global View*, Journal of Democracy (13) No 4 October 2002.
- Michael Pinto-Duschinsky (2003). *Monitoring of political financing by civil society organisations: a critical evaluation of the "tool-kit" developed by the Argentine chapter of Transparency International and suggestions for an alternative method of political finance monitoring for Central and Eastern Europe*, Report prepared for the Open Society Justice Initiative, Belgrade.

ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ И КОРУПЦИЯ: РАЗЛИЧНИТЕ СЛУЧАИ ИЗИСКВАТ РАЗЛИЧЕН ПОДХОД

Проф. Майкъл Пинто-Душински*

Какво причинява корупцията при финансирането на политическите партии?

1. Телевизията

Корумпираното партийно финансиране е най-често резултат от развитието на телевизията и другите масмедии. Медийните реклами са най-ефективният начин кандидатите да достигнат и да повлияят на избирателите. По тази причина партиите харчат по-голяма част от предизборните си бюджети именно за реклами. Те са много по-скъпи от традиционните форми на предизборна агитация и това повишава партийните разходи. Това повишаване води до корупция, тъй като партиите имат нужда от допълнително финансиране, в замяна на което обещават определени услуги на лицата, осигурили финансирането.

Някои изследователи не приемат мнението, че медийните разходи повишават корупцията при финансирането на партиите. Изследване на доайените на Американското финансиране на политическите партии Ърб Александър и Моника Бауър през 1988 стига до изводите, че разходите за медийни изяви са само 10% от разходите за предизборните кампании в САЩ през 1987-88 година. Анализ на Масачузетския Технологичен Институт през 2001 година, показва че от 1970 година насам, високите цени на телевизионна реклама нямат ефект над предизборните разходи в САЩ. Комитетът по публични стандарти в Обединеното кралство доказва, че през 1998 телевизионните разходи са по-малко от 2% от разходите на британските партии от за периода 1993-97 година. Когато се вземат под внимание и рекламните разходи на местните партийни организации, средствата възлизат на 10-15% от бюджета на партиите. Анализ на ситуацията в Германия и Холандия достига до подобни заключения - медийните разходи за кампаниите 1991-94 година са под 9% от общите.

Дори да не се приеме аргумента, че медийните рекламни кампании увеличават корупционния риск, добре е да се обърне внимание на следните препоръки за ограничаване на риска. **Начините за решаване на проблема** включват: **а)** безплатни или субсидирани от държавата телевизионни реклами; **б)** ограничаване броя на платените медийни реклами; **в)** безплатни реклами във вестници и билбордове. **г)** лимит за средствата, изразходвани за предизборни кампании; **д)** държавни субсидии за партии и кандидати.

2. Ниско политическо участие

Финансовите проблеми на партиите и кандидатите могат да възникнат не от увеличените разходи по кампанията, а от трудностите, свързани със събирането на дарения и членски внос. Тази трудност обикновено възниква поради намаляващия брой партийни членове и липсата на силни политически убеждения и подкрепа сред обикновените хора.

В този случай може да се твърди, че партиите и кандидатите заслужават да се намират във финансови затруднения. Смисълът на демокрацията е, че партиите и кандидатите трябва да разчитат на подкрепата на гражданите. Смята се, че когато партиите не могат да си набавят достатъчно средства от обикновените членове, държавата трябва да се намеси и да запълни дупката в бюджета. Държавните субсидии са важни, но те трябва да се дават по начин, който окуражава хората да правят малки и средни дарения на партиите. Това може да се направи чрез данъчни облекчения или кредитиране.

* Майкъл Пинто-Душински, преподавател по политически науки в университета Brunel в Западен Лондон, председател на Комитета за изследване на политическото финансиране и политическата корупция към Международната асоциация за политически науки. Той участва в Надзорния съвет на Световното движение за демокрация, член е на борда на директорите на Международната фондация за избирателни системи и съветва Избирателната комисия в Лондон, Европейския съюз и Американската агенция за международно развитие по въпросите, свързани с финансирането на избирателните кампании на партиите.

3. Използване на държавни ресурси за политически кампании

В страни като Украйна това е едно от най-често срещаните нарушения на прозрачността и законите за политическото финансиране. **Възможните мерки за контрол** и предотвратяване на държавните ресурси са: **а)** създаване на правила за национални и местни партийни служители, определящи точно колко автомобили, компютри, офиси, пощенски марки, телефони и т.н. могат да се използват от партиите; **б)** създаване на закон за конфликта на интереси, подобно на американски закон, според който федерални държавни служители не могат да участват в политически кампании; **в)** назначаването на служители, които да разследват случаи на предполагаем конфликт на интереси.

4. Използване на държавни информационни източници за разпространение на политическа пропаганда:

а) Крайна мярка, използвана в Бангладеш, е изискването правителството да подаде оставка няколко седмици преди изборите и управлението да се поеме от безпартийно временно правителство;

б) Подобна мярка, използвана доскоро в Мексико, е ограничаването на отразяването на някои новини непосредствено преди изборите: новини като откриването на пътища, училища, мостове и други от правителството.

5. Използване на политическа кандидатура от криминално проявени лица, които целят да получат имунитет за криминалните си деяния:

Изходът е да се премахнат подобни имунитети.

6. Подкупи, дадени на политици с цел да се осигурят благоприятни решения при големи приватизационни сделки:

Изходът е стриктно наблюдение и контрол над приватизационните процедури.

7. Използване на обществени средства от законодатели, кметове и кадри от местното самоуправление:

а) Ако проблемът е злоупотреба с държавни и общински средства, предоставени на законодателите и кадрите от местното самоуправление, за да наемат на работа помощници за изследователска работа и секретари, които да им помагат да вършат задълженията си, разрешение на проблема би било тези помощни кадри да не са подръжници на политиците. Например парламентарна агенция може да набира квалифицирани секретари, които да са на разположение на законодателите;

б) Ако на законодателите са предоставени обществени средства за наемането на помощници и секретари, за покриване на пътни разходи и други; разходите трябва да се отчитат стриктно;

в) Декларациите на законодателите за изразходването на обществените средства за тези помощници трябва да се обявяват публично;

г) Ако има доказателство за злоупотреба с подобни обществени средства или използването им за привличане на подръжници в офисите на законодателите, средствата трябва да бъдат намалени.

8. Вътрешни партийни избори

При много пропорционални избирателни системи истинският “избор” се случва при съставянето на партийните листи. Съществува изкушение за богати кандидати или кандидати, подкрепяни от определени криминални интереси да “купят” челно място в листата.

Предложените **разрешения на проблема** са: **а)** промяна на избирателната система; **б)** създаването на ясни правила за финансирането на вътрешнопартийни партийни избори; **в)** активна намеса на медиите при разследването и огласяването на нарушенията в партиите.

Най-общо казано, правила за деклариране на доходите от политическите кандидати биха разрешили много от цитираните по-горе проблеми.

Закон и прилагане на закона

По-горе са представени голям брой възможни решения на проблемите. Трябва да се подчертае, че много от тези предложения са противоречиви и може да имат нежелани странични ефекти. Целта на тази разработка не е да разгледа добрите и лошите страни на предложените разрешения, а да представи възможности за действие пред реформаторите на системата.

По отношение на повечето законови мерки, предложени по-горе, трябва да се знае, че те не биха били ефективни, ако не се създаде механизъм за прилагането им на практика. Понякога се обръща твърде много внимание на задачата да се предлагат нови закони – това е твърде лесно и така не се обръща достатъчно внимание на трудната задача, а именно прилагането на тези закони.

По-долу следва списък на елементите, засягащи прилагането на законите:

а) Законите трябва да определят наказания;

б) Трябва да има различни наказания – леки и лесно приложими наказания за леки нарушения и по-тежки наказания за по-тежки нарушения. Твърде често законите предполагат само един тип наказания, които са твърде тежки и се прилагат изключително рядко (ако изобщо някога биват прилагани);

в) Отговорностите за прилагане на законите трябва да бъдат посочени. Това включва разпределяне на отговорностите за всяка от изброените задачи: 1. наблюдение, провеждане и организиране на изборите; 2. разследване на предполагаеми нарушения; 3. завеждане на дело; 4. съдебно решение.

Във всеки случай трябва да е ясно кой обществен орган носи отговорност. Например, ако обикновените съдилища не са в състояние да вземат съдебно решение своевременно, може да се наложи създаването на специален съд, който да се занимава само с изборни дела и нарушения. Относно разследването, въпросът е трябва ли избирателните власти да имат правомощия да преглеждат документите на партиите или тези правомощия трябва да са запазени само за полицията;

г) Като част от процеса за законова реформа трябва да се изследват разходите по прилагането на всеки предложен нов закон. Осигуряването на обществени средства за прилагането на новите закони трябва да се превърне в част от процеса на реформи;

д) Органите, определени да прилагат законите, трябва да наемат и обучават персонала си да извършва горепосочените функции.

CONTROL OF PARTY FUNDING

*Dr. Yves-Marie Doublet**

The matter of enforcement of party funding regulations and of control of funding is the key point in the party finance regulations.

Regulations of receipts and expenses are pointless if the legislation did not also endeavour to enforce the rules of funding. But it is always a point, which is slapdash in the regulations and even by the academicians.

When ministers negotiate European rounds, there are – what they call – leftovers from a summit to another. It refers to the issues, which are regularly postponed from a meeting to a next one, because there are embarrassing issues.

It seems to be so when politicians debate on the problem of party and electoral campaign funding. When it tackles such issues, the Parliament devotes most of its time on topics like adequate means of private or public funding and transparency, but it usually neglects the matter of control.

For instance the parliamentary assembly of the Council of Europe adopted a recommendation on party funding last September but it focused its attention on the different ways of party funding not on control. It just says: "*as regards control states should establish independent auditing bodies endowed with sufficient powers to supervise the accounts of political parties and the expenses linked to electoral campaigns*" Recommendation 4 (2003).

I will give you another example: a convention of the United Nations against corruption is actually under negotiation in Vienna and should be signed in Mexico at the end of the year. Article 10 of the draft provides funding of political parties but does not say anything about control. Control makes politicians and parties uncomfortable because audit and sanctions call into question the run of politics funding itself.

To deal with this question of control, I will like to rise up four questions and to try to answer them:

- What body has to take over this task of control?
- . What is the area of this control?
- . What are the means of investigation of the control body?
- . What are the sanctions, which can be taken?

1. What body has to take over this task of control?

We have a very wide range of formulas at our disposal. At one extreme there is Japan, where there is no control whatever of the accounts of political groups or parties. Japanese regulations do not provide for an enforcement agency empowered to control malpractice or infringement, and sanctions. National and local election agencies administering the process of reporting and disclosure are not allowed to verify financial statements or investigate financial transactions by parties or politicians. As early as 1948, emphasis was on documentation on sources not on control of party funding.

Other countries have political bodies (Belgium with a parliamentary committee; Germany with the President of the Bundestag; the United States with the Federal election commission, the F.E.C.).

The F.E.C. is a 6-member body, with HE more than 3 members from any given political party. By statute, a majority vote of the commission is a prerequisite for virtually all commission decisions. F.E.C. Commissioners are formally nominated by the President and confirmed by the Senate. By convention, the names of potential candidates are submitted to the President by the congressional party leadership. Therefore, partly due to the statutory scheme but also due to the way the nomination process unfolds, there are strong partisan pressures. Until the nineties commissioners could serve an unlimited number of terms and many of them have done so. The chairmanship of the Commission rotates every year alternating between the 2 parties.

* The author is head of the Legal Studies Department at the National Assembly. He is a senior lecturer at the National School of Administration (ENA) in Paris.

There are agencies too, which are closely linked to the authorities like the Spanish audit office, "el Tribunal de Cuentas" whose members are very near from the political parties. There are few countries with an independent audit body (France, Portugal).

In Portugal this task of control is made by the "tribunal constitutional". In France, the Campaign accounts and political funding committee is not a political body but an administrative authority of nine active or honorary members, 3 each from the Council of State, the Court of Cassation and the Audit Court.

The British electoral Commission is often presented as a non-partisan body but we can have some doubts about this point of view. The commissioners are to be appointed by her Majesty and must be approved by the House of Commons but no proposal should be made to the House of Commons without the agreement of the Speaker and he belongs by evidence to the majority.

Countries where the control on party funding is made by the Government accounting office are not numerous: as part from Bulgaria, Hungary, Israël, Italy and Spain, can be mentioned.

Israeli parties have to keep a set of accounts which must show all their income and expenditure and the state auditor may inspect there accounts not just for campaign, but also for operating expenses.

I think that the resorting to the system of the Audit office is a good solution for four reasons:

- first, members of the Audit office are generally magistrates and are therefore supposed to be more independent than members of control bodies such as political committees;
- secondly, they are familiar with financial matters;
- thirdly, they can pass on the file to the criminal prosecuting authority;
- fourthly, this intervention of the Audit office is logical when party resources come mostly from public subsidies.

2. What is the area of the control?

The accounting reports are not always comprehensive. I would like to give three examples of the limits of the area of the control:

- The party accounts include party accounts and accounts of organizations in which the party holds shares or has a position. But we know for instance that the annual reports of French political parties do not include all their activities because local party organizations even with high income can be autonomous or may not even have any book keeping system. Until 1995 for instance, the accounts of the federations of the Communist party were not included in the national accounts of the parties. Now all accounts of the federations of the big parties are included but it is note the case for the section accounts on local level. In a comprehensive system, the national treasurer of each unit of party organization should to report to the party nationally, so that the national treasurer should be able to collate all information for the auditor;
- Moreover, the parties disclose their shares in associations, companies, and building societies very sparingly. Officially, the parties are distinct from the parliamentary groups, training centres, party foundations even if their relations with the party are very tight. That it the case in Germany despite the fact that the Constitutional Court considered in 1986 that there were HE links between the parties and the parties foundations;
- The benefits in kind are never recorded but we know that many companies put employees, cars, computing systems, and offices at party's disposal. According to a judicial proceeding in progress, 18 employees of the Gaullist party had been directly paid in the past by companies (building, water supply companies). The same is true in the case of local bodies, 46 employees of the Gaullist party have been paid by the city of Paris. In the French communist party, many employees are paid too by the communist local bodies.

We can pass in review a few countries.

In Germany, annual reporting includes incomes and expenditure, debts and assets of the entire party organization at all levels — local, state and federal —. This comprehensive accountability is effective since 1984 and is safeguarded by a detailed clause in the Constitution, which has remained absolutely unchanged ever since. Donations or fees of politicians who have been elected to a political party or to one or more of its regional organizations which exceeds 10 000 EUR shall be recorded in the statement of accounts, giving the

names and addresses of the donors and the total amounts of the donations. Donations of 50 000 EUR must be presented to the President of Bundestag, who directly published the donation with the name of the donor. In Austria, the data provided by the parties is no comprehensive. For instance, data for the regional and local organizations of all parties have to be added to the information published. That is the same in Spain according the reports of the Audit office.

In Italy the published reports of parties accounts which are published in the official Italian journal are poor in details too.

In Great Britain, the treasurer of a party is required to prepare an annual statement of accounts in a form or in accordance with accounting methods and principles prescribed by the electoral Commission. In Great Britain, donations of more than £ 5 000 whether as one-off payments or in aggregate from any source are to be disclosed to the Electoral Commission on a quarterly basis and on a weekly basis, during general election periods.

What concerns the area of party funding, the British rules are interesting for two reasons: because they have a large definition of donations and because they introduced the idea of "third party". They show that certain countries tried to limit the loopholes, the weaknesses and the ways to circumvent the rules on transparency.

A donation is defined to mean not only any gift or memberships fee or any sponsorship provided to the party but also:

- any money spent by any person to pay any expense incurred by or on behalf of the party. In France there is a similar provision for the deposit of the campaign accounts of the candidate with a restriction : such donation will be registered only if it has been granted with the approval of the candidate and of course, the candidate will say that he was not aware of that expense in his favour;
- any loan otherwise than on commercial terms;
- the provision otherwise than on commercial terms of any property, services or facilities for the use or benefit of the party.

Spending limits can be imposed to parties and candidates but limits can be required to others who may take part in a campaign. Because without limits on so called third party, there is a danger of the campaign being distorted by the unrestrained expenditures of companies and pressure groups, which could well spend more than the parties themselves. Concerning expenditures by third parties, the British act contains two main obligations:

- 1) those proposing to spend more than £ 10 000 must give notification to the electoral Commission. It refers to individuals, companies, trade unions or associations;
- 2) third party are subject to limits on their expenditure (£ 793 500 in England).

3. What are the means of investigation of the control body?

There are generally two levels of control:

- one made by certified accountancy firm which is commissioned and paid by each party;
- one made by the control body.

Let's start with the chartered accountant or the accountancy firm. The accounts in France must be closed at the end of the year and then, they have to be certified by two auditors. Originally, these two auditors could belong to the same firm, which is not the best guarantee to ensure that proper accounting records are kept but their professional code of ethics requires now an audit made by two chartered accountants from two separate audit offices. In Germany, no one may be nominated as an auditor if he is in office in the party or if he was in office in the party the last three years. There are very similar provisions in France. So first requirement: the chartered accountant or the auditor must be independent. Second requirement: he is liable to an obligation of transparency.

If I take again the French example, I see that the chartered accountant is liable to the professional secret but he has to inform the managers of the party about the irregularities he discovered. In practice he can certify the accounts and express in the same time his concern regarding the accounts, for instance when a party did

not disclose the accounts of the federations of the party or he can refuse to certify. This last hypothesis did not apply. But HE legal rules impose the chartered accountant to inform the control body about any infringement of the regulations he should have discovered. The relevant rules on these matters are just professional rules enacted by the chartered accountants federation and apply only since 2001.

Concerning the powers of the auditor or the chartered accountant, I think the rules of the German party bill are rather detailed.

The auditor may require the executive committees and their authorized representatives to furnish any information and proof they may need to fulfill their auditing assignment. The auditor is allowed to examine the records required for the compilation of the statement of the accounts, the books and documents as well the contents of cash boxes and other assets.

The executive committee of the regional organization shall assure the auditor in writing that the statement of all accounts contains all the obligatory items of revenue, expenditure and assets.

But a new stage for a further transparency could be reached if the auditors did more cooperate with the control body. I'd like to mention on this subject the Council directive of 10 June 1991 of European Union on money laundering, which has been modified in 2001. According to it, auditors are required by informing the authorities responsible for money laundering on their own initiative of any fact that might be an indication of money laundering. More generally, chartered accountants in France may notify the Public Prosecutor's office of cases of suspicion of criminal offenses. It applies to parties as to any legal person since 2001.

Let's move now to the control body proper.

To exert an efficient control, the control body has to have investigation powers but when you make such a proposal, you risk coming up against the constitutional status of political parties. For instance again in France constitutional provision says that parties carry on their activities freely. That reason has been put forward to refuse any control of the government Audit Office but I am not very convinced by this argument because the Audit office carries on a control on funding of charity associations which are funded by public funds and freedom of associations has the same constitutional rank, the same value as freedom of political parties. In 1979, the French government proposed to the parties to submit their funds to the control of the Audit office and the parties refused it and the proposal was withdrawn. So, regarding other structures which are liable to the control of the audit office with its proper means of investigation, I don't think that the constitutional argument is a very strong one. Constitutional status does not mean immunity.

At this stage, I would like to raise two questions:

- To what extent must the control body carry on its investigations?
- Should the control concern spendings?
- To what extent must the control body carry on its investigations?

There is too a scale of means of investigations. Is the control limited to investigating the irregularities in the accounts provided by the parties themselves or is entitled to look after other irregularities?

There are countries where the control body has HE means of investigation like in France. The French supervision body has just three duties: to establish whether there has been any breach of the rules for setting up accounts or donations by legal persons and if need be it will refer to the penal court. Secondly, it is to publish the summary accounts of political parties in the "French gazette". Thirdly, it is to transmit to the Prime Minister the list of political parties, which it considers have met their accounting obligations and can claim public funding.

In Spain where the control is made by the Audit office the auditors have limited authority to go beyond the information which are offered by the parties. The control of the Spanish audit office seems to be very similar to a parliamentary control.

In Germany, according the new reform of the party, adopted in 2002, the President of the Bundestag examines the statement of accounts from a formal point of view and he examines too the legality of their contents. That's a difference with the past. The President can ask for information to the party and choose another auditor or chartered accountant with the argument of the party. The result is recorded in a report. The purpose of this distinction between a strict formal control and a control on the legality of the party's accounts contents is to introduce a scale of adequate sanctions according to the seriousness of the offences. Less

serious offences are related to accounting errors. More serious errors are related to the lack of vouchers, unbalanced amounts between local and national level, for instance.

In Great Britain, the election Commission is empowered to require the relevant person in the case of any supervised organization or individual to produce books, documents or records relating to the organization as the Commission may reasonably require. It has to furnish the Commission too with information relating to the financial affairs of a political party or organization. A person authorised by the Commission also has the power to enter the premises of a political party to inspect the books. This is a power, which may be exercised without any suspicion of any offence having been committed, without the need to notice to be given, which could encounter some problems regarding Human rights Act. In that case, it is not a matter of constitutional status of the parties, but a matter of compliance with Human rights. As far I know the British regulation is the one, which gives the most powers to the control body over party, funding in Europe.

- Should control concern spendings?

It should check if the party accepted banned donations, if the party respected the spending limits or, if the party included in his accounts benefits in kind according the rules which applies. By checking the same kind of expenditures of the different parties, the control body can verify if the expenditures were provided at commercial rate or if the took advantage from a discount and a discount is a form of a in-kind contribution.

If there are expenditure limits in the legislation, the control body can exert this control even if it is difficult to achieve. It is difficult to achieve, because of the third parties, because of the risk of overbilling to conceal slush funds and because of the risk of discount. Don't forget that politics is first on foremost publicity campaign and the market of publicity campaign is easily open to overbilling because the value added of publicity campaign is difficult to assess. But on the other hand, some view that parties carry on their activities freely and are not liable to any control of their expenditures.

4. What can be the sanctions for party funding violations?

Determining the status of the audit body does not for all that clear up the problem: the scope of the penalties for infringing the legislation is just as important as determining the person to be penalized.

There are three kinds of sanctions: the financial ones, the penal ones and the electoral ones. These sanctions must be realistic.

The penalty most commonly applied to an offender is the loss of public assistance (France, Germany, Latin America, Russia, Spain).

In Germany too, should a party obtain donations illegally, the President of the Bundestag can claim three times the amount of the illegal donation, if the donation has not been correctly published, if the statement was not correctly established that's the double of the donation or the double of the false amount. If the party does not make a statement of its accounts on due time, it loses its allocation of public funds. When the information concerns property, the fine will be 10 % of the value of the data, which has not been communicated.

Provisions entailing criminal are rarer penalties (France, Italy, Spain, United Kingdom, United States).

In France, persons who have made or received donations unlawfully may be fined EUR 3 750 or imprisoned for one year.

But even when national law provides penal sanctions sometimes parties may prefer to pay a relatively small fine rather than to comply with all the legal provisions. It seems to be the case in Spain.

Concerning Germany, in the recent bill of June 2002 they introduced a penal sanction – two years of imprisonment or a fine – to punish people who give false information about party income and party assets. The sanction of three years of imprisonment or a fine applies too to the chartered accountant that concealed false information. If the offence leads to an enrichment of somebody, the person will get five years of imprisonment or a fine.

In England according to the political parties, elections and referendums act 2000, the political parties, which infringe the law, are liable to civil penalty, in addition to any criminal liability of the treasurer of the party, subjected to fine. 70 offences have been created by this Act and if the Electoral Commission has not the responsibility for the prosecution of any of these offences, it can pass on the file to the criminal prosecuting authorities.

Concerning Italy, the government accounting office enjoys the administrative power to impose a fine on any violations of the rules. If individual donations to political parties in excess of EUR 2 600 are not declared by both the donor and the party the sanction for a breach of that rule is a fine. After elections 1994, two parties were accused of exceeding the spending limits (Forza Italia and Christian Democratic Centre) and eight parties were fined for not revealing the sources of their funds. The last report of the government accounting office remarks that the party balance sheets of all parties were found conform to the law.

Concerning the United States, election-funding violations are treated as civil infractions, handled through the F.E.C.'s administrative enforcement process. Civil sanctions have been strengthened by the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 to the extent of 300 % of the illegal contribution and up to 50 000 USD. To be pursued as a criminal matter, there must be aggravating factors: the violation must surpass a monetary threshold (2 000 \$) and have been committed knowingly and willfully. Only violations that are "aggravated" may be subject to criminal prosecution by the Department of Justice.

The F.E.C. has garnered a relatively negative reputation in terms of effective law enforcement over the years. There are two factors that contribute to this:

- procedural safeguards make prompt enforcement difficult ;
- until the 90ties in the United States, all violations were subject to the same enforcement process which seemed disproportionate to the violation.

But for me, an effective sanction is disqualification. It means that if the offence of the politician is proved, he loses his mandate. It applies in France when the campaign account of the candidate has been rejected but not when the rules on transparency on party funding have not been complied with. This sanction is deterrent and it applied once for the treasurer of a party, but the man as soon he could run for an election was reelected. It is always up to the local context. In Germany after the 1999 scandal revealing that the CDU had slush funds, a Commission of experts on party finance was set up to propose amendments to the legislation. It was suggested to introduce this system of disqualification but finally this idea has not been accepted.

The second problem is to determine the person who has to be sanctioned: should it be the party as whole? If it is the case, it could be argued that militants and members are not responsive for illegal behaviors of their leaders. Should it be the treasurer and not the party leaders? It is complicated when in certain legislation, it is up to the executive committee of the party to make the public statement of the party accounts (Germany). What is the scope of a disqualification too, when the treasurer, for instance, has not any electoral mandate? Under the Federal electoral campaign Act in the United States, the person liable when illegal contributions have been accepted or when reports are inaccurate or untimely filed is the committee treasurer, not the candidate. Candidates are largely shielded from liability except when they were actively been involved in the particular violation.

Conclusion

One of the major weaknesses of all party funding rules is unquestionably the very formal check made on parties and candidates accounts. The lack of legitimacy of the enforcement agency, its exercise of limited investigative powers, the requirement, that it comes to a quick decision, the extreme difficulty of making an effective check on national level given the variety and dispersal of the sources of funding and expenditure, the constitutional status of political parties all go towards explaining why results have been so disappointing. Offences on party funding are not generally matters for legislation on political funding but rather for trading of favours, breach of trust or misuse of property for personal advantage. Experience in France, Italy and Spain, to name but a few, show that judicial investigation with the means proper to the courts is a more effective deterrent than checking the accounts of parties and candidates. Politicians fear more judicial power than a formal control on party accounts.

It is clear that a new generation of investigating judges in southern Europe have not hesitated to show the independence from the political authorities since the end of the 1980s to prosecute political sleaze.

Remember the role of investigating judges in France, against the Head of state, the former president of the Constitutional Council and the former Mayor of Paris.

Remember the Mani Pulite operation, which started in February 1992 with 5 000 persons investigated and 3 200 committals proceedings, then the fall of Bettino Craxi and of Christian Democracy.

Judicial control is more efficient and deterrent than a formal control. But we mustn't lose sight of three facts:

- This judicial control has very uncertain origins. It occurs sometimes by accident. For instance in France concerning the socialist party, the origin of the judicial proceedings in the eighties was an accident at work in a firm;
- After several procedural errors, after premature investigations and after the calling into question of the place of magistrates in society, their independence is today disputed in France, Italy and Spain. The judges are not more on a roll like in the 80ties. You can imagine the disheartening of an investigating judge who receives one year after his request the answer to his international letter rogatory. You can imagine too the disheartening of the same investigating judge, when he can't have access to the case file because it is covered by the official secrets. Many investigating judges are discouraged. Some gave their dismissal;
- Action against political corruption cannot be only national or European but must be global and requires an efficient judicial cooperation. More generally, the maintenance of legal borders became an archaism benefiting bribers and bribers and the judges come up against judicial borders like the files squashing against the windows. That's another problem.

Source material:

1. Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, Presses Universitaires de France, 1997.
2. *The funding of political parties: Europe and Beyond*, Spisa, Università di Bologna, Clueb 1999.
3. Lisa Klein, *Sanctions for campaign finance violation in the USA* (paper presented at the University of Valencia in 2000).
4. Karl-Heinz Nassmacher (ed), *Foundations for Democracy*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2001.
5. Yves-Marie Doublet, *L'argent et la politique: comparaison internationale des modes de financement*, Rapport moral sur l'argent dans le monde, Association d'économie financière 2001.
6. Keith Ewing: *Transparency, accountability and equality: the political parties, elections and referendums act 2000*, Autumn 2001, Public law, Sweet Maxwell.

КОНТРОЛ НАД ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

*Д-р Ив-Мари Дубле**

Проблемът как да се приложи законодателството и да се контролира финансирането на политическите партии е много важен за финансовото им регулиране. Съществуващите изисквания за представяне на финансово-отчетни и разходни документи биха били напразни, ако не съществуваше механизъм за прилагане на тези закони. Но именно това регулиране се осъществява трудно, особено на междудържавно ниво в Европа. Дискусията по този проблем често се организира до разискване на методите за държавно и частно финансиране и прозрачност на разходите, но се пренебрегва контрола над средствата.

Например, парламентарната асамблея към Съвета на Европа прие резолюция за финансирането на политическите партии миналия септември, но фокусът беше върху различните видове финансиране, а не върху контрола на средствата. Резолюцията гласи: “относно контрола над средствата държавата трябва да създаде независима одиторска агенция с достатъчно правомощия, за да контролира сметките на политическите партии и разходите им, свързани с изборните кампании.” (Резолюция 4 (2003).

Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията се обсъжда във Виена и трябва да бъде подписана в Мексико до края на годината. Член 10 от предварителния текст също обсъжда финансирането на политическите партии, но не засяга контрола. Именно контролът кара политиките и партиите да се чувстват неудобно, защото одитът и санкциите поставят под въпрос организирането и ръководенето на самите политически кампании.

По въпроса за контрол над финансирането на партиите, искам да повдигна четири важни въпроса и да се опитам да предложа отговор по-нататък в текста:

1. Какъв орган трябва да поеме задачата за контрол над финансирането?

Имаме различни световни практики в това отношение. В едната крайност е Япония, където изобщо не се осъществява контрол над средствата на политическите партии. Законодателството не изисква контролен орган, който да разследва или налага наказания. По-голямо значение се отдава единствено на произхода на средствата, а не как се употребяват от политическите сили. Други държави имат политически органи (в Белгия има парламентарна комисия, в Германия тези функции са съсредоточени у председателя на Бундестага, в Съединените щати има федерална изборна комисия). Американската комисия се състои от 6 члена като не може повече от 3 да са от една политическа партия. За вземане на решения в комисията се изисква мнозинство. Членовете на комисията се номинират от Президента и се избират от Сената. Кандидатите се предлагат на президента от партийните конгреси и поради това системата е изключително политизирана.

В други държави има агенции, които са тясно свързани с властите (в Испания членовете на одиторския орган “el Tribunal de Cuentas” са много близки до политическите сили). Във Франция и Португалия има независими контролни органи. Изборителната комисия в Обединеното кралство често се дава за пример като орган с надпартиен характер, но трябва да се вземе под внимание факта, че членовете ѝ се назначават от Нейно Величество и трябва да бъдат одобрени от Камарата на общините. В камарата не може да бъде внесено предложение, ако не се одобри от председателя, а той принадлежи към парламентарното мнозинство.

Държавите, в които контролът над финансирането на партиите се осъществява от счетоводните офиси на правителството, са много на брой (България, Унгария, Израел, Италия, Испания). В Израел партиите трябва да представят отчети за своите приходи и разходи и държавен одитор може да инспектира техните разходи и средства не само за предизборните кампании, но и за оперативни разходи. Подобна система с държавен одиторски орган е доста добра, защото нейните членове са обикновено магистрати и по тази причина се очаква да са по-независими от политическите комитети и назначения. Магистратите познават добре законовата уредба на страната и могат бързо да предадат

* Д-р Ив-Мари Дубле понастоящем е председател на секция “Правни изследвания” към Националното Събрание на Франция; лектор по право в Националната академия по администрация; автор на множество статии и книги, свързани с проблемите на партийното финансиране; експерт по партийно финансиране към Съвета на Европа; член на Управителния съвет на Transparency International - Франция.

случая на прокурорските служби. Когато по-голяма част от финансирането на партиите става с държавни средства, контролът от страна на държавен одиторски орган е най-логичния избор.

2. В какво се изразява този контрол?

Проследяването на счетоводните сметки на партиите не винаги е достатъчно средство за контрол над финансирането им. Ето няколко примера за липсата на адекватност при използването на този контролен метод:

- Счетоводните сметки на партиите включват и сметките на организации, в които партията членува. Но в някои случаи (например във Франция) годишните счетоводни отчети не включват приходите и разходите на местните партийни организации, защото обикновено те са автономни или нямат счетоводна система. До 1995 година местните офиси на Комунистическата партия във Франция не предоставяха своите финансови отчети на централната организация;
- Партиите не разкриват напълно своето участие в асоциации, компании, фондации и други;
- Материални дарения не се записват в счетоводните книги, но е известно, че много компании предоставят на партийни групи офис оборудване, леки автомобили, сгради. Според съдебно разследване във Франция, 18 души персонал от Голистката партия са получавали заплащането си от бизнес компании, а 46 от кметството в Париж.

В Германия годишни отчети включват приходите и разходите на цялата партийна структура. Тази добра система е регламентирана в конституцията от 1984. Дарения над 10 000 евро се записват в партийните сметки заедно с имената и адресите на дарителите, а дарения над 50 000 евро се представят на председателя на Бундестага, който публикува информацията за дарителя. Във Великобритания касиерът на партията подготвя финансов годишен отчет, а дарения над 5 000 лири се представят пред изборителната комисия на всеки три месеца или всяка седмица през изборните периоди. Дефиницията на дарение във Великобритания опитва да намали вратичките за интерпретация и заобикаляне на закона и спомага за по-добра прозрачност при контрола над средствата. Като дарение се определя не само директен паричен депозит, но и всички средства, покриващи партийни разходи, както и стойността на цялото имущество и услуги, предоставени за ползване на партията.

Относно лимита на предизборните разходи такъв може да бъде наложен на партиите, кандидатите и особено на трети лица (фондации, компании, сдружения), участващи в кампанията, за да се предотвратят прекалени разходи.

3. Какви са методите за разследване на този контролен орган?

Съществуват две нива на контрол над финансирането на партиите. Първото включва лицензирана счетоводна фирма, която се наема от всяка партия. Второто се осъществява от контролен орган. Счетоводните сметки във Франция се затварят за одит в края на всяка година. Одиторите могат да бъдат от същата счетоводна фирма, което обаче не е добра гаранция за прозрачността и спазването на законовите разпоредби. В Германия, например, одиторите не трябва да са били членове на партията през последните 3 години. Одиторът трябва също да уведоми партийните лидери за всички нередности, които открие. Одиторът има достъп до цялата партийна финансова документация, но по-голяма прозрачност може да се осигури със сътрудничество между одитора и контролния орган. Според директива на Европейския съюз (от 10 юни 1991) относно прането на пари, одиторите се задължават да съобщават на властите за всички подозрителни случаи, на които се натъкнат при проверките си.

За да упражнява ефикасен контрол, контролният орган трябва да има големи пълномощия, но това влиза в противоречие с конституционния статут на политическите партии. Според конституцията на Франция, например, политическите партии имат правото свободно да осъществяват дейността си. Този аргумент се използва често от техните лидери срещу държавния финансов контрол. Но в същото време фондации и благотворителни агенции, които имат същия статут като политическите партии и се финансират държавно, подлежат на същия държавен финансов контрол, така че конституционният статут не дава правото на имунитет.

Възниква въпросът до каква степен контролният орган трябва да извършва финансово разследване. Дали органът трябва да разследва само нередностите по сметките или всички други аспекти от политическото всекидневие на партиите? Във Франция контролният орган няма способности за разследване, а има само три задължения: да установи дали е имало счетоводно нарушение и дали има

нужда да се уведоми съда, да публикува резюме на политическите сметки в държавния вестник, да предаде на министър-председателя списъка с партиите и кандидатите, които са спазили законовите процедури и могат да получат държавно финансиране.

Трябва ли контролът да включва разходите на партиите? Органите обикновено проверяват дали партията е получила непозволено дарение, дали е надхвърлила лимита за разходи и дали е включила предметните дарения в счетоводните си книжа. Не трябва да се забравя, че политическата кампания е преди всичко публична кампания и често изисква повече средства от предвиденото.

4. Какви санкции могат да бъдат наложени?

Възможни са три вида санкции: финансови, административни и наказателноправни. Най-често налаганото наказание е лишаването от държавно финансиране (Франция, Германия, Латинска Америка, Русия и Испания). Ако в Германия някоя партия приеме незаконно дарение, председателят на Бундестага може да изиска партията да плати компенсация в троен размер. Ако стойността на дарението не е вярно оповестена, се заплаща компенсация в двоен размер. Ако партията не представи счетоводните си отчети в срок, тя губи държавното финансиране, а глобата е 10% от неоповестената сума. Наказателноправни санкции се налагат много рядко (Франция, Италия, Испания, Великобритания, Съединените щати). Във Франция на лице, което е направило или получило незаконно дарение, може да бъде наложена глоба до 3 750 евро или да бъде осъдено на една година лишаване от свобода. В някои случаи политическите партии предпочитат да нарушат разпоредбите за финансиране и да платят глоба в малък размер. Това например често се наблюдава в Испания. Наскоро в Германия бе прието наказание от 2 години лишаване от свобода или глоба за партии и кандидати, които подадат невярна информация за средствата си. Лицензиращият счетоводител, който помогне да се укрие или фалшифицира информация, се наказва с три години затвор или глоба. Във Великобритания партиите и кандидатите, които нарушат закона за финансирането, подлежат на административно наказание и носят наказателна отговорност. В Италия правителството може да наложи глоба за всички финансови нарушения. Ако дарение над 2 600 евро не е декларирано от партията и дарителя, и двамата подлежат на глоба. В Съединените щати финансовите изборни нарушения са инкриминирани. Глобата може да бъде в размер 300% от неправомерното дарение или до \$50 000. Наказателноправни санкции се налагат при финансови нарушения за суми над \$2 000.

Но за мен най-ефективната санкция е дисквалифицирането от изборната надпревара. Това наказание се прилага във Франция, когато предизборните разходи на кандидата са отхвърлени от държавната комисия. Подобна санкция кара кандидатите да бъдат по-внимателни. Друг проблем е кой да бъде наказан – дали цялата партия, лидерите или касиерите. И как може да бъде приложено наказанието за дисквалификация на касиера например, когато той няма изборителен мандат. Според американските закони лицето, което понася отговорността при неправомерно дарение или нередности по счетоводните сметки е партийният касиер, а не кандидата. По този начин кандидатите са защитени от отговорност.

Опитът на някои страни като Франция, Италия и Испания показва, че юридическото разследване на финансирането на политическите партии, което по-лесно води до съдебни дела и налагането на санкции, прави партиите и кандидатите по-предпазливи, отколкото само счетоводният контрол върху сметките им.

POLICY PAPER: COMPARATIVE PARTY FUNDING AND CORRUPTION IN EASTERN EUROPE

*Daniel Smilov**

Political funding is important from two main perspectives. Firstly, parties and candidates in elections are an essential element of the democratic process. The main goal of legal regulation of party funding is to ensure a viable political system with stable and accountable political parties, capable of representing the interests of the voters.

Secondly, party funding is important from the point of view of the currently fashionable issue of political corruption. It is a common belief that the financing of political parties provides fertile ground for the development of corrupt practices. This is a problem that is not typical of Eastern Europe. Established democracies such as Germany, France, and Italy have been plagued by corruption scandals relating to political finance, while the USA is notorious for its extravagantly expensive electoral campaigns, which constantly breed accusations of irregular, corrupt, or illegitimate funding practices.

At present, the popularity of the issue of corruption has almost overtaken the concerns about the stability and legitimacy of the party system in representative democracies. This seems to be a serious mistake. Concerns for democracy should come first, especially in the context of Eastern Europe. Corruption is by all means a serious flaw of a governmental regime, but its significance should not be over-exaggerated. After all, there is hardly sufficient evidence about the impact of corruption on economic development – recent efforts to link corruption with governmental inefficiency and poverty are hardly conclusive.

On the other hand, anti-corruption drives and rhetoric have often led to the destabilisation of democratic regimes, and have prevented the consolidation of their democratic systems. In Eastern Europe, quasi-authoritarian leaders, such as Lukashenko in Belarus, have come to power by accusing their political opponents of corruption. It is probably no coincidence that, in popular perception, the present democratic regimes are more corrupt than the socialist regimes from the past. In general, anti-corruption rhetoric can have curious results. For instance, in 2001 in Bulgaria, ex-king Simeon II won the elections riding on the popular distrust in former Prime Minister Ivan Kostov, who was widely believed to be corrupt without there being evidence supporting these beliefs, apart from imaginative story-telling in the tabloid press.

Thus, the major problem facing policy analysts dealing with political funding in the region is to remain conscious of the tension between anti-corruption and democratic concerns. Whenever there is a need to make a trade-off between these two, it seems that democracy should be given priority, unless there are very strong reasons to the contrary.

The task of this policy paper will be to examine the forms of corruption in political finance in Eastern Europe, which are most problematic from the point of view of democratic government, and to design strategies which could be expected to curb these forms of corruption. The bulk of the data used in the paper is drawn from the subsequent chapters – in this sense, the paper tries to systematise, and place in a comparative perspective some of their major findings.

Instead of offering common models of regulation of political finance, the paper provides a range of solutions to problems common to most of the countries in Eastern Europe. This “problem-based” approach has been chosen in order to take into account the significant institutional and ideological differences among the countries in the region. The problem-based approach assumes that there is broad regional consensus on the commitment to democratic values and public integrity, although different institutional forms may be chosen for the implementation of these commitments in practice.

1. General difficulties in the regulation of political finance

Legal regulation of political finance is difficult due to three major reasons:

Institutional differences

In the first place, financing models differ dramatically from country to country. Comparative analysis shows that there is no convergence even among the established democracies on this issue. The divergence is mainly

*The author is Research Fellow at the Center for Policy Studies and Adjunct Professor at the Legal Studies Department at the Central European University, Budapest. His research on the issues of party finance and corruption in 2001 was supported by the International Policy Fellowships programme of the Open Society Institute, Budapest.

due to the different structure of government and electoral systems a country may opt for. Thus, in some countries the most important players, when it comes to campaign funding, are the candidates themselves: these are “candidate-centred” models¹. In Eastern Europe “candidate-centred” models are not widespread, but countries such as Russia and Ukraine come close to the ideal type in certain respects. The most important feature of these models is that the candidates themselves are responsible for the funding of their campaigns, while the role of the political parties in the fund-raising effort is secondary and complementary to the work done by candidates. “Candidate-centred” models tend to fit well together with a presidential system of government, in which the political parties are, as a rule, weaker than the political parties in parliamentary regimes.

The second type of political finance model is “party-centred”, and it emerges usually in parliamentary regimes with strong parties. Also, close-list PR electoral systems tend to produce party-centred models of political finance. Most of the countries in Central Europe fit this ideal type, as well as the countries from continental western Europe, and Germany and Scandinavia in particular. The most important feature of these models is that the political parties are the major actors in terms of funding of elections and political contests – they carry out the major burden in respect to raising funds, and they are responsible for the bulk of the expenditure.

The difference between party-centred and candidate-centred models makes difficult the introduction of universally valid models of political finance. For instance, questions, such as, who should be the recipient of public funding – the political parties or the candidates themselves – cannot have a single answer, which is not context-dependent. The same is true of questions concerning the provision of free-air time on the public electronic media, sanctions in cases of violation of funding rules, etc., etc.

Ideological differences

The second major fault-line between political finance models concerns the ideological debate between egalitarian and libertarian political views. Libertarians generally believe that the social status quo should be taken as given and the state should not interfere with it, with the goal of equalising the competitive chances of political actors having different resources. If a particular actor has superior financial resources, which are legitimately acquired, she can bring these resources to bear in political competition and in electoral campaigns in particular. In the USA, this libertarian logic has been constitutionally entrenched by the principle of “money is speech”, which makes unlimited electoral expenditure protected by the First Amendment, as a form of political expression. Therefore, limits on expenditure are prohibited in the USA, and limits on private contributions are acceptable only to the extent they serve anti-corruption purposes.

In contrast to the libertarian models, egalitarians believe that the social status quo should be neutralised in the context of political competition by the introduction of expenditure limitations, or by the provision of significant public funding, which is meant to equalise the resources of electoral competitors. Models with an egalitarian bias can be found especially in continental Europe. Eastern European states, as shown in the table below, also tend to opt for egalitarian regulation of political finance, with a few exceptions as the case of Latvia, for example. Yet, there is no single pattern in terms of the ideological division between egalitarian and libertarian models, as there is no single pattern in terms of the division between “party-” and “candidate-centred” models. This bewildering variety of regulatory solutions makes the drawing of generalisations difficult and seems to argue in favour of contextual analysis.

The variety of models becomes even more difficult to tackle when the actual practices in the countries are taken into account. Thus, although 78% of the Eastern European countries, listed in the table above, have some sort of public financing of parties and candidates, in many of them this public funding has been symbolic, while the major source of funding of the parties has been private corporate donations. Such is the case of countries like Bulgaria, Russia, Ukraine, and to a lesser extent Macedonia. As a rule, the countries of Central Europe, such as Slovenia, Hungary, the Czech Republic, and Estonia, have developed political finance models that are heavily dependent on state subsidies for political parties.

In this respect, they fit best the “egalitarian” ideal type suggested above. Yet, only Poland has made a genuine attempt to limit the influence of corporate donations in electoral contexts, by banning corporate donations in presidential elections, and limiting them in parliamentary ones. In the rest of the countries there is no restriction on corporate funding, and as far as private political donations are concerned, the great majority of them come from corporations.

¹ The USA is the best known “candidate-centred” model.

Table 1: Regulation of Political Finance in Eastern Europe²

Country	SUBSIDIES				REGULATIONS				
	Any Public Funding	Any Tax Relief	Any Free Broadcast	Any subsidies In-kind	Any Public Disclosure	Any Contribution Limits	Any Spending Limits	Ban on Foreign Donations	Ban on Paid Political Advertising
Albania	YES	NO	YES	YES	NO	NO	NO	PARTLY	NO
Armenia	YES	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Belarus	NO	NO	YES	YES	NO	NO	YES	YES	NO
Bosnia & Herzegovina	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO	YES
Bulgaria	YES	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Croatia	YES	NO	YES	YES	YES	NO	NO	NO	NO
Georgia	YES	NO	YES	YES	YES	NO	NO	PARTLY	NO
Hungary	YES	YES	YES	YES	YES	NO	YES	PARTLY	NO
Latvia	NO	NO	YES	YES	YES	YES	NO	YES	NO
Lithuania	YES	NO	YES	YES	YES	NO	YES	PARTLY	NO
Macedonia	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Moldova	NO	NO	YES	YES	YES	NO	NO	YES	NO
Poland	YES	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Romania	YES	NO	YES	YES	YES	YES	NO	PARTLY	NO
Russia	YES	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Slovakia	YES	NO	YES	NO	YES	NO	YES	YES	YES
Turkey	YES	NO	YES	NO	NO	YES	NO	YES	NO
Ukraine	NO	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES	NO
TOTAL	78% N=18	17% N=18	100% N=18	89% N=18	83% N=18	56% N=18	67% N=18	89% N=18	11% N=18

The third difficulty, which the regulation of political finance faces, is the somewhat ambiguous constitutional status of political parties in contemporary liberal democracy. Are the parties civil society organisations, or are they quasi-state organs? If we accept that they are civil society organisations, they may claim a right to privacy in relation to their funding matters. On the other hand, if we treat the parties as quasi-state bodies, then their finances should be as transparent as the funding of budget organisations. Also, access to their income and expenditure should be regulated by the general access to information law applicable to state bodies, and they should be obliged to give data to citizens upon request. Different countries give different answers to these questions, and in many countries in Eastern Europe such questions do not have definite answers. Generally, parties have enjoyed a considerable degree of privacy in the first ten years after the fall of communism. They have been seen as civil society organisations, and have been required to disclose financial information by special laws, which have been as a rule lenient and lacking in terms of enforcement.

Finally, a difficulty that is not specific of the area of political finance only, but still constitutes an important hurdle for the introduction of universal standards in this area, is the difference in the consolidation of democracy in the countries in Eastern Europe. Some of them have already become consolidated democracies with sufficiently stable party systems, while others have not completed the transition process, or even have succumbed to semi-authoritarianism or different forms of quasi-democratic populism. The countries of South East Europe were in a particularly difficult situation from this point of view, since the civil war in former Yugoslavia slowed down the processes of democratisation, and created conditions for the emergence of organised crime.

² Source: Ikstens, Smilov & Walecki, *Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member States of the ACEEEO*, paper presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaigns in the 21st Century" held in October, 2001, in Brijuni, Croatia.

All these difficulties prevent the elaboration of universally valid models or rules of party funding and campaign finance. Yet, the policy analyst should not opt immediately for contextual analysis in each and every country in the region. A different approach will be to elaborate a set of problems, which are common for most of the countries in the region and to propose solutions for the resolution of these problems having in mind the contextual differences between the countries.

2. A problem-based approach to the analysis of political finance in Eastern Europe

Three different types of problems have plagued political finance in Eastern Europe during the first ten years after the start of the transition period. Firstly, and most commonly, this is the lack of transparency. Although most of the countries have provided by law forms of disclosure of the income and expenditure of political actors, these have been largely inefficient.

The second group of problems concerns the lack of a level playing field in political competition. In some countries there are structural biases in favour of particular political players - governmental parties, or parties close to powerful presidential institutions, for instance. This type of problem indicates that the process of consolidation of democracy has not been accomplished, and that there may be a need for important structural (even constitutional) changes facilitating political competition.

Thirdly, political parties, and actors in general, may lose their autonomy and become dependent on strong economic interests. If this is the case, it may be argued that the parties have failed in their function to represent the voters, and have become the mouthpiece of big corporate capital or wealthy individuals.

The three types of problems are admittedly rather different, and may require different remedies. Before analysing them separately, it will be important to order them in terms of urgency and priority. It seems that the existence of structural biases, which hamper political competition, is the most urgent problem to be solved. As said in the beginning, political finance rules have as a primary goal the establishment of a working democratic system. If they fail to achieve this goal, they will be clearly in need of revision.

Once these problems have been eliminated, one should focus on the lack of transparency, and the possible dependencies of political actors on strong business interests. Unfortunately, the current anti-corruption fashion stresses too much the lack of transparency *per se*, and turns a blind eye to the other two types of problems. No doubt, both the existence of structural biases in favour of some players, and the dependency on corporate interests, are more troubling problems than the lack of transparency. It is too easily assumed that the lack of transparency is a breeding ground for corruption and illegitimate practices; it is even more easily assumed that transparency *per se* is a universal remedy to problems of political finance. The second assumption is clearly wrong, as the ensuing discussion is going to demonstrate.

2.1. Problems related to lack of transparency

As mentioned already, although all of the countries in the focus of our analysis have introduced reporting and disclosure rules, reporting practices have been generally questionable, and the disclosed data is highly unreliable.

Most advanced in the region appear to be Estonia and Lithuania, which have developed practices of regular reporting; even, Lithuania provides information on the internet. Yet, according to the informed opinion of researchers and analysts, only around 70 % of the real income of the parties in Estonia is being reported. This is a quite high percentage in comparative perspective. For instance, in Slovenia, a country with a consolidated democratic system, it has been argued that the official reports reflect only half of the actual income and expenses of political parties.³

Such calculations are highly unreliable and speculative not only in the context of Eastern Europe. (For instance, some authors have argued that official reports in Austria – an established democracy – reveal only 12-15 percent of the funding situation of political parties.⁴)

The unreliability of official data is just one set of problems concerning the issue of transparency. There are a number of countries in the region that do not have even formal reporting procedures concerning political parties. A notable example is Russia, where reporting concerns only electoral income and expenditure.

³ See for example Vogrič, Sonja H., *Če mi boš dal za kavo, boš služil*, Dnevnik, 16.5.1998, p. 24.

⁴ Nassmacher, Karl-Heinz, *Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Example of Austria, Italy, Sweden and West Germany*, in: Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989, p. 258.

Although there is formally a provision for the parties to keep yearly accounts, these are not published, and are not accessible to the public. Also, there is no state body exercising systematic control over these reports. Improvements were introduced in the Law on Political Parties, adopted in 2001, but it is premature to assess the effect of this new piece of legislation. In other countries, such as Bulgaria, yearly reports have been not filed systematically: during the financial crisis of the state in 1996-1997, the parties discontinued the practice of reporting their income, expenditure, and assets to the parliament. This was remedied by a new law in 2000, but still the reports are highly unreliable, despite being controlled by the State Audit Office. The situation in Serbia is quite similar - the political parties are required to produce yearly reports, but these are not accessible for the public, and information contained in them is not verified by independent bodies.

In Hungary, the State Audit Office (SAO) is in charge of the supervision of the reports of the political parties, but again the reports are considered highly unreliable. One reason for that is that the SAO cannot have the powers and the resources to investigate and verify the contents of these reports.

Especially revealing of the quality of reporting is the case of Macedonia. There the ruling party VMRO reported an increase of its income by some 200% in 2000 in comparison with 1999. The reason for that was most probably that the party participated in the privatisation process and bought certain enterprises: in the privatisation procedure it had to demonstrate that its money was of lawful origin, and therefore, the party reported just enough in order to be able to demonstrate the legality of its privatisation transactions. In addition, official reports seem difficult to obtain in Macedonia: written letters of authorisation are required by certain officials. The same is true of the Czech Republic, where reports are kept only in a single library, access to which sometimes depends on a letter certifying that the researcher will use the information for "academic" purposes.

The situation with campaign financing is generally similar in terms of reliability of disclosed information. Russian presidential campaigns have been in the focus of attention – formally, no major candidate has overspent the limit, although independent observers have argued that successful presidential campaigns required much greater amount of resources than the permitted by law. Recent monitoring efforts in Latvia and Ukraine have also demonstrated that parties and candidates spend more than they usually report. The results of monitoring are also not entirely reliable, because they target mainly the campaign in the media, and calculate prices according to the market rate.

Lack of transparency - where is the problem?

It is easy to establish that transparency in the area of political finance in Eastern Europe does not exist, or reveals only the surface of the funding "iceberg". Yet, it is more difficult to demonstrate what types of real problems are concealed under the "veil of popular ignorance" regarding the financing practices of the parties. Below, a list of such problems drawn on the basis of the experience of the Eastern European countries is offered:

- a) Privatisation kickbacks: Parties do not report funds they receive because the funding is linked to governmental decisions favourable to the donor;
- b) Cash transactions upon the insistence of donors;
- c) Lobbying;
- d) Personal enrichment of the leaders;
- e) Violation of contribution limits due to impossibility to raise funds from small donors (financial pressure on political parties);
- f) Money coming from criminal activities;
- g) Foreign donations and donations from banned sources;
- h) Money channelled through (party) foundations for tax purposes;
- i) Donations hidden as provision of services by the donor;
- j) Donations hidden as provision of services by the party to the donor;
- k) Independent expenditure.

Policy recommendations:

Traditional measures:

- Stricter sanctions for violation: The major problem is with the sanctioning of political parties. Fine is the usual way to proceed together with forfeiture or repayment of state aid;
- Sponsoring investigative journalists;
- Banning anonymous donations;
- Creation of administrative watchdogs (State Audit Office - obviously unsuitable);

- Stricter disclosure requirements;
- Involvement of civil society monitoring groups;
- Providing sufficient public funding in order to alleviate financial pressure on parties;
- Introduction of lobbying rules and registers;
- Conflict of interest legislation;
- Registration of individuals and bodies incurring electoral expenditure above a certain limit.

The problem with all traditional measures is that they either rely on efficient state apparatus, or on vigilant civil society and professional and respectable media. Neither of these two conditions fully exists in Eastern Europe. The so-called weak states could hardly afford efficient enforcement of complex party funding rules. Especially in countries with huge gray economies, it is unrealistic to expect that heavy sanctions and detailed rules may become something more than well-meant but unenforceable recommendations. The countries of Central Europe and the accession countries in particular are possibly in a better position in this regard. In the rest of the region it would be generally meaningless to go on an idealist quest for ever greater transparency of political finance, while the countries struggle to collect their basic taxes.

As far as civil society is concerned, a problem for the region in general is the low mobilisation, and lack of trust in NGOs, particularly in the countries allegedly most affected by lack of transparency and corruption. Therefore, entrusting civil society with the monitoring of party funding may not be successful after all.

Non-orthodox measures

Firstly, instead of creating new, expensive permanent administrative bodies, it seems more cost-efficient to have *ad hoc*, targeted measures, treating particular pressing problems. Thus, when there is a massive privatisation campaign, there should be special measures preventing the giving of privatisation kickbacks to the parties. For example, all firms applying for privatisation of state assets should be forced to disclose the political donations they have made as a precondition to the procedure. Also, in an open and transparent competition, a supervisor of the privatisation processes could be appointed, who will watch particularly for political donations, conflict of interest, etc.

Secondly, increasing accountability within the political parties (internal democratisation) should be considered. This is a problematic measure because it requires intervention in the internal affairs of political parties. Yet, the problem is serious because in Eastern Europe very narrow circles of people are acquainted with the actual situation with the funding of every party. Even members of the leadership do not often have an idea of the actual funding practices, as our research shows.

Thirdly, some authors have argued that the choice of electoral system has an impact on the level of corruption. Majoritarian systems, and proportional systems with an open-list, seem to create a greater degree of transparency. If this is so, it could be argued that "candidate-centred" models of campaign finance increase the immunity of a system to corruption. This is also intuitively plausible, since candidate-based systems make individual candidates responsible to their voters – transparent campaigning is an electoral asset in times obsessed with the issue of corruption. Yet, one should be careful not to exaggerate the advantages of his option, and to neglect its disadvantages. Research has shown that in candidate-based systems, campaigning concerns local issues, appealing to the narrow interests of the voters of a particular district. Also, campaigning may focus excessively on the issue of the personal integrity of the candidates, at the expense of issues concerning the public good. So, although there may be some benefit in terms of transparency and appearance of corruption in candidate-based models, it comes at the expense of restructuring of the problems of political competition, which seems to be to the detriment of the public good. Therefore, this "solution" should be considered with great caution.

2.2. Structural biases in favour of some players

The second set of problems concerns the issue of the lack of level playing field for political competition. In Eastern Europe, during the first ten years of transition, the major political cleavage in this regard has not been the divide between left-wing labour parties and right-wing business-oriented parties, but the divide between government and opposition parties. In a number of countries in the region, the rules have been designed in such a way, as to clearly favour governmental parties. This problem is different from the problem of lack of transparency, because sometimes the structural biases in favour of the governmental parties are entrenched in the law, or even in the constitutions. For instance, one area where these biases are particularly visible, is the regulation of the public electronic media. In many countries in the region, these are under the political control of the parties in power, which leads to a clear bias in the representation of political

life, especially during electoral campaigns. Such is the case in Russia, Ukraine, Serbia, Bulgaria, Macedonia, (Meciar) Slovakia – countries that have not been able to ensure the “public character” of their electronic media. In Central Europe this problem has been alleviated by the liberalisation of the media market: the impact of the public electronic media here is much weaker than in the case of Bulgaria, for instance, where there was no private national channel until 2000.

Secondly, in certain cases, the choice of a model of political financing without significant public funding has been dictated by the desire of the governing parties or politicians to preserve their competitive advantages. The clearest example of such a development has been the Russian evolution of party funding and campaign finance. After the dissolution of parliament in 1993, President Yeltsin saw the consolidation of the political parties as a major threat to his rule: therefore, both the electoral system and the rules on party funding were designed to encourage individual candidates and ad hoc electoral alliances. The ‘established’ parties had no major institutional advantages, since the President preferred a relatively weak and fragmented Duma, which would be easier to control. Until 2001, there was no special law on the political parties. The new law adopted under President Putin does change the situation to an extent, but it is too early to judge how it is going to be applied in practice.⁵ In short, the lack of significant public funding and other institutional advantages served the strategic goal of starving the opposition of resources.

The pro-presidential parties themselves were not that disadvantaged, because they, as a rule, enjoyed the support of various oligarchs, eager to gain access to presidential and governmental favours. Similar logic could be observed in the case of Bulgaria – the ruling parties in the country gradually scaled down public funding, because they realised that by being in power they were in a much more favourable position in terms of fund raising than the opposition. Thus, a growing *funding gap* between the government and the opposition has appeared, which could be observed both in the case of the Socialist government of Jan Videnov, and the right-wing government of Ivan Kostov.

This logic has prevailed in the case of Serbia, under Milosevic as well, who attempted to starve the opposition of political funding, by providing minimal public support, by banning foreign donations, and by controlling the business sector in the country through a delay of the process of privatisation.

The abuse of governmental position for party building purposes is an understudied topic in Eastern Europe. The abundance of evidence and allegations of such abuses in Russian elections, but also in other countries in the region, suggests that the dynamics of party funding could hardly be understood properly without a more careful study of this problem. Particularly important is the question of direct abuse of public funds for party purposes. Again, Milosevic’s Serbia stands out in this regard.

An encouraging fact is that, despite the pro-governmental bias leading to a growing gap in the funding of the governmental and opposition parties, electoral ‘surprises’ do happen in Eastern Europe... on a regular basis. Instructive is the case of Serbia, but also in Bulgaria, where the financial might of the Socialist in 1997, and the UDF in 2001 did not save them from bitter electoral defeats. Meciar’s party in Slovakia, and Tudjman’s supporters in Croatia also lost key elections despite their long stay in power and the opportunity of accumulation of huge resources. In some extreme cases, like the last parliamentary elections in Poland and Romania, the ruling parties could not enter the legislature at all. What is more, new major parties do appear all around the region, and in some extravagant cases they even manage to win parliamentary elections – King Simeon II’s movement in Bulgaria is an interesting, although probably aberrant example.

Another form of bias towards pro-governmental parties concerns the question of the nationalisation of the assets of the former communist parties. In Slovenia, where the successors of the former communist parties stayed in power throughout the discussed period, nationalisation of their assets was never done. Still, these parties, and the LDS in particular, remain the richest parties in the country. Nationalisation was delayed in Serbia under Miloshevic, again with the clear goal to undermine the position of the political opposition. In Russia, the assets of the communist party were nationalised by presidential decree after the dramatic events from 1991.

Finally, the most dangerous form of bias is the creation of established and quasi-institutionalised relationships between politicians in power and particular businessmen, which thrive on political favours. I have called this type of “political favouritism”, and it has taken a number of forms in the context of Eastern

⁵ For instance, it is yet to be seen how the envisaged in the new law state funding of political parties is going to be implemented.

Europe. The most famous example is the case of Russia and Ukraine, and the important role of “oligarchs” played in these countries.

Particularly interesting from this point of view is the case of Macedonia, where the VMRO – the ruling party until 2002 – attempted to become an active player in the privatisation process and to buy commercial firms. While the oligarchs in Russia form quasi-institutionalised “clans” in which politicians take part, Lubcho Georgievski attempted to fully institutionalise a close relationship between his party and the business circles by turning the party into an economic actor. This attempt was undermined by the Constitutional Court of Macedonia, which banned the parties from owning firms. Yet, the process in which the VMRO parted with its property was also curious – the companies were transferred in a non-transparent way to people close to the party leader. Reportedly, one of the beneficiaries was his driver. Also, there was a tacit agreement that the firms should provide funding to the VMRO in the future. Having in mind the revolutionary past of the VMRO before WWII, one can imagine what forms of enforcement such a clandestine agreement would presuppose.

The problem with the above mentioned structural biases cannot be solved only with greater transparency. As the Macedonian case shows, sometimes the remedy to structural biases and governmental favouritism may require re-interpretation or even revision of constitutional norms of the system, and radical changes in established practices.

Policy recommendations against forms of structural biases and governmental favouritism (in particular, Russia, Ukraine, Macedonia, Serbia, Bulgaria, Balkan countries, Slovakia, Croatia):

- a) Elimination of patronage appointments of directors in the economic sphere (public enterprises). Introduction of open competitions for managers;
- b) Limiting of patronage practices in the public administration, and introduction of genuine competitive appointments of administrators;
- c) Reducing the number of licensing regimes in the economy;
- d) Revision of the rules of public finance in order to avoid problems of “authorised banking” (Russia, Macedonia);
- e) Parity between the government and the opposition parties in the public electronic media, especially in the cases where these media control large sections of the electronic market;
- f) Parity between government and the opposition in the bodies conferring licenses for private electronic channels;
- g) Ban on economic activities of political parties, except for running publishing houses;
- h) Public funding for opposition parties in order to reduce the incumbency bias.

2.3. Lack of representation and capturing of political parties by economic interests

The problem with the capturing of political parties in Eastern Europe relates to the fact, that the greatest bulk of private donations to political parties and candidates comes from corporations. Small donations, or membership dues constitute only a tiny proportion of the income of parties throughout the region. Thus, if parties rely on private funding, they are bound to be captured by the big business, and to fail in their representative function in liberal democracy.

From the countries in Eastern Europe, only Latvia, Moldova and Ukraine do not envisage forms of public funding. Yet, countries such as Bulgaria, Russia and Serbia provide only nominal financial support for parties and candidates, covering a tiny fraction of their expenditure. Elsewhere, public funding is rather modest, or comes only in the form of electoral reimbursements (Macedonia, Romania). In other countries, such as Albania, public funding has been introduced very recently, and any conclusions about the actual characteristics of the model will be premature. And, there is the case of Belarus, where public funding of candidates in elections is fully within the discretion of the president of the country – whether public funding in this case is an element of democratic government or an instrument to suppress and control the opposition is an open question.

Is there a correlation between the establishment of a particular party funding model, and other features of the political regimes in the CEE countries? All of the ‘central case’ countries without public funding - Bulgaria, Latvia, Moldova, Russia, Ukraine – happen to be countries with high ‘state capture’ index according to the

2000 study of the World Bank.⁶ Especially telling seems the average share of the respondent firms in these five countries directly affected by ‘illegal donations’ to political parties – 34.4%, when the average for all transition countries is 20. Similarly, on average countries without public funding have a much higher index of “buying of legislative votes”.⁷

These data suggest that the lack of public funding is correlated with the opportunity for corporations and wealthy individuals to ‘capture’ the policy-making capacity of the transition states. This problem has recently been overexposed as a problem of ‘corruption’. Fundamentally, however, it is a problem of the autonomy of the democratic institutions, and a defect of democratic representation. Put somewhat differently, this is a process of degradation of democracy and its transformation into oligarchic forms of government. It is by no means coincidence that the political landscape of Russia and Ukraine is inhabited by “clans”, “oligarchs”, and other non-democratic centres of power.

The hypothesis about the correlation between the lack of public funding and state capture is not fully supported by the data, however. Countries with significant public funding, such as Slovakia and Croatia, have still developed forms of state capture. The ‘capturing’ of the state in these cases seems to have been a product of oppressive majorities around Meciar and Tudjman, who had managed to frustrate the opposition and occupy the key economic positions in the countries. Having this in mind, it is obvious that public funding cannot be seen as a complete remedy against state capture on its own. But it could be argued that the existence of significant state funding would reduce the likelihood of state-capture, by increasing the autonomy of democratically elected politicians’ vis-à-vis business interests.

More importantly, public funding has a drawback of its own – it leads to the “etatization” of the parties. This process has been first registered in Germany, where parties enjoy significant public support. The process consists in turning the parties into quasi-state bodies, and their alienation from the electorate. Thus, paradoxically, state funding may lead to the undermining of democracy and the representativeness of political parties.

Yet, there are ways of alleviating the problem of “etatization” by still benefiting from public funding as a means of preventing the dependence of parties on strong economic interests:

Policy recommendations:

- a) Public funding (at least half of the income of the parties);
- b) Matching funds – *small donations* matched by the state;
- c) Tax credit systems which encourage small donations (explain in detail);
- d) Targeted state support for developing “direct mail” and other popular funding schemes;
- e) Banning corporate donations.

These recommendations are crucial, because political parties have turned in Eastern Europe into “cartel-parties” – elite groupings with no social basis. Party funding models in Eastern Europe must stimulate democratic participation. Public funding should be used as a stimulant for greater popular participation, and not only as a means of strengthening of the political parties.

⁶ See *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, 2000. The average index of these five countries is 31.8, when the average for all transition countries in the study is 21. For the purposes of comparison, low state capture countries like Slovenia and Hungary stand at 7.

⁷ The share of firms directly affected by the buying of legislative votes in the five countries without public funding is 38, when the average for all transition countries is 24. See *ibid*.

*Даниел Смилов**

Политическото финансиране е важно по две причини. Първо, партиите и кандидатите са важен елемент от демократичния процес. Главната цел на контрола над финансирането на партиите е да се осигури система на стабилни и отговорни партии, способни да представят интересите на избирателите. Второ, политическото финансиране е важно от гледна точка на широко дискутирания напоследък проблем за политическата корупция.

Смята се, че финансирането на политическите партии е благоприятна почва за развитие на корупционни практики. Подобен проблем е типичен не само за Източна Европа: установени демократични държави като Германия, Франция и Италия са разтърсвани от корупционни скандали във връзка с партийно финансиране, а Съединените Американски Щати са печално известни с разточителни предизборни кампании, при които често има обвинения за незаконни, корумпирани и нередовни практики на финансиране.

Напоследък популярността на корупцията измества загрижеността за стабилността и легитимността на партийната система в представителната демокрация. Антикорупционните мерки и реторика често водят до дестабилизиране на демократичните системи. Голямо предизвикателство за обществата в Източна Европа е как да бъде намерен компромис между анти-корупционната борба и нуждата да се запазят и развият демократичните ценности. Когато трябва да се избира между двете е необходимо тежестта да се постави върху демокрацията.

1. Трудностите при контрола на политическото финансиране

Правният контрол над финансирането на политическите партии е труден поради три причини:

Институционални различия

Моделите на политическо финансиране се различават в различните държави в следствие на различната държавна и управленческа структура. В някои страни основните източници на финансиране на кампаниите на партиите са самите кандидати – те, а не партията са отговорни за набиране на средствата. Подобен модел е удобен при президентски политически системи, където партиите са по-слаби в сравнение с парламентарната система. Тези модели не са разпространени в Източна Европа, но в страни като Русия и Украйна се наблюдава подобно финансиране. Друг вид финансиране е когато политическите сили са отговорни за набиране на средствата за кампаниите (при парламентарните демокрации). Повечето страни в Централна и Източна Европа спадат към тази система, както и някои страни от Западна Европа и Скандинавския полуостров.

Идеологически разлики

Идеологическото разделение е между егалитарното и либералното теоритични течения. Либералите смятат, че социалното статукво трябва да се приеме за даденост и държавата не бива да се меси в него, защото не бива да се стреми да поставя конкурентните политически партии при равни финансови условия. Обратно на либералното мнение, егалитаристите считат, че трябва да съществува ограничение на разходите по предизборните кампании и държавното финансиране, което да изравни финансовите ресурси на всички партии. Подобни модели се наблюдават в континентална Европа. Както може да се види от таблицата в Приложение 1, държавите в Източна Европа клонят към егалитарното финансиране на политическите партии, с изключение на Латвия.

Разнообразието на моделите на финансиране е още по-голямо като се вземат под внимание действителните практики в страните. Например 78% от държавите, изброени в таблицата в Приложение 1 получават някакъв вид държавно финансиране, но за някои от тях това финансиране е символично, а частни лица и фирми са основният източник на средства. Такава е ситуацията в

* Авторът е изследовател към Центъра по политически изследвания и асистент в Правния департамент на Централноевропейския университет, Будапеща. Неговото изследване по проблемите на финансирането на политическите партии и корупцията през 2001 г. е подкрепено от Международната програма за изследователска дейност на Институт “Отворено общество”, Будапеща.

България, Русия, Украйна. Страни от Централна Европа, като Словения, Унгария, Чехия и Естония имат модели на финансиране на политическите партии, които са много зависими от държавното финансиране. По този начин те спадат към егалитарния модел, дискутиран по-горе.

Конституционна рамка

Третата трудност за регулирането на финансирането на политическите партии е неясният им конституционен статут. В съвременната либерална демокрация понякога е трудно да се определи дали партиите са граждански организации или полудържавни органи. Ако се приеме, че партиите са граждански организации, те могат да настояват за правото на поверителност на финансовите си операции. Ако от друга страна третираме партиите като полу-държавни органи, тогава техните финансови операции трябва да са толкова прозрачни, колкото при всички бюджетни организации. В Източна Европа през първите десет години след падането на комунизма партиите имат относителна независимост. Те се смятат за граждански организации и дават сведения за финансовите си въпроси по специални закони, които не са много строги.

Разликите в консолидирането на демокрацията в страните от Източна Европа също затруднява намирането на универсален стандарт за финансиране на политическите партии. Някои от държавите са консолидирани демокрации, със стабилна партийна система, докато други са още в процес на преход. Войните в бивша Югославия например забавиха демократичния процес и спомогнаха за нарастване на организираната престъпност.

Всички тези проблеми пречат за установяването на универсални стандарти за финансирането на политическите партии и кампании. Но все пак не е необходимо да се подхожда строго индивидуално към всеки случай. Добър подход е да се систематизират общите проблеми за повечето страни в региона и да се предложат решения, базирани на различните условия и нужди на всяка страна.

2. Анализ на финансирането на политически партии в Източна Европа, базиран на проблемите на региона

Три различни проблема се изправят пред региона с първите десет години на прехода. Първият е липсата на прозрачност. Въпреки че повечето страни имат закони за оповестяване на сметките на политическите партии и кандидати, те са много неефективни. Вторият проблем е липсата на равен стандарт при конкуренцията в политиката. В някои държави има държавни структури, които помагат на определени партии, например някои партии са близки до президенстката институция. Третият проблем е, че някои партии губят автономията си и стават зависими от икономически интереси. Ако това се случи, тези партии вече не могат да претендират, че представят избирателите си и стават представители само на интересите на дарителите си.

2.1. Проблеми, свързани с прозрачността

Най-напредналите страни в региона са Естония и Литва, при които има практика на редовен финансов отчет. Въпреки това, мнението на изследователите и анализаторите е, че в Естония се декларира едва 70% от истинския приход на партиите. Именно неточността на официалните данни пречи на прозрачността. Някои от страните в региона дори нямат формално установена процедура на деклариране на финансовото състояние на партиите (Русия). В други страни като България тези отчети не се представят редовно. През икономическата криза на 1996-1997 година, например, партиите спират да представят финансовите си отчети на парламента. През 2000 година се приема закон, който изисква това, но данните все още са неточни. В Унгария Сметната палата е натоварена да следи финансовите отчети на партиите, но въпреки това данните все още не са задоволителни. Една от причините е, че Сметната палата не може да провери истинността на предадената ѝ от партиите информация. Особено тревожен е случаят с Македония, където управляващата партия ВМРО декларира 200% увеличение в приходите си през 2000 година, в сравнение с 1999 година. Причината за това вероятно е участието ѝ в приватизацията.

Някои от проблемите, които допринасят за липсата на прозрачност при финансирането на партиите в Източна Европа, са: **а)** приватизационни бонуси – партиите не декларират средства, получени в резултат на правителствено решение, облагодетелствало донорите; **б)** средства, получени в брой от донорите; **в)** лобирание; **г)** лично обогатяване на лидерите; **д)** нарушаване на лимита за дарения, поради невъзможността да се събират средства от малки донори; **е)** средства, идващи от криминални деяния; **ж)** чуждестранни дарения или дарения от забранени източници; **з)** пари, преведени на партийни фондации за избягване на данъци.

Традиционните препоръки за разрешението на тези проблеми са: **а)** стриктни санкции за нарушенията – в повечето случаи наказанията за партиите са само глоба или загуба на държавно финансиране; **б)** финансиране и подпомагане на разследващата журналистика; **в)** забрана на анонимните дарения; **г)** създаване на контролни агенции като Сметната палата; **д)** по-стриктни изисквания за финансови отчети; **е)** подобряване ролята на гражданските контролни групи; **ж)** предоставяне на достатъчно държавно финансиране на политическите партии; **з)** създаване на правила и регистри за лобирането; **и)** законова уредба за конфликта на интереси; **к)** регистриране на партиите и кандидатите, които надвишат лимита за финансиране на кампании. Проблемът с традиционните мерки е, че те зависят от силен и добре структуриран държавен апарат, действащо гражданско общество и професионални и уважавани медии.

Затова в региона по-голям успех в случая могат да имат нетрадиционните мерки: вместо да се създават нови и скъпо струващи постоянни административни органи, по-добре е да се използват временни надзорни групи с участие на гражданското общество, които да се създават например за наблюдение на някоя голяма приватизационна сделка. Трябва да се повишат контролът и прозрачността вътре в партиите. Това може да бъде проблемна мярка, защото се предполага намеса във вътрешно партийните структури. Въпреки това, подобна мярка е необходима, защото в Източна Европа единствено много тесен кръг от хора е запознат с функционирането на партията. Понякога дори хора от ръководството не са изцяло наясно с процеса на финансиране. Някои изследователи твърдят, че изборната система оказва влияние на нивото на корупция. Мажоритарната и пропорционална система с отворена кандидатска листа предполагат по-голяма прозрачност.

2.2. Структурни недостатъци, спомагащи облагодетелстването

В Източна Европа през първите десет години след падането на комунизма борбата в политическото пространство не е между леви работнически партии и десни партии, ползващи се с подкрепата на бизнеса, а между управляващите и опозиционните партии. В някои държави законодателството открито подпомага управляващите. Пример за това е регулирането на електронните медии. В много от страните в региона тези медии са под контрола на управляващите, което води до необективно отразяване на политическите събития, особено на предизборните кампании. Такива случаи има в Русия, Украйна, Сърбия, България, Македония, Словакия. В Централна Европа този проблем е решен с либерализирането на медийния пазар, за разлика от България, например, където до 2000 година няма частен национален канал.

Изборът на модел за партийно финансиране без държавни средства може да се разглежда като желание на партиите да запазят привилегированата си позиция. В България например управляващите партии постепенно намаляват държавното финансиране, защото се оказва, че управляващите са в по-благоприятна позиция за осигуряване на недържавно финансиране от опозицията. Подобни примери се наблюдават и в Сърбия и Русия.

Друга форма на облагодетелстване на управляващите партии спрямо опозицията е въпросът за национализиране на средствата и собствеността на бившите комунистически партии. В Словения, където наследниците на бившата комунистическа партия остават на власт дълго, национализиране на собствеността не се прави. Най-опасната форма на облагодетелстване на партиите е установяването на връзки с бизнесмени, които искат да се възползват от политически услуги.

Проблемът със структурните недостатъци може да бъде решен чрез някои от следните подходи: **а)** елиминиране на политическите назначения за директори на държавни предприятия; **б)** намаляване на политическите и приятелски назначения в държавната администрация; **в)** ревизиране на правилата за държавно финансиране; **г)** равно разпределен достъп на управляващите и опозицията до държавната електронна медия; **д)** равно разпределен достъп на управляващите и опозицията до органите, издаващи лицензи за частни електронни медии; **е)** забрана на икономическите дейности на партиите, освен притежанието на печатници; **ж)** държавно финансиране за опозиционните партии, за да се намали финансовата разлика между опозицията и управляващите.

2.3. Политическите партии в подчинение на икономическите интереси

В Източна Европа по-голяма част от даренията за политическите партии идват от големи бизнес корпорации. Така партиите стават зависими от интересите на корпорациите и пренебрегват интересите на гласоподавателите. В страни като България, Русия и Сърбия държавното финансиране покрива много малка част от партийните разходи. В Македония и Румъния държавата възстановява част от средствата от предизборните кампании. В Албания държавното финансиране е от скоро и все

още не може да се даде оценка на действието му. В Беларус финансирането от държавата се извършва само по преценка на президента. Според изследване на Световната банка от 2000 година в страните без пълно държавно финансиране на политическите партии като България, Латвия, Молдова, Русия и Украйна нелегалните дарения са средно 34,4%, докато в останалите бивши социалистически страни са значително по-ниски – 20%.

Държавното финансиране на политическите партии крие и известни проблеми. Понякога то може да доведе до “елитаризиране” на партиите. Процесът е регистриран за първи път в Германия, където партиите имат високо ниво на публично финансиране. Процесът се състои в превръщане на партиите в квази-държавни органи и отчуждаването им от електората. Така този процес може да доведе до подкопаване на демократичните принципи. Но съществуват и механизми за противопоставяне на “елитаризацията” и в същото време за оползотворяване на държавното финансиране като например: **а)** държавно финансиране на поне 50% от средствата на партиите; **б)** малки дарения, като отговарящи на тях суми се предоставят и от държавата; **в)** данъчни облекчения, които окуражават даренията; **г)** евентуална забрана на корпоративните дарения.

Тези препоръки са много важни, защото политическите партии в Източна Европа заплашват да се превърнат в картелни партии – елитистки групи без социална основа. Моделите на партийно финансиране в Източна Европа трябва да стимулират демократичния процес, да подтикват към по-голямо публично участие и затвърждаване на политическите партии.

Приложение 1: Регулиране на финансирането на политическите партии в Източна Европа⁸

Държава	СУБСИДИИ				РЕГУЛИРАНЕ				
	Държавни субсидии	Данъчни облекчения	Безплатно радио/ Телевизионно излъчване	Нематериални субсидии	Правила за деклариране	Ограничения за предоставяне на средства	Ограничения за разходи	Забрана за чуждестранни дарения	Забрана за платена реклама
Албания	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	Частично	НЕ
Армения	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Беларус	НЕ	НЕ	ДА	ДА	НЕ	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Босна и Херцеговина	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА
България	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Хърватска	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Грузия	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	Частично	НЕ
Унгария	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	Частично	НЕ
Латвия	НЕ	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	НЕ
Литва	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА	Частично	НЕ
Македония	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Молдова	НЕ	НЕ	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
Полша	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Румъния	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ	Частично	НЕ
Русия	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Словакия	ДА	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ	ДА	ДА	ДА
Турция	ДА	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	ДА	НЕ
Украйна	НЕ	НЕ	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
ОБЩО	78% N=18	17% N=18	100% N=18	89% N=18	83% N=18	56% N=18	67% N=18	89% N=18	11% N=18

⁸ Източник: Икстенс, Смилов & Валески, *Финансиране на политически партии и предизборни кампании в Югоизточна Европа: изследване на 18 държави членове на Асоциацията за провеждане на избори в Централна и Източна Европа*, (АПИЦИЕ).

***POLITICAL PARTY AND
ELECTORAL CAMPAIGN FINANCING:
THE VARIETY OF PRACTICES AND
APPROACHES***

***ФИНАНСИРАНЕ НА
ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ И
ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ:
ПРАКТИКИ И МОДЕЛИ***

FUNDING OF THE POLITICAL PARTIES IN POSTCOMMUNIST COUNTRY - THE CASE OF SERBIA

*Prof. Vladimir Goati**

The last thirteen years represent the period of tumultuous changes in all post-communist countries of the Central and Southeast Europe, but some important processes and events occurred in Serbia in the aforesaid time frame differ essentially from the changes in other countries. We will mention only two of them.

First, the authoritarian regime lasted until 2000, which means that it lasted a decade longer than in the majority of the above mentioned countries. Until October 5th 2000 we could talk about the survival of the “old regime” in Serbia. Although the 1990 Serbian constitution established the pluralistic institutions, the central role was still performed by the ex communist Socialist Party of Serbia led by Slobodan Milosevic. That party, as well as its charismatic leader, enjoyed in the beginning the broad support of the Serbian citizens, which is testified by the convincing victories of the SPS at the first parliamentary elections in 1990 (46,1% of votes and 77,6% of mandates) and of Slobodan Milosevic at the presidential elections (65,3% of the votes). But the successive elections (1992, 1993, 1997) support of the citizens to the ruling SPS decreased, and that is why that party, in March 1998 formed a coalition government with the ultra nationalist party Serbian Radical Party (SRS) and extreme left, Yugoslav left (JUL), whose president was Mirjana Markovic, wife of Slobodan Milosevic (“black-red coalition”). Notwithstanding the fact that from 1998 to October 5th 2000, SPS was only one of the members of the coalition government, that party in fact, from 1990 to 2000 was a “spine” of the ruling political order of Serbia and of the FRY. In that period SPS with its members totally “colonised” the state apparatus, so that it was impossible to draw a distinctive line between SPS and the state. Acting as “general manager” of the whole Serbian economy, SPS decisively opposed to the process of privatisation, because that way it would have lost the possibility to dispose arbitrarily with the resources of the entire economy. The essential turn occurred on October 5th 2000, when Socialist Party of Serbia and its president Slobodan Milosevic were eliminated from power by the Democratic Opposition of Serbia (DOS). That coalition – consisting of 18 parties – realised the series of fundamental reforms that completely changed the social and political environment of Serbia in which political parties are acting. Among those changes particularly important are the following: a fundamental change of the ruling political elite, abolition of the regulations that restricted free activities of the opposition or violated civil liberties and rights, entering of the FRY into the most important international organisations and the beginning of the privatisation process. In fact, since October 5th 2000 in the political life and in the economy, the process of reducing the differences between Serbia (and the FRY) and other post-communist countries in the Central and Southeast Europe was initiated.

Second, in the monitored period, Serbia was originally (1990-1991) one of the six republics of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), and since 1992, together with Montenegro, it composes the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). On February 3rd, 2003 FRY has been transformed in state community Serbia and Montenegro (SMG).

* President of Transparency International – Serbia, Vladimir Goati is professor at the Ljubljana University, professor at the University of Podgorica, and at a University of Montesquieu, Bordeaux. He works at the Institute of Social Sciences since 1973. He was a director of the Institute in the period 1982 – 1989. Takes particular interest in political parties and political campaign. His most recent publications are:

Elections in FRY from 1990 to 1998, Addendum: Elections 2000 (Second Extended Edition), 2001, Belgrade: Centre for Free Elections and Democracy;

Elections to Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) 1990-1996. Ed. Vladimir Goati, Berlin: Edition Sigma, 1998;

The Federal Republic of Yugoslavia at the Historical Crossroads". In: Transformation Processes in the Yugoslav Successor States between Marginalization and European Integration, Ed. Henriette Riegl, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000;

"A Deficit in Legitimacy: The Political Development of the Federal Republic of Yugoslavia", In: *Democratic Reconstruction in Balkans*. 2001. Eds. Margaret Blunden and Patrick Burke, University of Westminster: Centre for the Study of Democracy;

1. Legal regulations

We will tackle now firstly the legal regulation related to party financing in Serbia and afterwards, with the problem of enforcing such laws and their impact on party activities, always taking into consideration that in the political history of Serbia from 1990 till today, October 5th 2000 proved to be a very important watershed. The process of foundation of political parties in Serbia started at the end of 1989, and yet at the end of 1990, 49 parties were registered, reaching in 1996 the rise of 161 party and 227 at the beginning of 2001. Such a great number of political parties is the result, among other things, of easy conditions for their registration (only 100 signatures). Many of the registered parties exist, however, only on the paper, and approximately one tenth of the parties participates actively in today's political life. Within the active parties we will distinguish even narrower group of relevant parties in which we categorised only those which at least once in five electoral competitions (1990, 1992, 1993, 1997, 2000) won independently at least 5% of votes. Having in mind this criterion the relevant parties are the following: Democratic Party (DS), Democratic Party of Serbia (DSS), Socialist Party of Serbia (SPS) Serbian Radical Party (SRS), Serbian Renewal Movement (SPO) and Party of Serbian Unity (SSJ). The total number of the members of political parties in Serbia reaches at middle of 2001 around 800 000 (estimated), which makes approximately 10% of the Serbian population (Kosovo and Metohija excluded). So great number of political parties was influenced to a certain degree by the electoral system in Serbia that, from 1990 to 2003 - as well as in most post communist countries - experienced significant changes. The first pluralist elections in 1990 were held pursuant to the majority system (in two rounds), while at all following elections (1992, 1993, 1997, 2000) a proportional principle was applied. At those elections an electoral census of 5% was valid, but the number of electoral units varied as follows: 1992 - 9, 1993 - 9; 1997 - 29; 2000 - 1.

The first "Law on political organisations" in Serbia was promoted on July 19th 1990 and it regulates only partly the matter of financing. As it results from the title of that law, the parties are only one type of political organisations as well as the citizens' organisations, committees and movements. According to the said law, the political organisations are allowed to acquire funds from membership fees, donations, contributions, legates, testaments, budget and other sources in accordance with law, as well as from "economic activities performed". Regarding the amount of the funds the cited law does not predict any limitations, but forbids the parties to acquire resources from "foreign persons" (legal and physical). It is important to underline that this law did not assign any financial resources to the parties for campaign financing for the first pluralist elections in 1990, but it was done subsequently after the elections (1991). Such a solution entirely suited to the ruling SPS, because that party, relying on its members in the economically successful state enterprises easily provided financial sources for its needs. For the first pluralistic elections, the state, however, provided the indirect aid to the parties pursuant to the "Law on the election of national representatives" (1990). According to that law, parties - participants at the elections got the right to use free of charge under the equal conditions terms and space in the media (TV, radio, newspapers) that were financed from the public funds.

The next general act of Serbia dedicated to the party financing is the "Law on the participation of the republic in political organisations financing" (1991). That law speaks, as well, on political organisations and prescribes only that parties that gained mandates at the elections of 1990 should get monthly from the republic budget the number of the average monthly salaries equal to the number of the representatives in the National assembly. Since according to the Serbian Constitution (1990) the National assembly consists of 250 representatives, the cited law assigned to the parties annually the total of 3000 average salaries, which means that in 1991 the parties were assigned the amount of 700 000 EUR.

The problems of financing of the political parties were for the first time in an integrated and systematic way regulated in the "Law on financing of the political organisations" (1992). That law defines precisely the following income sources: membership fees, income from their own property, credits, donations, legacies, testaments and revenues from the budget. Parties are forbidden to provide funds for their activities from the governments of foreign countries, foreign companies and foreigners, from the state bodies, local self-government bodies and other legal persons except the citizens' associations and finally from anonymous persons if it exceeds 3% of the annual net income. This law prescribes that parties should keep account books on their income and expenses and that their operations are subject to the revision of the Service for payment operations and financial surveillance.

According to the "Law on financing the political organisations" the state supplies part of the means in the budget for party activities amounting to 6 000 average net salaries in the month preceding the budget adoption. Half of those means are distributed to each party proportionally to the number of representative deputies in the republic parliament, and half of them in proportion to the votes obtained. Although, according

to the cited law, the number of average salaries allocated to the parties is doubled in comparison with the solution of the Law from 1991. The total resources that in 1992 were allocated to the parties were increased for only 25% and in the years to come, due to the reduction of average salary and dramatic devaluation of dinar, were significantly reduced in comparison with 1992 and 1991. Beside the resources for the ordinary functioning of the parties, the "Law on political organisations financing" (1992) predicted that, when the elections are held, the budget provides the total of 1500 average monthly awards (in 1992 450 000 DM) for the expenses of the electoral campaign, which are distributed in equal amounts to the parties that obtained mandates at the previous elections.

By direct financial resources that the parties acquired by the cited law, it should be added the indirect means prescribed by the "Law on national representatives elections". According to that law parties are entitled at the time of pre electoral campaigns, to use, free of charge, terms in the media (TV, radio, newspapers) financed from the public funds.

The next law that regulates this field is named "Law of financing of the political parties". The law was adopted in July 1997. According to that law, parties, for their work, are assigned annually the sum of 6 000 average salaries, but the base for salary calculation was changed; instead of the month that precedes the budget adoption, the base is net salary of the previous month, which reduces the effects of possible devaluation. According to this law, the donations to the parties, by the enterprises, enterprise groups and other legal persons are limited to maximum of 50 average salaries in the republic, per month (4 000 EUR), while for the physical persons no limitations are prescribed. This law changed also the way of assigning the means to the parties for financing the election activities. Instead of the equal amounts to all the parties, half of the means were to be paid to the parties before the elections proportionally to the number of parliament members, and the other half proportionally to the number of the representatives on the day of new parliament constitution. "Law on the election of national representatives" (1997) secured - as it was also the case with the previous election law - free presentation of the parties in the pre-election period in the media financed from the public funds. The same right was also given to the parties by the "Law on elections of national representatives" that came into force in October 2000. Apart from the republic laws, the issue of the political parties financing is regulated by the federal regulations (1992, 2000) which enable the parties assistance in campaigns for federal elections.

After the October fiasco of Milosevic's regime, the newly elected Federal Assembly of the FRY adopted in December 2000 the "Law on financing the political parties" that integrally regulates this matter. According to that law, for functioning of the parties represented in the federal parliament the annual amount of 0,2% of the total budget revenues is provided. One fifth of those means is distributed in equal amounts to the parties that have their representatives in the Assembly, and half of the remaining 80% is distributed to the Citizens' council and half to the Council of the republics of the Federal assembly. Within both councils the financial funds are shared to the parties proportionally to the number of their members. The amount of the resources that the parties get for covering the expenses in the year of elections is also determined in proportion (0,25%) with the budget revenues. The cited law lists the identical sources from which the party must not acquire funds for its activities as the relative republic law (1997). The change is only insofar that the federal law determines that the anonymous income should not exceed 5% of the income from the federal budget, instead of 3% of the expenditures of the republican law.

It is important to stress that this federal law, for the first time, brought the issue of enormous property of the League of Communist of Yugoslavia (SKJ) and of the Socialist League of the Working People of Yugoslavia (SSRNJ) from the period of the "self government socialism" (houses, apartments, office premises, enterprises, motor pool) that was usurped by SPS in 1990. According to the Article 13 of that law, such property should be evidenced, and its users are obliged to handle it to the Federal government within six months. Along with the transformation of the FRY into SMO, this federal law ceased to have force.

Formerly cited republican law prescribes the obligation of the parties to keep accounting books and the right of the competent bodies to control the legality of their operations. But, the law did not impose the obligation of the parties to publish and enable broader public the inspection in their revenues and expenditures. Therefore, the analysis of that important aspect of the party life is based on partial data which the researcher managed to obtain by his "private connections" or which were presented by the party officers in media or, revealed by the state bodies in the cases of illegal expenditure of the budget resources. The impossibility of the direct inspection of the documents of the parties surely represents the great obstacle to the complete inspection of their financial operations, but it would be wrong to believe that by eliminating that obstacle all research problems would be solved. Such a conclusion would be wrong because, as we shall demonstrate, in

Serbia until the October turn in 2000, the most important party revenues were not evidenced at all in the party documentation.

2. Financing in practice

Although the legislator of Serbia tended to predict and precisely regulate the revenue sources of the political parties, it succeeded only partially in that and only for some of less important party revenue sources.

State funding

The legislator had little success especially regarding the two most important sources of party revenues, state financial support and donations. Until October 5th 2000, for the ruling SPS, legally predicted financial aid of the state was a small portion of the state resources, which that party arbitrarily, used for its needs. It is witnessed by the control of the budget expenditure in 2000, which was done by the Ministry of Finances of the Republic of Serbia. In its report, published at the end of October 2001, the Ministry certified, among other things, that approximately 26 million EU was illegally spent, and that around 44 million EUR was used without purpose. The control showed that great part of the budget means was used for car purchase or loans (which were not restituted) to the enterprises whose owners or managers were ministers in the coalition republic government (SPS - JUL - SRS), and the other part, indeed, significantly lower, was illegally paid to the ruling parties. Due to the drastic illegitimacies in budget spending, in the middle of 2001, criminal charges were brought against 25 ex-ministers of the Serbian government (of total 35), as well as against ten deputy ministers and directors of the republic administrative bodies. We stated the results of control of expenditures of budget means of 2000 carried out by the new authorities, but it is probable that the results would be similar for the control of budget expenditure in the previous years. Maybe the dimensions of abuse of the budget means would be even greater, because the “old regime” in Serbia lasted only till October 5th, so the described abuses were carried out only in the period of nine months of 2000.

By using arbitrarily enormous state means the ruling SPS from 1990 till October 5th 2000, not only easily satisfied the needs for its own functioning, but had enough money for bribing the leaders of the opposition parties. Two examples are characteristics in that sense. The first example occurred after the conflict that aroused in 1993 between SPS and its ally, the ultra nationalist SRS. In order to prevent the attempts of the SRS to block the legislative initiatives at the federal level, SPS, initially induced a split in SRS which caused that five federal representatives left SRS forming “Serbian Radical Party - Nikola Pasic” (SRS - NP). After that, SPS gave the five representatives of that party 50 000 EUR each or the apartment in Belgrade, as the reward for the support of the propositions of SPS in parliament. The second example are publicly expressed and not denied claims that the ruling SPS gave during 1993 and 1994 to the president of SRS Vojislav Seselj some 5 million EUR for support of the socialist and breaking up of the opposition. These examples, as well as the previously described illegal use of the budget means, are probably the top of the “iceberg” under which a broad system of arbitrarily use of the state funds for party purposes, was hidden, due to which till October 5th 2000, we could talk of Serbia as of the “party state”.

As we previously stated the parties in Serbia get also an indirect assistance from the state that consists of the right to use, in official media, free terms within the “election time (space)” in the pre-election campaigns. It should be stressed, firstly, that such right was not directly violated at the republic elections, because at those elections all the parties and groups of citizens used equal period in minutes and space within the previously determined “election time”. But great number of election participants – from 17 to 50 parties and groups of citizens, of which some were completely anonymous – reduced not only time (space) for free presentation of each participant, but also the interest of voters for that form of electoral presentation. An extremely great number of participants at the electoral competitions in Serbia is not, however, accidental, but it was created to the great extend by the ruling SPS. That is shown by the fact that just before the elections, new political parties of similar titles as the opposition parties were formed, that provoked confusion among the voters. Any trace of those parties got lost after the electoral competition (“meteor parties”).

While, in the described way SPS reduced the importance of free presentation in the “electoral time (space)” for the opposition, that party realised expressly superior position in comparison to the opposition in regular transmissions of the official media, particularly in the prime time political programs. Complete inequality of the opposition in media compared to SPS is one of the reasons for which the independent experts and OSCE monitors valued that the given four electoral competitions could not be considered “free and fair”. It should, also be stated that neither at the republic elections held in December 2000 - after the October turn - in the sphere of media, HE complete equality of the parties was achieved. At those elections DOS coalition had precedence over the parties of the “old regime” (SPS - JUL - SRS), but the level of the media inequality at those elections was significantly lower than at the previous elections.

Private donation

In the conflict with Milosevic's "party state", the opposition parties were forced to rely on the donations from individuals and organisations, both from the country and abroad, although the foreign donations were legally banned. In the first half of the nineties the opposition parties received large funds from wealthy individuals from the country. It can also be supposed that in exchange, the opposition parties enabled the election of those "party patrons" at the managing party bodies or (and) in the parliament, which certainly is a form of political corruption. However, there are no exact data on that, but the cases of wealthy individuals that, after a short party membership (or even with no party experience at all) became representatives in the National Assembly.

The money transfer in political or more concretely in parliamentary power is made easier by the fact that from 1992 in Serbia, the proportional electoral system went into effect, where the composition of the election list and the order of the candidates predominantly depends on the party leader. In the mostly applied form of the proportional system the lists are closed, which means that the individuals who are at the beginning of the list have most chances to be elected. But this is not the case with the Serbian "Law on election of the national representatives" (2000). According to the article 84 of that law, the party is obliged to submit at its own choice the names of the candidates from the list to whom it assigns the election mandates not later than ten days after the announcement of the election results when the total electoral output of the party is known. This represents an extremely non-democratic solution, since the party management decides on the composition of the parliament after the citizens' voting. Except that, the described solution eases the corruption because it prolongs "competition" between the pretenders to the representative's mandate even after the voting had been finished. It can be even assumed that, with a doze of cynicism, that the "price" of mandate in such circumstances varies; "price" is probably greater if the party won, and lower if it lost elections.

We will now treat the donations from abroad, i.e. illegal donations. There are two most important type of donors; the first are the emigrants' organisations and rich individuals, and others are the international organisations and funds. In the first half of the nineties the most important sources of financial sources for the opposition parties of Serbia were the gifts of the emigrants' organisations and individuals from the west European countries, the USA, Canada and Australia ("Serbian diaspora") After that, the importance of that income decreased, which is, at least partially, the consequence of the multiply electoral failure of SPO (an the Serbian opposition on the whole) to win at the elections (1990, 1992, 1993). The other reason of reduction of the financial help from this source is because it seems that part of that help finished at the bank accounts and in pockets of the opposition leaders.

In the second half of the nineties the opposition parties relied more and more on another, also, legally forbidden source of aid: the international organisations and funds. Since these are exceptionally great, but illegal means, we are forced, in evaluations of amounts of those means, to rely to the anonymous testimonies of leaders and activists of the parties which until October 5th were in opposition. According to the reliable estimations, the DOS campaign for parliamentary and presidential elections held in September 2000 was financed predominantly by the international organisations and funds and cost around 2 million EUR.

Membership fee

The membership fee membership is predicted by all the relevant parties of Serbia and at the beginning of 2003 takes a relatively small portion in the party revenues (5-15%). The amount of membership fee varies: in SPS, DSS, SPO it is 1/2 EUR monthly and in DS it is only 1,5 EUR annually. Till October 5th 2000 in ruling SPS existed the obligatory membership fee, but the party top suggested that the issue of the membership payments was not to be mentioned so as "not to irritate the members". It is quite understandable since the party membership fee was then only "a drop in the ocean" of the income of the SPS.

The significance of the membership fee is greater, of course, in those parties that have greater number of members as DSS (around 120.000), DS (around 100 000), SPS (around 40 000) and SRS (around 30 000). As a rule, the income from the membership fees serves for covering the expenses of the work of local organisations. In some parties of Serbia, members who carry out professional duties in the state and party are obliged to give at the end of 2001, in favour of the party greater percentage of their salaries from other members. Party and state officials of SPS set aside 3% of their income and SPO officials 10%.

Economic activity

Part of their income, the parties in Serbia, before all, the SPS, provide also through their own companies. Of course, regarding the amount of the income from the party companies, SPS was until October 5th 2000, in far

better position from the opposition parties. The advantage of SPS over the opposition in that period resulted firstly from the fact that SPS inherited from the SKJ great money funds, business premises and motor pool which after 1990 enabled the expansion of the “party business” Apart from that, in almost completely state economy of Serbia goods and services offered by the companies owned by SPS, undoubtedly, had a privileged treatment at the state or para-state organisations led by the members of the same party. But after the political revolution of October 5th 2000 not only the advantages that SPS, as a ruling party, had disappeared, but also, as we have mentioned before, the property that it inherited from the SKJ and SSRNJ as well. Due to lost of political power and property inherited from SKJ and SSRNJ, SPS face today hard financial problems.

Last but not least, large scale police investigation which started after the murder of Prime Minister Zoran Djindjic (March 12th 2003), highlighted not only the strong connection between some parties and organised crime, but that organised crime financially supported ultra-nationalistic SRS, and his leader, Vojislav Seselj.

Taking into consideration the weakness of the party financing, the government of Serbia announced at the beginning of 2001 the adoption of a new law, but the work on that is still at the initial stage. In order to speed up the adoption of that law, the expert group of the Centre for free elections and democracy elaborated and published at the beginning of November 2001 the model of the “Law on party financing”. That model received support from OSCE and was well received by the majority of political parties and broader public. By the adoption of this (or similar) law, greater transparency will certainly be realised in Serbia, regarding the financial operations of the parties which – as we previously described – are predominantly carried out in the “grey zone”.

The urgency of adoption of new law of parties funding is increased by three factors. First, in the actual period in Serbia, the process of giant transfer of state into private property is in progress, as it was the case with the majority of post communist countries of the Southeast Europe in the first half of the nineties. This situation represents a “Promised Land” for financial fraud of all kind. Second, apart from this, very high percentage of ongoing economic activities in Serbia (production, trade, and expenditure) is carried out of the legal streams (“grey economy”). Third, the process of privatisation in Serbia is not sufficiently regulated which help that, at least part of the enormous money sources that change their owner in the process of privatisation would be “diverged” in the party funds and probably on the private accounts of the party leaders.

ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКА СЪРБИЯ

Проф. д-р Владимир Гоати*

Последните тринайсет години са период на големи промени за страните от Централна и Югоизточна Европа. Но промените в Сърбия са по-различни от тези в нейните съседки. Авторитарният режим на управление продължава до октомври 2000 година, с 10 години по-дълго отколкото в другите държави в региона. Въпреки че през 1990 година сръбската конституция установява плурализъм в управлението на държавата, централната роля до 2000 година все още се заема от Милошевич и неговото обкръжение. Сръбската социалистическа партия на Милошевич “колонизира” държавния апарат до такава степен, че не съществува ясна граница между партията и държавата. Партията се противопоставя на приватизацията, защото по този начин би загубила финансовата подкрепа на едрия бизнес в страната.

Процесът на формиране на политическите партии в Сърбия започва през 1989 година и до края на 1990 година в Сърбия вече има 49 регистрирани партии, през 1996 година броят им достига 161, а през 2001 година те вече са 227. Много от тези партии, обаче, съществуват само на хартия и едва 10% от регистрираните се включват в политическия живот на страната. А от всички политически активни партии само 6 са печелили над 5% от гласовете в Сърбия: Демократическата партия (ДП), Демократическата партия на Сърбия (ДПС), Социалистическата партия на Сърбия (СПС), Сръбска радикална партия (СРП), Сръбско движение “Възраждане” (СДВ) и Партия на националното единство (ПНЕ). Законите за финансиране на политическите партии в Сърбия са променени многократно от 1990 година насам. Постоянна остава само забраната за финансиране с чуждестранни средства.

По времето на Милошевич държавата осигурява безплатен предизборен достъп до радио и телевизионно време за всички партии. Освен това те получават месечни субсидии от държавата, базирани върху броя спечелени парламентарни места. Партиите разчитат допълнително на финансиране чрез дарения, членски внос, приходи от собственост и други. Според изменения в закона за финансиране на политическите партии от 1997 година, партиите получават държавно финансиране в максимален размер 6 000 средни месечни работни заплати. Даренията от юридически лица и еднолични търговци не могат да надвишават 50 средни работни заплати в републиката (около 4 000 евро общо), докато за дарения от физически лица няма ограничение.

След свалянето от власт на Милошевич през октомври 2000 година се приема нов закон за финансиране на политическите партии в Сърбия. Според този закон за финансиране на парламентарно представените партии се отделят 0,2% от държавния бюджет. Една пета от сумата се разпределя поравно между парламентарно представените партии. Половината от останалите 80% се разпределя между Съвета на гражданите и Съвета на Републиките. Съветите разпределят пропорционално тези средства между партиите въз основа на броя места, които всяка партия е спечелила.

Законът от 2000 година за първи път повдига въпроса за огромната собственост на Комунистическата партия, която е наследена от партията на Милошевич през 1990 година (жилищни сгради, апартаменти, офиси, предприятия, автомобили). Новото правителство изисква цялата тази собственост да се предаде на държавата в срок от шест месеца. Политическите партии са задължени

* Президент на Transparency International - Сърбия, Проф. Владимир Гоати е преподавател в Университета в Любляна, в Университета в Подгорица, и в Университета Монтеско, Бордо. От 1973 година работи в Института за социални изследвания, а от 1982 до 1989 е негов директор. Научните му интереси са в областта на политическите партии и политически кампании. Последните му публикации са:

Изборите във Федерална Република Югославия 1990-1998, Приложение: Изборите от 2000 г. (Второ допълнено издание), Белград: Център за Демокрация и свободни избори, 2001

Владимир Гоати, *Избори за Федерален и Републикански парламент на Югославия (Сърбия и Черна Гора) 1990-1996*, Берлин, 1998

“Федерална Република Югославия: на исторически кръстопът” в: *Трансформационните процеси в бившите Югославски републики: между периферията и европейската интеграция, Баден-Баден, 2000*

“Криза на легитимността: Политическото развитие на Федерална Република Югославия”, в: Маргарет Блунден и Патрик Бърк (съст.) *Демократичното преустройство на Балканите*, Уестминстърски Университет: Център за Демократични изследвания, 2001

да поддържат изрядни счетоводни книги и да ги представят за проверка на компетентните държавни органи. Но законът не задължава партиите да публикуват финансовите си отчети или да ги предоставят на обществеността. Поради това за настоящия анализ на проблема на финансирането на партиите авторът е използвал материали, придобити чрез лични контакти или материали, разкрити от правителството, за да се демонстрират случаи на злоупотреба с партийни и държавни средства.

Невъзможността за директен контрол над финансовата документация на партиите е голяма пречка за пълното наблюдение на финансовите им операции, но проблемът няма да бъде решен само с отстраняване единствено на тази пречка, защото голяма част от най-големите доходи на партиите не се вписват в счетоводната им документация.

Преди октомври 2000 година законодателството за финансиране на политическите партии не бележи особен успех при контрола над двата най-основни източника на финансиране – държавните средства и даренията. Социалистическата партия на Милошевич разполага с държавните средства по своя преценка и след идването на власт на Демократичната опозиция става ясно, че повече от 26 милиона евро държавни средства са похарчени неправомерно от партията, а над 44 милиона евро са използвани нецелесъобразно. Финансовите разследвания на новото сръбско правителство показват, че хората на Милошевич са използвали голяма част от държавния бюджет за покупка на автомобили или отпускане на несъбираеми кредити на бизнесмени, приближени до управляващата коалиция.

Политиците използват държавните средства, за да покриват собствените си нужди и да подкупват лидери на опозиционните сили. През 1993 година възниква конфликт между управляващата Социалистическа партия на Милошевич и нейния коалиционен партньор Сръбската радикална партия. В опит да предотвратят осуетяването на законодателни инициативи на социалистите от страна на радикалите, хората на Милошевич подкупват членове на Радикалната партия да се отделят в самостоятелната Сръбска радикална партия – Никола Пашич (СРП-НП). Отцепниците получават по 50 000 евро и апартамент в Белград като награда за подкрепата им към социалистите в парламента. През 1994 година Социалистическата партия дава 5 милиона евро на лидера на Сръбската радикална партия Войслав Шешел, за да си осигури подкрепата му срещу опозицията. Други похвати за ограничаване на подкрепата на опозицията по времето на Милошевич, са създаването на така наречените “партии-метеорити,” които се сформират само за съответната предизборна кампания и се разпадат след изборния ден. Тези партии носят имена и символи близки до опозиционните и предизвикват обръкването на гласоподавателите.

Поради откритите огромни финансови нарушения през 2001 година са повдигнати обвинения срещу 25 бивши министри (от общо 35) от сръбското правителство, както и срещу десет заместник-министри и управляващи републикански административни органи.

По-горе в текста стана ясно, че държавата осигурява предизборно безплатно радио и телевизионно време на всички кандидати. Но поради големия брой партии и кандидати (от 17 до 50 различни, някои от които съвсем непознати), се намалява не само времето за изява на всеки кандидат, но също и зрителския интерес към радио и телевизионните предизборни дебати. В същото време управляващата партия на Милошевич запазва за себе си изявите в най-гледаните политически предавания. Поради това ОССЕ констатира, че предизборните надпревари по времето на Милошевич не са честни и кандидатите не са поставяни при равни условия при медийните си изяви. Тази тенденция продължава дори при републиканските избори от декември 2000 година.

По времето на Милошевич и срастването на неговата партия с държавния апарат, опозиционните партии разчитат главно на дарения от частни лица и организации от страната и чужбина, въпреки че даренията от чуждестранни лица са забранени в Сърбия. През първата половина на 90-те опозиционните сили се финансират от богати личности в Сърбия. В замяна партиите избират благодетелите си на ръководни постове в партийната йерархия и парламента, което може да се смята за форма на политическа корупция.

Може да се каже, че пропорционалната избирателна система в Сърбия, при която лидерът на партията подрежда кандидатите в листата (кандидатите на предни места в листите имат най-голям шанс да бъдат избрани) увеличава заплахата от корупция. Но с новия изборен закон от 2000 година вече е определено, че партиите трябва да подадат листите с имената на кандидатите, които са определени за носители на изборните мандати до 10 дни след обявяването на изборния резултат. Подобно изискване е изключително недемократично, защото партийните лидери решават състава на парламента самостоятелно след като хората вече са дали глас си. Тази ситуация допълнително

предразполага към корупция, защото води до ожесточена “конкуренция” между кандидатите за парламентарни места след изборите и изборът на кандидати се прави от партийните лидери.

Даренията от чужбина за политическите партии са забранени със закон, но въпреки това голяма част от организациите и кандидатите разчитат на тях за финансиране на предизборните си кампании и оперативни разходи. Има два вида дарители. Първите са емигрантски организации и индивиди, а вторите са международни фондове и организации. През първата половина на 90-те години основният източник на финансиране за сръбските опозиционни сили са емигрантските общности в Съединените щати, Канада и Австралия. След това този приход започва да намалява отчасти поради лошото изборно представяне на опозицията. Също така за част от чуждестранните приходи се смята, че са присвоени от лидери на опозицията. Затова през втората половина на 90-те години опозиционните партии в Сърбия разчитат повече на втория тип чуждестранно финансиране – средства от международни организации и фондове. По данни, предоставени от опозиционни лидери преди 2000 година, повече от 2 милиона евро са дарени от международни организации за президентските избори през септември 2000 година.

Средствата от членски внос съставляват малък процент от доходите на партиите (около 5-15%). Размерът на членския внос варира за различните партии. Размерът на сумите, събрани от членски внос е значителен за партиите с многобройни членове като Демократическата партия на Сърбия (120 000 члена), Демократическата партия (100 000 члена), Социалистическата партия на Сърбия (40 000 члена) и Сръбската радикална партия (30 000 члена). По правило средствата от членския внос се използват за покриване на разходите на местните партийни организации. Партийни членове в ръководството на партията и в държавната администрация се задължени да даряват част от доходите си на партията – в Социалистическата партия даряват 3%, а в Сръбското движение “Възраждане” – 10% от доходите си.

Някои от партиите осигуряват част от приходите си чрез компаниите, които притежават. До октомври 2000 година Социалистическата партия е в най-благоприятно положение относно компаниите, на които е собственик, защото тя наследява сградите, офисите, компаниите и автомобилите на Комунистическата партия. В началото на 90-те години тези средства спомагат за разширяването на партийния бизнес. Стоките и услугите на компаниите на Социалистическата партия се ползват с големи преференции и това води до огромни печалби за компаниите и партията. Но след свалянето от власт на Милошевич, партията губи и финансовото си наследство в полза на държавата. Днес Социалистическата партия е изправена пред сериозни финансови проблеми.

Започналото разследване след убийството на премиера Зоран Джинджич (12 март 2003 година) разкри и силни връзки между някои партии и организирани престъпни групировки. Смята се, че престъпни групи са финансирани ултра-националистическата Сръбска радикална партия и нейния лидер Войслав Шешел.

Вземайки под внимание слабостите на законите за финансиране на политическите партии, през 2001 година правителството започна създаването на нов закон, но той е все още в начален стадий. За да ускори приемането на закона, Центърът за свободни избори и демокрация публикува през ноември 2001 година модел на закона, който получи одобрението на ОССЕ. Подобен закон ще гарантира по-голямата прозрачност при операции по финансирането на политическите партии в Сърбия, някои от които в момента са част от сивата икономика. Три фактора повишават нуждата от бързото приемане на закона: прехвърлянето на собственост и активи, наследени от социалистическата партия на държавата може да доведе до финансови измами и злоупотреби без подходящ контрол. Голяма част от сръбската икономика (производство, търговия, износ) се осъществява в сивата икономическа зона. Освен това процесът на приватизация в Сърбия не е достатъчно регулиран и може да се предполага, че част от огромните ресурси, които сменят собственика си ще преминат в партийните каси или банковите сметки на партийните лидери, ако липсва подходящо законодателство.

**PARTY FUNDING AND CORRUPTION IN BALKAN COUNTRIES –
THE CASES OF SLOVENIA AND CROATIA**

*Jurij Toplak**

Introduction

Slovenia and Croatia were the northern most federal units of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia and they were also the most developed ones. They both gained their independence on June 25, 1991, just minutes apart. The legal system of both countries relies heavily on the laws of the western European countries, especially the ones of Germany and Austria. Some laws are even said to be literally copied and therefore many areas are regulated very similarly in Slovenia and Croatia. This is the case also with the area of party funding and therefore it is most appropriate to present the party funding models of both countries parallelly.

Slovenian parliament is referred to as incomplete bicameral parliament since only one of the two chambers has legislative power. The National Assembly (“Državni zbor”), the legislative chamber of the parliament consists of 90 members, two of whom are representatives of Italian and Hungarian minorities. The rest 88 members are elected every four years according to proportional representation principle and the constitution explicitly requires PR system to be used for the elections to the National Assembly.¹ The constitution also sets the electoral threshold to four percent.² The second chamber, the National Council (“Državni svet”), consists of 40 representatives of corporations, labor unions, educational organizations, regional interests, etc. They are elected indirectly and they are not elected through the party lines. The National Council also does not have legislative powers except the right to legislative veto, which can be easily overruled by the National Assembly.³

According to the original 1990 text of the Croatian constitution, Croatian parliament (“Sabor”) was composed of two chambers.⁴ However, the constitutional amendments of 2001 established unicameral parliament in Croatia. According to the constitution it can have between 100 and 160 members,⁵ but currently it consists of 151 members. Present law expects the future parliament to be composed of 148 members, eight of them will be the representatives of the ethnic minorities living in Croatia.⁶

There are 38 political parties registered in Slovenia.⁷ However, there are only eight of them represented in the parliament. For more than a decade Liberal Democracy of Slovenia⁸ has been the leading party and has won all the parliamentary elections since 1992. In Croatia there are 86 parties registered and 16 of them are

* Jurij Toplak is constitutional law assistant professor and researcher at the University of Maribor School of Law. Presently he is serving as a Fulbright fellow at the University of California, Los Angeles School of Law. He is also a member of the Central Electoral Commission of the Republic of Slovenia.

¹ See Art. 80 (5) of *The Constitution of the Republic of Slovenia* (Ustava Republike Slovenije), National Gazette RS 33/91, 42/97, 66/00.

² *Id.* For complete coverage of the elections, election campaign, results and law of Slovenia see <<http://www.volitve.si>>.

³ See more on the National Assembly and the National Council in Lukšič, Igor, *The Political System of the Republic of Slovenia: A Primer, Znanstveno publicistično središče*, Ljubljana, 2001, pp. 14-23. For a detailed view on constitutional order of Slovenia, see Rupnik, Janko, Rafael Cijan & Božo Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije*, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, 1994 & 2001.

⁴ One of them was called House of Representatives (Zastupnički dom) and the other one was called House of regions (Županijski dom). See Art. 70 of the Constitution of the Republic of Croatia (Ustav Republike Hrvatske), National Gazette 56/90.

⁵ See Art. 71 of the Constitution of the Republic of Croatia.

⁶ See Art. 15, 16 and 38 of the Croatian Parliamentary Election Law (Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor), National Gazette 116/99, 109/00, 53/03.

⁷ See Slovenian Ministry of Interior web page <<http://www.sigov.si/uunz/stranke.htm>> (June 25, 2003).

⁸ Liberalna demokracija Slovenije (LDS). Association of Socialist Youth of Slovenia (Zveza socialistične mladine Slovenije – ZSMS) transformed from the offspring organization of the Communist Party into a political party and soon it became leading political party in Slovenia.

presently represented in the Sabor.⁹ From 1990 until 1999 Croatian Democratic Association¹⁰ has practically been a sole governmental party in Croatia while a multi-party coalition is in power since.

Both countries use mixed model of party financing, therefore parties are funded both from the budget and from the source of private donations. In the following chapters the funding schemes of both countries will be explained in detail and both the strengths and weaknesses of the schemes used will be presented.

The laws and regulations in the area of party funding

In June 1991 both Slovenia and Croatia became independent states. In December 1990 Croatian Constitution and in December 1991 the new Slovenian Constitution were adopted. The constitutions did not contain provisions on political parties or their financing.¹¹ In fact, the originally proposed constitutional text of the Slovenian constitution contained a provision, which demanded political parties to expose data on their assets and financing to public view.¹² However, this provision was not adopted in the final version of the constitutional text. In 2000 Croatian parliament adopted constitutional amendments adding the provisions that demand public finances to be publicly disclosed.¹³

In the beginning of the nineties the countries did not have any laws on party funding and the disclosure of financial information of parties. In 1992 laws on the elections to the parliament and on elections of the president in both countries were adopted. While the Croatian laws contained few provisions on campaign financing¹⁴ Slovenian laws did not touch the issue. In Slovenia a law on party funding was proposed in 1992, but it was not enacted. Until 1994 there was a total legal vacuum in the area of party funding and campaign financing in Slovenia. On the other hand, in 1993 Croatian parliament enacted Political Parties Act¹⁵, which regulates the regular party funding. As late as in 1994, after the 1992 parliamentary and presidential elections, which were held in the already mentioned legal vacuum on campaign finances, Slovenia adopted two important laws – The Political Parties Act¹⁶ and the Election Campaign Act.¹⁷ The first one regulates the regular funding of the parties while the second one regulates the funding and spending of the candidates and parties in the time of electoral campaign.

The laws regulating party financing have not changed much from the time they were adopted. The only important change in Slovenia was the one resulting from the Constitutional Court decision demanding also non-parliamentary parties to be funded from the budget. In Croatia there were three amendments of the Act on political parties and in all three occasions party funding article (article 19) was changed. However, changes were minor. Mostly they included only raise of the amount of the funds and raise of the penalties for breach of the funding rules. The only significant amendment was the one from that changed the proportion of the budgetary funds each party receives. The new model is very similar to the Slovenian model and both of them are explained below.

Financing of political parties and election campaign in Slovenia is presently regulated by:

- Act on Political Parties;
- Election Campaign Act;
- Ordinance on the Contents and Form of Yearly Report and Shortened Yearly Report of Political Parties¹⁸.

⁹ Twelve parties won mandates at the last elections but some of them fell apart soon after the elections and some parliamentarians established new parties.

¹⁰ Hrvatska Demokratska Zajednica (HDZ).

¹¹ The only constitutional provision that mentions political parties, is the provision prohibiting policemen and professional members of the army forces from party membership. See Art. 42 (4) of the Slo. Const.

¹² See Art. 42a of the Draft text of the Constitution and the parliamentary discussion on the article in Cerar, Miro & Perenič, Anton (eds.), *Nastajanje slovenske ustave, Državni zbor*, Ljubljana, 2001, pp. 112, 461-465.

¹³ Art. 6, par. 3 of the Constitution of the Republic of Croatia reads: "Parties shall publicize the accounts on sources of their assets and property."

¹⁴ See for example Art. 16 of the Croatian President's Election Act (*Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske*), National Gazette 22/92.

¹⁵ See Croatian Political Parties' Act (*Zakon o političkim strankama*), National Gazette 76/93, 111/96, 164/98.

¹⁶ *Zakon o političnih strankah*, National Gazette RS 62/94, 70/00.

¹⁷ *Zakon o volilni kampanji*, National Gazette RS 62/94, 17/97.

¹⁸ *Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank*, National Gazette RS 2/01.

In Croatia party and election financing is regulated by:

- Act on Political Parties;
- Act on Parliamentary Elections;
- Act on Presidential Elections;
- Act on elections of members of the representative bodies of local and regional self-government¹⁹.

In both of the countries regular financing of the parties is regulated in an act containing other provisions on the parties (provisions on the registration of the party, its organization, etc.) while the election campaign is regulated differently – in Slovenia there is a special act regulating financing of campaign of all kinds of elections while in Croatia each of the election laws contains few provisions on the campaign financing. To make a comparison, in Serbia, being the third of the former Yugoslavian republic, both regular party funding and election campaign financing are regulated by a single law, but separately from the law regulating registration and organization of the parties.²⁰

The rules on party funding in Slovenia are included in chapter IV of the Act on political parties, titled “Party financing”. Art. 21 enumerates the sources of party financing, which are:

- membership dues;
- donations from private persons and legal persons;
- revenues from the property;
- gifts;
- legacies;
- budget;
- profit of the companies owned by the party.

Act on political parties also contains more detailed rules regarding these sources of financing, mostly about financing from private donations, budget donations and companies owned by the party. Act on political parties includes also rules about financing of parties youth organizations, prohibitions on financing from abroad and rules on financial reporting and supervision over party financing. Act on political parties includes also rules on party financing from local governments. It ends with the section containing fines for political parties and responsible individuals in the case the law is broken.

Some rules on financing and reporting of financial situation are included also in Election Campaign Act. However, these rules regulate party campaign costs refunding. But it must be noted that refund of the campaign costs means a good source of financial sources for the parties. Parties are allowed to receive EUR 0.30 for each vote they receive at the parliamentary elections.²¹ They also receive EUR 0.10 for each vote their candidate receives at the presidential elections.²² In the case that municipalities decide so before the elections, local party organizations receive also refund of the costs for the local elections – both the municipality council and mayor elections.²³ Parties are not allowed to receive more refund than it was costs presented in their reports of the electoral campaign expenditures.

Among the other regulations, Ordinance on the Contents and Form of Yearly Report and Shortened Yearly Report of Political Parties must be mentioned. It defines contents of the financial reports, which have to be delivered yearly. It contains also blank forms of the financial report, which have to be filled out by the parties. Constitutions and regulations of the parties regulate financing of each individual party differently – within the limits set by law, of course.

Similarly to the Slovenian regulation in the Act on Political Parties, art. 18 of the Croatian Act on Political Parties, enumerates the following sources of party funding:

- membership fees;
- donations;
- publishing business;
- selling of the party commercial materials (pens, hats, etc.);

¹⁹ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, National Gazette 33/01.

²⁰ See Serbian Party Finance Act (Zakon o finansiranju političkih stranaka), Službeni glasnik Republike Srbije, 32/97.

²¹ Art. 21 (1) of the Election Campaign Act.

²² Art. 22 of the Election Campaign Act.

²³ Art. 24 of the Election Campaign Act.

- organization of party manifestations;
- state budget;
- local budget;
- other sources allowed by law.

These sources have been enumerated as it is seen above by the amendment of the law in 2001. Previously parties were allowed to own companies and get the profits from them similarly as they are allowed to do that in Slovenia. However, in 2001 the law was changed and now in case that parties are publishing newspapers or books they have to do it directly under their own organization rather than under an owned company.

Different election laws in Croatia regulate the campaign financing and the refund of the campaign costs. Contrary to the regulation in Slovenia, where parties receive refund after the elections according to the votes they won at the elections, in Croatia all the parliamentary parties receive funds for the coverage for election expenses in advance at the beginning of the campaign period.²⁴ The amount is equal to the one yearly funding amount of the regular party funding according to the Act on Political Parties, therefore proportional to the seats the party had during the last parliamentary term. The parties also have to publish the amounts they expect to spend during the campaign. non-parliamentary parties receive the funds after the elections in case they won at least 5% of the votes in one of the electoral districts.²⁵ The Government determines the amount these parties receive 20 days before the elections. At the presidential elections candidates who receive at least 10 percent of the votes are eligible to receive refund of the expenses from the budget. Contrary to Slovenia, where candidates receive funds in proportion to the votes received, in Croatia all the eligible candidates receive the same amount, which is determined by the government 30 days before the election.²⁶

The funding sources

Membership Fees

Most of the political parties in Slovenia and Croatia collect membership fees from their members. Most of them vary from EUR 2 to EUR 20. Some parties use lower rates for students or retired persons. It must be noted that some parties do not even collect membership fees. For example, Youth Party of Slovenia,²⁷ a parliamentary party, uses only a symbolic membership fee of 1 Slovenian Tolar (which is less than EUR 0.01). The highest membership fees are in Slovenian United List of Social Democrats. The party expects from the members to pay monthly 1% of their net salary to the party, but the party allows them to pay less, too.

There are no legal limits on membership dues in any of the two countries. In Slovenia membership dues are considered as private donations when party deposits its yearly report to the authorities. In the yearly report membership dues and private donations are summed up together. Therefore, private donations cannot be concealed as membership dues for the purposes of avoiding reporting and disclosure requirements. If an individual donates amount larger than three monthly salaries in one year, party must report it – regardless whether it was given to the party as a donation or as a membership fee. It is therefore difficult to know what is actual percentage of the membership dues in the party incomes, since the donations and membership dues are often presented as one amount in the reports. Some parties present membership dues and donations separately and the others present them together as one amount. When the parties present membership fees in their reports separately, the amount collected through membership fees varies from about four percent (Liberal Democrats of Slovenia) up to eighteen percent (Slovenian ZLSD). As said, some parties do not even collect membership fees. ZLSD collects about EUR 250 000 yearly through membership fees and the Slovenian leading party, LDS, collects about EUR 80 000 yearly through the membership fees.

²⁴ See Art. 30 of the Croatian Political Parties' Act.

²⁵ Art. 32 of the Croatian Political Parties' Act.

²⁶ At the last election of 2000 each candidate received 500 000 kunas (EUR 80 000) and in the second round each of the two candidates received an extra 500 000 kunas. NN 144/99. The money was deposited on the candidates' personal bank accounts and there was no supervision on how the money was spent. Kregar, Josip, *Financiranje političkih stranaka*, Zagreb, 2003 (unpublished).

²⁷ Stranka Mladih Slovenije (SMS) was established just before national elections in 2000 and on great surprise to everybody it passed the 4% threshold and won four parliamentary seats.

In Croatia parties do not have problems how to report membership fees and donations since there are no legal limits to the donations. While in Slovenia excessive funding from a single donator is illegal, Croatian law does not contain provisions setting any limits on donations or membership fees.

Both countries have large Diasporas abroad, especially Croatia. These Slovenians, who are citizens of both Slovenia and the host country, are mostly voters of conservative parties, namely New Slovenia²⁸ and Slovenian People's Party and many of them are also members of these parties. However, Slovenian law does not allow parties to receive any funds from abroad and therefore these people cannot pay their membership fees. In Croatia the situation is different since the law does not prohibit the parties do receive donations from abroad. The parties are not even requested to report the donations from abroad separately from the domestic ones.

Private donations

Both Slovenian and Croatian laws allow parties to receive donations from both legal entities and individuals.²⁹ However, while Slovenian law sets strict limits on donations, in Croatia donations can be unlimitedly high. According to the Slovenian law, also free of charge services and services made to political parties for lower prices than to other customers are covered by the term private donations. Corporation or individual, which makes certain service for the party, has to issue a receipt to the party regardless of fact that someone else is paying the service or that the service is made for free. Law does not make any difference between legal and natural persons regarding donations – the same rules and restrictions apply to both.

Private donations in Slovenia are limited. Donations, given by an individual or corporation to a certain party in whole year, cannot exceed 10 average monthly salaries. Since average gross monthly salary in Slovenia in 2003 is about EUR 1 040, the largest amount allowed to be donated is about EUR 10 400. Donations, which exceed 3 average monthly salaries, have to be reported in the yearly report. Party must report the name and address of the individual or corporation donating such an amount. In the case there is more than one donation of the same donator in the same year, they are seen as one donation for the purpose of reporting. Therefore, if the donations made by a donator exceed three monthly salaries in the whole year, they must be noted in a yearly report.

As mentioned, the law in Croatia does not set any limits on donations to the political parties.

In Slovenia foreign citizens and legal persons are prohibited from making political donations. Political party is prohibited to receive any kind of donations, gifts or services from abroad.³⁰ As said, Croatian law does not prohibit parties to receive donations from abroad.

The questions arising now are, for example, if leaders of Slovenian parties are allowed to visit their colleagues from political parties in other countries, if the visit costs are paid by the foreign party.

Public Funding

Public funding on the national level

State budget funding is an important source of funding of Slovenian and Croatian political parties. In Slovenia, all the political parties, which received at least 1% of votes cast at last parliamentary elections, are eligible for state budget funding.³¹ Another requirement for budget funding is that party offered their candidates in at least 6 out of 8 electoral districts in Slovenia, but practically all the parties do that. When Act on political parties was adopted in 1994, only parliamentary parties were eligible for state budget funding. Since parties need 4% of votes cast in order to enter parliament and since there are only about 6 to 8 parliamentary parties, minor parties did not have chance of receiving state budget funding. Based on a constitutional complaint, filled by four minor parties, constitutional court declared such a regulation being unconstitutional.³² In 2000 parliament changed the law allowing all the parties that received at least 1% of

²⁸ Nova Slovenija (NSI) is a new party, established in 2000. Its president returned to Slovenia in 2000 after he lived almost his whole life in Argentina. The party won eight seats at 2000 parliamentary elections.

²⁹ On donations see Art. 22 of Act on Political Parties.

³⁰ See Art. 21 (6) of the Act on Political Parties.

³¹ See Art. 23 (1) of the Act on Political Parties.

³² Constitutional Court decision n. U-I-367/96 from 11.3.1999. Non-parliamentary parties claimed that money gives party the possibility to exist; therefore parties, which do not receive budget funding, do not have equal possibility to compete in the political life with the parties that do receive funding. The court agreed and held the view that the government should be neutral in the contest between political parties and should not give unequal chances to different parties. Court held that there is no basis for discrimination of minor parties and that the right to equal passive vote has

votes cast to be eligible for public funding. If two parties run for elections together they need at least 1.2% of votes cast in order to receive funding. If three or more parties run together, they need at least 1.5% of votes cast in order to be eligible for funding.

Parties do not receive funds in equal parts since such a distribution would be unfair to large parties. Neither do they receive funds proportional to their success at the elections since such a distribution would give winning parties about 30 times more funds than minor parties would receive. According to the scheme adopted by the law,³³ 10% of the budget resources, meant for political parties, are distributed equally to all the parties eligible for public funding (all with at least 1% of votes cast). The other 90% of the budget resources, meant for political parties, are distributed proportionally among parties, according to their success at the last parliamentary elections. If two or more parties ran together, funds are distributed among them in equal parts, if there was no agreement between them for other distribution of funds.

The amount of all the budget resources, available for political parties, should not exceed 0.017% of the gross domestic product in the year preceding the year when Budget Act is adopted.

In Croatia in already mentioned amendments of the Act on political parties the model, very similar to the Slovenian was adopted. The difference is, that instead of 10% in Croatia 20% of the budgetary funds are distributed equally among all the eligible parties and the rest 80% are distributed proportionally according to the seats held in the parliament.³⁴ In Croatia parties also get extra funds for female deputies. According to the law the party receives 10% more for each female deputy as it would receive if the deputy was a male.

The funds intended for certain party are paid in Slovenia monthly in twelfth parts and in Croatia they are paid every three months, therefore four times a year. In both countries the funding can be stopped in the case that party does not issue yearly report on its finances according to the law.

In addition to the above mentioned state funding of the regular party operation, in both countries parties also receive the refund for the expenses they have during the electoral campaign, which was explained in the previous chapter.

Public funding of the local party sections

In Slovenia local governments can finance political parties, too. However, they are not obliged to do so. And if they decide to do so, parties are funded proportionally to their success at last local elections for local unit's council. All the parties, which received at least 50% of the votes needed for election of at least one member of the council. That means, similarly to state budget funding, also non-elected parties have the right to get funds. The funds are limited to EUR 0.15 per vote received or to 0.2% of the resources which are received by the local government for the realization of its constitutional and legal tasks.³⁵ Local sections of the parties do not receive direct public funding. All the public funds, including those from local governments and municipalities, are paid directly to the party headquarters and internal distribution of funds is a matter of each party itself.

In Croatia local sections of the parties always receive funding from the local budgets according to the same formula that applies to the parties on the national level and the national budget.

Reporting and Disclosure of Party Finances and its Supervision

It is often said that a chain is not stronger than its weakest link. At the Slovenian and Croatian party-funding model the weakest link is the reporting process and the supervision of the funding.

According to the Slovenian Act on political parties, the parties are obliged to deposit yearly financial reports until the 31st of March each year.³⁶ However, before the party deposits the report to the parliament it has to

been violated. The court continued, that the parliament should set certain threshold for budget funding, but the only purpose of the threshold should be the prevention of funding for the parties, for which it is obvious, that they did not have any realistic possibility of success, do not get budget funds.

³³ See Art. 23 (3) of the Act on Political Parties.

³⁴ There is a small, but important wording difference between Slovenian and Croatian law. In Slovenia the funds are distributed proportionally according to the "votes won at the last elections" and in Croatia the funds are distributed according to the "seats held in the parliament." The difference becomes important when a member of the parliament moves from one party to another. In Slovenia his first party keeps the funds they had, but in Croatia the parliamentarian takes the funds with him to a new party.

³⁵ See Art. 26 of the Act on Political Parties.

³⁶ On party reports see Art. 24 of the Act on Political Parties.

deposit it to the Auditing court. Party has to deposit the report to the Auditing court until the 28th of February each year. Accounting court checks and evaluates the report before it is sent to the parliament. Similarly, Croatian parties have to deposit a report to Croatian parliament, but before that the report has to be examined by the State Revision Office.³⁷

The report of the Slovenian parties has to contain all the incomes and outcomes of the party during the past year. All the donations, which exceed three average monthly salaries, must be included together with the names and addresses of the donators. Report must contain all the data on the party assets. All the changes of the property must be explained in the report. If the party property is enlarged for more than five average salaries from the previous year, financial sources for such enlargement must be explained in the report. The parties, which have received any funds from state budget or local governments' budgets as well as parties, which received donations, larger than three average monthly salaries, must publish short version of the report in the National Gazette of Republic of Slovenia. Practically that means that only minor parties (the ones which did not receive even 1% of votes cast at last parliamentary elections) do not have to publish their financial reports in the National Gazette. In the case the report is not composed according to the law, president of the parliament can demand the report to be corrected in the period set by president of the parliament. If the party does not comply to the rules regarding financial reporting, public funding of the party stops until the party does not fulfill its obligations. Exact contents of yearly report and contents of the short version of report are defined by the Ordinance on contents and form of yearly report and short yearly report of political parties.³⁸

Croatian reporting system is similar, but far less transparent. Parties do not need to publish their reports in the National Gazette or any other publication. However, the reports can be disclosed to the interested public in the Sabor. In Croatia the party assets do not have to be published either. The decree on the amount of the funds each party receives from the budget is not published either, but it can be received from the Sabor upon request. According to the research made by Transparency International, State Revision Office did not revise even one of the financial reports of the parties.³⁹

Agencies, responsible for the enforcement of party funding rules, are similar in both countries. In Slovenia they are the Auditing court and the Parliament and in Croatia they are the State Revision Office and the Parliament. Slovenian auditing court and the Croatian Revision Office have a task of evaluating the regularity of parties' yearly financial reports. Parliaments have a power to stop public funding of certain party if the party does not comply with the rules regarding deposition and publishing of the financial reports.

In the case that the rules regarding party funding are broken, certain fines are prescribed. The amounts of the fines are between EUR 5 000 and EUR 25 000 in Slovenia and between EUR 100 and EUR 250 in Croatia. The responsible person of the party is fined from EUR 500 up to EUR 2 500 in Slovenia and from EUR 7 up to EUR 175 in Croatia.⁴⁰

Currently Proposed Changes of the Laws

Slovenian Act on Political Parties was adopted in 1994. Provision on party financing has not been changed since that time and there are no amendments in the parliamentary procedure. The topic of party funding is not publicly discussed and it is not the topic of larger scientific research or political debate except for the few newspaper articles in the weeks around the elections. There are also no NGOs raising public awareness on the topic or warning public on the importance of political financing.

However, the situation is much different in Croatia. Politicians as well as researchers debate the issues related to party financing. Several NGOs are working hard to change the laws, to enforce wide public debate and to prevent corruption. Several important projects have been carried out during the last years on the topic of party funding and model party funding laws have been proposed to the parliamentarians. For example, in 1999, several amendments have been proposed to change the current party funding legislation.⁴¹ It was proposed that the party expenses would be publicly disclosed and the list of donators would be published. It was proposed that a donation limit would be set and that donations from the government owned companies

³⁷ See Art. 22 of the Croatian Political Parties' Act.

³⁸ Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, National Gazette RS 2/01.

³⁹ Kregar, Josip, *Financiranje političkih stranaka*, Zagreb, 2003 (unpublished), p. 14.

⁴⁰ See Art. 28 – 31 of the Slovenian Act on Political Parties and Art. 26-27 of the Croatian Political Parties' Act.

⁴¹ See Izborno zakonodavstvo – stavovi Glasa 99, Glas 99, 1999. Cited in Kregar, Josip et al., *Novac u politici: Prijedlozi za uredjenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, TI Hrvatska, 2003, p. 31.

and agencies would be prohibited. It was also proposed that donations from abroad would be prohibited. However, all the proposed amendments were overturned in Sabor.⁴²

In 2002 Croatian Law Center has prepared a framework proposal of the new Act on political parties, which radically changes the organization of the parties, the candidate nomination procedure as well as financing of the political parties. It is much more detailed than the present law.⁴³

The proposal contains the provision that sets limits to the membership fees and sets the highest allowed monthly membership fee to the 1.5% of the average monthly salary. The provision is the logical consequence to the provision that allows the parties to make the voting at the party congress dependent on the payment of the membership fee.⁴⁴ The bill proposes the parties to be funded by both the budget sources as well as the private donations. Party cannot make any economic activity except selling books, newspapers, campaign materials and other publications and selling products with the name or symbol of the party (pens, shirts, caps, badges, umbrellas, etc.)⁴⁵ Parties are allowed also to organize lotteries and auctions. However, parties are not allowed to own shares in commercial companies. The donations of both individuals and legal entities are limited to 100 000 Croatian Kunas (approx. EUR 1 500), which is much less than the limit imposed in Slovenia. Parties are also allowed to accept non-pecuniary gifts. All the donations, pecuniary and non-pecuniary gifts have to be registered in a special registry at the headquarters of the party. The proposal allows the donations from the abroad, but only from the Croatian citizens who live abroad and from the legal entities whose majority owners are Croatian citizens. The information on these donations has to be published separately.

The proposed text proposes also non-parliamentary parties to be funded. It proposes parliamentary parties to receive 0.056% of the current expenses in the budget. These means are distributed among them according to the numbers of deputies in the Sabor, but for each female deputy the party receives 3% extra funds.⁴⁶

Very interesting is the proposed regulation of the financing of the non-parliamentary parties. Present Croatian law does not allow non-parliamentary parties to be funded. However, Slovenian Constitutional Court and German Constitutional court have held that also these parties need to be funded and probably the Croatian Court would hold this view, too if it was asked to review the present funding formula. However, the proposal goes even further than the present Slovenian and German law. In order to prevent parties to be established just in order to get budget funds in Slovenia only parties with more than 1% support at the last elections get funded and in Germany the threshold is 0.5%. Croatian proposal, as said, goes even further and proposes all the non-parliamentary parties to get funds and newly established parties get the funds as well if they ask for it.⁴⁷ 0.025% of the current expenses in the budget are proposed to be distributed among the non-parliamentary parties. The proposal also predicts special funds for the parties, active in the European parliament.⁴⁸

The proposal contains number of provisions that could actively prevent corruption. First of such provisions is the one on the registry of gifts and donations. As already said, all the gifts, donations and subsidies in kind have to be registered in a special registry, managed by the central party office. The registry contains name of the donator, the date when the donation was given and the value and sort of donation. In the case that donator gave donation for a specific purpose this purpose has to be noted in the registry, too.⁴⁹ Corruption prevention measure is also the provision that prohibits party to give gifts to the governmental entities, public companies, and private companies who make business with the government, foreign governmental entities and foreign political parties.⁵⁰ A novelty, which would surely be successful corruption prevention mechanism, is also a

⁴² See more on the proposals in Kregar, Josip, *Prijedlozi Promjena*, in Kregar, Josip et al., *Novac u politici: Prijedlozi za uredjenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, TI Hrvatska, 2003, p. 31.

⁴³ Hrvatski pravni centar, *Nacrt prijedloga Zakona o političkim strankama*, Zagreb, 2002.

⁴⁴ See Art. 38 of the proposed law. Hrvatski pravni centar: *Nacrt prijedloga Zakona o političkim strankama*, Zagreb, 2002.

⁴⁵ See Art. 48 of the proposed law.

⁴⁶ See Art. 52. According to the proposal the funds for female deputies are lowered. According to the present law the party receives 10% extra funds for each female deputy.

⁴⁷ See Art 57.

⁴⁸ Art. 59

⁴⁹ See Art. 60.

⁵⁰ Among the above mentioned governmental entities are also local governments. Among the companies which cannot be receive gifts from parties are also all the companies who received any financial support from the government or local

provision prohibiting parties from receiving anonymous gifts.⁵¹ Important measure of corruption prevention would also be a prohibition of giving donation to the party for someone else.

In case that the donator gives only one donation during one calendary year and the donation does not exceed 200 Kunas (EUR 25) the donation does not have to be reported in the yearly report. In case that the same donator gives more than one donation this has to be reported, even if the gifts do not exceed the above amount. The proposal contains detailed provisions on the non-pecuniary gifts. Parties are allowed to receive such gifts if they are useful for realization of the purposes of the party.⁵² Each party must have the committee for the evaluation of the non-pecuniary gifts. The limits and reporting provisions for the pecuniary donations are valid equally for the non-pecuniary gifts as well. Similarly all the subsidies in kind, payments of the party bills and the discounts have to be reported as gifts and evaluated by the above mentioned committee. It is the responsibility of the party to get convinced that the donation or gift they receive is not one of the illegal kinds of gifts. In the case party is not sure whether the gift is legal it must ask for more information on the gift from the donator. If the donator does not give written answer to the question asked, the party is obliged to refuse such a gift.

If the proposed law is passed, parties will be obliged to send a copy of a registry of gifts to the parliament yearly. Everybody will have a right to free view to the registries and a right to photocopy their contents. The proposal also contains detailed provisions on party accounting and the financial revision.

The realization of the above described changes of the law would mean a large step towards a transparent party financing model, where government and public would get a possibility to have an insight into the finances of the parties. It could be an example not just for the countries surrounding Croatia, but also for many western democracies. However, there is a strong likelihood that the above model will be just one of the proposed but never enacted and realized proposals. The reason is well known - transparent party financing and strict funding rules is not really something what the political parties want.

Evaluation of the Party Funding Models – Strengths and Weaknesses

Both Slovenia and Croatia use combined funding schemes, which allow both budget funding and private donations. In both countries, budget funding is predominant. Second strong source of funds in Slovenia is donations. However, according to the official reports donations make up less than 25 percent of the total party incomes and some parties do not even collect donations. In Slovenia budget funds make up about 74% of the funds during election years and about 80% during non-election years.⁵³ Therefore, according to the official reports, parties receive most of their funds from the state budget. However, as everywhere in the world, correctness of these official reports is questionable, since many donations are not reported to the authorities.⁵⁴

In Slovenia the only party with a low share of budget funds is ZLSD, since it has two sources, which other parties do not have - large membership and the real estate, inherited from the former Communist Party, which are being rented out. On the other side, some parties rely solely on the budget funds. Presently parties receive lots of funds from the budget and they do not complaint to be under-funded. Of course, the story is different during the election campaign. But even in the election campaign parties join together when they need more budget money. In 1996 just days before the elections Slovenian parliament amended the Election Campaign Act in the way that they doubled the budget funds, received by the parties to cover the election campaign costs. Similarly, Croatian parliament has constantly raised the funds parties receive from the state budget.⁵⁵

government and companies who operated at a loss in the previous year. Art. 61 of the proposed law. Hrvatski pravni centar, *Nacrt prijedloga Zakona o političkim strankama*, Zagreb, 2002.

⁵¹ The law defines as anonymous donator anyone who gives or offers a gift to a party and does not report his personal data. The party must pay all such gifts to the state budget. See Art. 62.

⁵² The purposes for which the parties can be established are explained in detail in Art. 3 of the proposed law.

⁵³ Toplak, Jurij "Party funding in Slovenia" in Smilov, Daniel (ed.), *Party Funding and Corruption in Central and Eastern Europe*, CEU Press, Budapest, 2003 (forthcoming). See also data in Krašovec, Alenka, *Moč v političnih strankah*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000, pp. 154-168.

⁵⁴ According to the authors, in Austria only 12% - 15% of the funds are included in the reports. Nassmacher, Karl-Heinz, *Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Example of Austria, Italy, Sweden and West Germany*, in: Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989, p. 258

⁵⁵ In 1996, for example, the Croatian Political Parties' Act was amended in the way that the all the budget funds for the parties were raised by 200%. See *Zakon o izmjeni Zakona o političkim strankama*, National Gazette 111/96.

If we assess the quality of the Slovenian and Croatian party funding law, we have to conclude that although both funding schemes are similar, Slovenian system is more transparent and it contains more corruption prevention measures. Slovenian legislation prohibits donations from abroad and Croatian does not. Slovenian legislation sets limits on individual donations as well as on the total of the money parties can spend during the campaign – Croatian parties do not have such limits. Slovenian parties are obliged to publish financial reports and the list of main donors in the National Gazette and Croatian parties do not have to publish any of them.

The weakness of both funding models is the supervision of the party funding and the process of verification of the reports. And, since a chain is not stronger than its weakest link, any of the rules and limitations on party funding does not achieve its purpose if there is no control on the following of the rules. On the first glance Slovenian funding system seems quite good and it fulfills most of the internationally recognized standards on party financing.⁵⁶ Parties have to obey the rules and publish the reports. However, there is a hole in the system – nobody checks the validity of the reports. The law says that the Auditing court checks the reports, but in fact they check just the formality of the reports – they just check if the reports were deposited on time and if the amounts given in the report sum up together correctly. Some candidates and parties even report that they had no funding and no expenses during the election campaign even though everyone saw their posters - and the Auditing Court evaluates their report as correct.

One of the most usual ways of avoidance of the law is also that the corporations, the donors, pay the bills of the parties. Therefore the donation is given to the party not in the form of money, but in the form of paying the bills for the party. For example, party officials eat in the restaurant, but the bill is paid by some corporation as if the corporation managers were eating that dinner. There are no bills issued for the party and there are no contracts existing neither between the party and the restaurant nor between the party and the donor. There is just a contract (or a bill) between the donor and the restaurant. Since according to the documents, everything looks, as the party does not anything to do with the dinner, such an illegal donation is very difficult to prove. However, in reality there are not just dinners in question, but thousands of TV spots, leaflets posters, etc.

According to some specialists, parties in Slovenia and Croatia often receive donations from the firms not in the form of money, but in the form of human resources, therefore in the form of employees. A company, which wants to make a donation, employs a person, who later does not work for the company, but for the party. The employee receives the salary from the company, but he never actually even goes to the company, he works all the time only at the party headquarters. It is estimated that about half of the people working at the party offices are actually employed somewhere else.

It is difficult to predict what is the share of the funds, which are actually included in the reports in Slovenia and Croatia. However, there are ways by which the parties would be forced to enter their funds in the reports. One of them is to set the maximum share of the total party income, which can be obtained by the party from the state budget. In some countries, according to such rule, parties cannot receive more than 50% of their funds from the budget.⁵⁷ This way they are forced to include also different types of donations in the reports. If they do not, they also do not receive budget funds. There is another positive consequence of introducing such a rule – parties will be forced to have more contact with the people, they will try to have as many members as possible. This will bring them closer to the people and it will help preventing from so-called etatization of the political parties.⁵⁸

There are few different solutions that could be proposed in order to achieve better transparency and legality of party funding. One of the solutions, proposed most often, is the introduction of heavy penalties for

⁵⁶ See for example Council of Europe Committee of Ministers Recommendation 4 (2003) on common measures against corruption in party funding and election campaigns and the Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1516 (2001) on Political Party Financing. See Kregar, Josip et al., *Novac u politici: Prijedlozi za uredjenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, TI Hrvatska, 2003, pp. 20-27.

⁵⁷ In Germany the Constitutional Court on April 9, 1992 ruled that public funds can not exceed 50% of all the party income. Similar restrictions on public funding were enacted also in other countries, for example in Hungary. Kranjc, Stane, *Financiranje političnih strank*, in: Lukšič, Igor (ed.), *Stranke in strankarstvo*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1994, p. 83.

⁵⁸ Authors agree that introduction of budget-funding results in lowering of the number of party members since the parties realize that they do not even need the members any more. See for example Alexander, E. Herbert, *Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework*, in: Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989.

violation of legal rules. Heavy penalties do prevent from direct disregard of legal restrictions. However, they would hardly prevent the types of illegal practices as were described above – when corporation employs the party staff or pays the bill instead of the party. It is difficult to prove such practices and therefore it is difficult to punish the violators of the law. Another proposed solution is introduction of clear, very detailed rules on funding and reporting. Slovenia amended the funding law in these directions in 2000, but this still does not stop the above described types of illegal practices. Some illegal donations and subsidies-in-kind could be prevented by introduction of detailed reports and independent agency, which would verify the correctness of these reports by all the possible measures – even by counting the party commercials and billboards. A measure that has not yet been used in Slovenia is also the establishment of the civil society organizations, which would monitor the reporting of party funding. Since in most of the Eastern European countries there are number of different organizations exercising control over the actions of the political parties, in Slovenia there are no such organizations. Probably the first reason for non-existence of these organizations is the fact that Slovenia is smaller than most of other countries, and secondly, there is a general opinion that Slovenia is more democratic than other Central and Eastern European countries and therefore supervision of political parties' action is not needed as much as in other countries. As said, establishment of such organization could at least partly help in achieving better transparency and legality of party funding. However, these organizations do not have any enforcing power and therefore they do not help much if their findings and suggestions are ignored. A measure that would be needed in Slovenia and Croatia is change of the law in the way that each TV spot and each poster would include the statement saying who is paying for the spot or the poster. In many of the developed democracies political TV spots include a statement such as "Spot paid by the Democratic Party". This way it would be impossible for a donator to pay a spot instead of the political party. Even this amendment of the law would not eliminate all the corrupt practices but it would be one of the most efficient measures that would limit some forms of illegal practices.

While most of the countries of Central and Eastern Europe have problems of their parties not being funded enough, Slovenian and Croatian parties are quite well funded. They receive public funding twice – firstly, they receive funding for regular party operation and secondly, they receive a refund of the electoral campaign expenses. With the exception of the beginning of the transition period a decade ago, at least in Slovenia parties have never complained for not having enough funds. In 1996 in both countries during election campaign parties realized that they need more campaign funds and they jointly amended the campaign law in order to receive more funds from the budget. Although budget funding solves the problem of parties being under-funded and limits the corruption, such practices produce the opposite problem – the etatization of the parties and alienation of citizens from the politics. Parties realized that they do not need citizens any more, except for the day of the elections. There are few different consequences of such an attitude. Firstly, parties have less and less members and they do not even try to attract them. LDS, leading Slovenian party for more than a decade, has only about 5000 members. The number equals the number of party's candidates at the last local elections. Furthermore, even the largest Slovenian parties did not have enough members to fill the seats they won at local elections. Slovenian parties are pure example of what Katz and Mair call "cartel parties".⁵⁹ Parties have neglected their role as social factor and have focused only on their role as institutional factor. They have strengthened funding from the budget and alienated from the people. They became half-governmental organizations, which in fact represent the state in the society and not the contrary. The final result of such situation is so-called partitocracy or the government by political parties and their elite. Therefore, it should be considered how to bring the parties back to the people. One of the ways is to change the party funding model in a way that encourages the parties to collect as many members as possible and to make the public funding part dependant on a successful donation part of the funding. For example, to enact the rule, under which public funds cannot exceed certain percentage of all the party income (such a rule is used in Germany and some other countries). Therefore, budget funding really solves some problems of party funding and pure budget funding model could maybe completely eliminate the corruption, but it produces new problems, even broader than was the first one and we should search for corruption prevention measures somewhere else.

Literature

Books and articles

- Alexander, Herbert E., Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework, in: Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989.
- Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989.

⁵⁹ Katz, Richard S. & Mair, Peter, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Politics*, 1, 1, 1995.

- Bašič – Hrvatini, Sandra, Stranke in množični mediji, in: Lukšič, Igor (ed.), *Stranke in strankarstvo*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1994.
- Boh, Tomaž, *Samopredstavitev strank in medstrankarska soočenja kot orodje političnega prepričevanja, Teorija in praksa*, Vol. 38, Nr. 5, Ljubljana, 2001, pp. 832-847.
- Cerar, Miro & Perenič, Anton (eds.), *Nastajanje slovenske ustave, Državni zbor*, Ljubljana, 2001.
- Duverger, Maurice, Caucus and Branch, Cadre, Parties and Mass Parties, in: Mair, Peter (ed.), *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990.
- Goati, Vladimir, *Model zakona o finansiranju političkih partija*, Cemi, Podgorica, 2002.
- Hrvatski pravni centar, *Nacrt prijedloga Zakona o političkim strankama*, Zagreb, 2002.
- Ikstens, Janis et al., *Political Finance in Central Eastern Europe: An Interim Report, Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, Oesterreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, Vol. 31, Nr. 1, 2002, pp. 21-40.
- Izborna zakonodavstvo – stavovi Glasa 99*, Glas 99, 1999. Cited in Kregar, Josip et al., *Novac u politici: Prijedlozi za uredjenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, TI Hrvatska, 2003
- Jelušić, M., *Financiranje izborne kampanje i hrvatsko izborna zakonodavstvo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2002.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Politics*, 1, 1, 1995.
- Kranjc, Stane, Financiranje političnih strank, in: Lukšič, Igor (ed.), *Stranke in strankarstvo*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1994.
- Krašovec, Alenka, *Financiranje političnih strank v Sloveniji, Teorija in praksa*, Vol. 34, Nr. 2, Ljubljana, 1997, pp. 210-227
- Krašovec, Alenka, *Moč v političnih strankah*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000.
- Kregar, Josip, Djordje Gardašević & Zdravko Petak, *Novac u politici: Prijedlozi za uredjenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*, Transparency International Hrvatska, 2003.
- Kregar, Josip, *Financiranje političkih stranaka*, Zagreb, 2003 (unpublished).
- Lewis, Paul G., *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*, Routledge, 2000.
- Lukšič, Igor (ed.), *Stranke in strankarstvo*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1994.
- Lukšič, Igor, *The Political System of the Republic of Slovenia: A Primer, Znanstveno publicistično središče*, Ljubljana, 2001.
- Mair, Peter (ed.), *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990.
- Nassmacher, Karl-Heinz, Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Example of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in: Alexander, Herbert E. (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, 1989.
- Noble, Phil, The Internet, *High Speed Politics of the 21st Century, paper presented at Amsterdam – Maastricht Summer University*, Amsterdam, July 26-29, 2001.
- Pinto-Duschinsky, Michael, *Financing Politics: A Global View, Journal of Democracy*, Vol. 13, Nr. 4, 2002, pp. 69-85.
- Rupnik, Janko, Rafael Cijan & Božo Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije*, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, 1994, 2001.
- Smilov, Daniel (ed.), *Party Funding and Corruption in Central and Eastern Europe*, CEU Press, Budapest, 2003 (forthcoming).
- Toplak, Jurij, *Spremembe ustave Republike Slovenije*, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2001.
- Toplak, Jurij, Party Funding in Slovenia, in: Smilov, Daniel (ed.), *Party Funding and Corruption in Central and Eastern Europe*, CEU Press, Budapest, 2003 (forthcoming).

Laws and Regulations

- Croatia. Constitution of the Republic of Croatia (Ustav Republike Hrvatske), National Gazette 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00.
- Croatia. Parliamentary Election Law (Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor), National Gazette 116/99, 109/00, 53/03.
- Croatia. President's Election Act (Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske), National Gazette 22/92.
- Croatia. Political Parties' Act (Zakon o političkim strankama), National Gazette 76/93, 111/96, 164/98.
- Croatia. Act on elections of members of the representative bodies of local and regional self-government (Zakon o izboru članaHEva predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), National Gazette 33/01.
- Serbia and Montenegro. Serbian Party Finance Act (Zakon o finansiranju političkih stranaka), Službeni glasnik Republike Srbije, 32/97.
- Slovenia. Act on Changes and Amendments of the Act on Political Parties (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah), National Gazette RS 70/00.
- Slovenia. Act on Political Parties (Zakon o političnih strankah), National Gazette RS 62/94, 70/00.
- Slovenia. Constitution of the Republic of Slovenia (Ustava Repubke Slovenije), National Gazette RS 33/91, 42/97, 66/00.
- Slovenia. Constitutional Act on Amendment of Art. 80 of Constitution of RS (Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave RS), National Gazette RS 66/00.
- Slovenia. Constitutional Court decision n. U-I-367/96 from 11.3.1999.
- Slovenia. Election Act (Zakon o volitvah v Državni zbor), National Gazette RS 44/92, 60/95, 66/00.
- Slovenia. Election Campaign Act (Zakon o volilni kampanji), National Gazette RS 62/94, 17/97.
- Slovenia. Ordinance on the Contents and Form of Yearly Report and Shortened Yearly Report of Political Parties (Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank), National Gazette RS 2/01.

ПАРТИЙНО ФИНАНСИРАНЕ И КОРУПЦИЯ НА БАЛКАНИТЕ - ПРИМЕРЪТ НА СЛОВЕНИЯ И ХЪРВАТСКА

*Юрий Топлак**

Правната система на Словения и Хърватска (включително и регулирането на финансирането на политическите партии) е близка до законодателството на западноевропейските държави, особено Германия и Австрия.

В Словения има 38 регистрирани политически партии, но само осем са парламентарно представени. Повече от десет години Либерална демокрация на Словения е водещата партия, печелила всички избори от 1992 година насам. В Хърватска има 86 регистрирани партии и 16 са парламентарно представени. От 1990 до 1999 Хърватският демократичен съюз е единствената управляваща партия в страната, но след това на власт идва многопартийна коалиция.

Двете страни използват смесен модел на партийно финансиране, партиите се финансират от бюджета и чрез дарения. През 2000 година парламентът в Хърватска приема конституционни поправки, с които задължава партиите да декларират публично средствата и разходите си. В Словения закони за партийното финансиране се приемат чак през 1994 година. Първият регулира финансирането на политическите партии, а втория регулира приходите и разходите на кандидатите и партиите по време на изборна кампания. В Словения се приема и поправка, според която дори непарламентарно представените партии се финансират от държавния бюджет.

Източниците на партийно финансиране в Словения са: членски внос, дарения от частни и юридически лица, доходи от партийна собственост, подаръци, завещания, държавен бюджет, печалба от компании – партийна собственост. Възстановяването на средствата по предизборните кампании от държавата е добър източник на финансиране за политическите партии. Партиите получават по 0,30 евро за всеки глас на парламентарните избори и по 0,10 евро за всеки глас на президентските избори. Но партиите не могат да получават повече средства, отколкото са изразходвали за кампанията си.

Подобно на партиите в Словения, в Хърватска действат същите механизми на партийно финансиране: членски внос, дарения, продажба на печатни и рекламни материали, доходи от партийна собственост, държавен и общински бюджет. Финансирането на предизборните кампании в Хърватска обаче е различно от Словения, където средствата се възстановяват след изборите. В Хърватска средствата се получават в началото на кампанията. Размерът на финансирането е равен на едногодишните средства, които партията получава и е пропорционален на парламентарните места, спечелени на предишните избори. Партиите са задължени да публикуват финансовите си отчети. Непарламентарно представените партии получават средства след изборите при условие, че успеят да преминат 5% бариера.

Източници на финансиране

Членски внос

Повечето от партиите в Словения и Хърватска събират между 2 и 20 евро членски внос. Партиите очакват членовете им да даряват 1% от месечната си заплата. В Словения членският внос се събира с частните дарения във финансовия отчет в края на годината. Ако някой партиен член дари повече от три месечни заплати на година, партията е задължена да декларира сумата, независимо дали е дадена под формата на дарение или на членски внос. По този начин се предотвратяват опити даренията да се представят като членски внос. Средствата, събрани от членски внос варират между 4% (80 000 евро) от приходите на партиите (Либерални демократи в Словения) и 18% (250 000 евро) за Словенската Обединена листа на Социал-демократите (ZLSD). И двете държави, особено Хърватска, имат големи диаспори в чужбина. В Словения се забранява партийно финансиране от чужбина, но в Хърватска няма ограничения за даренията и донорите.

* Юрий Топлак е асистент по Конституционно право и изследовател в Правното училище на Университета в Марибор. Понастоящем е стипендиант на фондация Фулбрайт в Университет в Калифорния, Правното училище на Лос Анджелис. Също така е член на Централната избирателна комисия на Словения.

Частни дарения

Според Хърватския закон безплатни услуги или услуги с преференциални цени също се броят за дарения, но няма ограничения за дарения. В Словения индивидуални дарения не могат да надвишават 10 средни месечни работни заплати на година. Тъй като средната работна заплата в Словения е 1 040 евро, лимитът на даренията за политическите партии е 10 400 евро. Дарения, които надвишават 3 средни месечни работни заплати трябва да се декларират, заедно с името и адреса на дарителя. Дарения от чужбина не се разрешават в Словения. В момента се обсъжда въпроса дали може да се позволи поемането на командировките на словенски политици в чужбина от приемащата страна.

Държавно финансиране

Държавното финансиране е важен източник на доходи за партиите в Хърватска и Словения. В Словения всички партии, получили минимум 1% на последните парламентарни избори имат право на държавно финансиране. Друго условие за получаване на държавно финансиране в Словения е партията да е издигнала кандидати в 6 от 8-те избирателни райони, но на практика всички партии изпълняват това условие. Партиите не получават еднакво финансиране, защото това би ошетило големите партии. Те не получават и пропорционално финансиране въз основа на последните изборни резултати, защото това би било нечестно спрямо малките партии (големите партии ще получат около 30 пъти повече средства от малките). Приетата законова схема за разпределяне е следната: 10% от бюджетните средства се разпределят поравно между всички партии, а другите 90% се разпределят пропорционално според резултатите от последните избори. Държавните средства, отделени за политически партии, не могат да надхвърлят 0,017% от БВП за предходната година. В Хърватска разликата със Словения е, че 20% от бюджета се разпределя поравно между партиите, а 80% се разпределят пропорционално. В Хърватска партиите получават допълнително финансиране за жени депутати – за всяка жена партията получава с 10% повече, отколкото за мъж депутат. В Словения държавните средства се изплащат ежемесечно, а в Хърватска – на всеки 3 месеца. И в двете страни може да се спре изплащането на държавните средства ако партиите не представят годишен финансов отчет.

Държавно финансиране за местни партийни организации

В Словения местната власт също може да финансира политическите партии. Партиите се финансират пропорционално на резултатите от последните местни избори. За всеки глас партиите получават по 0,15 евро. Местните партийни организации не получават директно средства от държавата или местната власт. Всички средства се превеждат на партийната централа, която разпределя средствата между местните клонове на партията. В Хърватска местните партийни организации винаги получават финансиране от местните бюджети по същата формула, която се ползва на национално ниво.

Според законите разпоредби в Словения партиите са задължени да депозират годишните си финансови отчети до 31 март всяка година, като преди това предадат отчета на Одиторския съд до 28 февруари. В Хърватска партиите трябва да представят отчетите си пред парламента, а преди това и пред Държавния орган за финансов контрол. Ако собствеността на партията се е увеличила с повече от 5 средни работни заплати от предходната година, произходът на средствата трябва да се посочи в доклада на партията. В Хърватска няма изискване партиите да публикуват финансовите си доклади в Държавен вестник, те ги предоставят на заинтересуваните. В случай на нарушаване на правилата за партийно финансиране партиите заплащат глоби. В Словения размерът на глобата е между 5 000 евро и 25 000 евро, а в Хърватска е между 100 евро и 250 евро. Виновните членове на партията се наказват с глоби между 500 евро и 2 500 евро в Словения, а в Хърватска – между 7 евро и 175 евро.

В Словения темата за финансирането на политическите партии не е особено популярна, дискутира се само от няколко медии. Няма и неправителствени организации, които да предупреждават обществеността за важността на контрола на финансирането на политическите партии. В Хърватска ситуацията е съвсем различна, политици и изследователи дебатират аспектите на финансирането на политическите партии. Няколко неправителствени организации се борят за промени в закона и предотвратяване на корупцията. През 2002 година в Хърватска се предлага нов закон за политическите партии, който цели радикална промяна на партийната структура, на процедурата по номиниране на кандидати и на финансирането на политическите партии. Предлага се установен лимит на членския внос до 1,5% от средната месечна работна заплата. В предложените законови изменения се забранява на партиите да извършват други икономически дейности, освен продажбата на книги, вестници, предизборни материали и рекламни продукти с емблемата на партията

(химикалки, тениски, шапки, значки и други). Забранява се притежанието на акции в търговски компании, а даренията от частни и юридически лица са ограничени до 1 500 евро.

Словения и Хърватска използват комбинирани схеми на финансиране на политическите партии, като тежестта пада на държавния бюджет, а даренията са на второ място. Според официалните данни, даренията са под 25% от бюджета на партиите, а много от по-малките партии дори не получават дарения (но на тези данни не може да се разчита много, защото някои партии не обявяват даренията си). В Словения през изборна година държавните средства са около 74% от общите партийни приходи, а в неизборна – 80%. В Словения партията с най-малко държавни финансиране е ZLSD, тъй като тя притежава два странични източника на доходи – голяма членска маса и доходи от недвижима собственост, наследена от бившата Комунистическа партия.

Системите за партийно финансиране в Словения и Хърватска са много подобни, но в Словения има по-добри мерки за прозрачност и намаляване на корупцията. В Словения, за разлика от Хърватска, са забранени дарения от чужбина и има ограничения на даренията от частни и юридически лица. В Словения партиите са задължени да публикуват финансовите си отчети в Държавен вестник, в Хърватска няма такова изискване. Слабост на модела на финансиране и в двете държави е процесът на проверка на финансовите отчети – никой не проверява достоверността на отчетите. В Словения Одиторският съд трябва да ги проверява, но той проверява само дали отчетите са предадени навреме и дали сумите в тях съвпадат. Някои партии твърдят, че не са имали приходи и разходи по предизборните си кампании, докато в същото време всички са виждали плакатите и рекламните им материали. Подобни случаи не се разследват. Често използван метод за заобикаляне на закона за финансиране на партиите е плащането на партийни сметки от финансови корпорации (вечери, медийни реклами и т.н.). Според някои специалисти партиите в Словения и Хърватска често получават не парични дарения, а кадри, сгради и други предметни форми. Смята се, че около половината от служителите в партийните офиси са всъщност наети от фирми и корпорации.

Има няколко предложения, които могат да подобрят прозрачността при финансирането на политическите партии. Едно от предложенията е налагането на тежки наказания за нарушаване на законите за финансиране. Друго предложение е създаването на ясни и подробни правила за финансиране и изготвяне на финансови отчети. През 2000 година Словения започва подобни промени в законодателството си, но засега те не са достатъчни, за да спрат незаконните практики при финансирането на политическите партии. Нелегалните дарения и субсидии могат да се прекратят с въвеждането на независими контролни агенции, които да проверяват верността на партийните отчети. Необходима промяна в Словения и Хърватска е изискване всяка реклама и плакат да имат надпис кой плаща за тях. По този начин ще бъде невъзможно донори да плащат за рекламата от името на партията.

Докато партиите в повечето страни от Централна и Източна Европа имат недостиг на средства, партиите в Словения и Хърватска разполагат с достатъчно финанси. Макар че държавните средства решават финансовите проблеми на партиите, те водят до елитизиране и отчуждаване от избирателите. В резултат членовете на партиите намаляват (Либерално демократичната партия – LDC – водеща словенска партия вече повече от 10 година има само 5000 члена) и в някои случаи няма достатъчно членове за попълване листите на изборите. Затова е важно да партиите да се върнат по-близо до избирателите си. Възможен начин за това е да се наблегне на финансирането чрез членски внос като така се стимулират партиите да набират повече членове. Държавното финансиране решава някои проблеми с финансирането на партиите и спомага намаляването на корупцията, но създава нови проблеми, дори по-сериозни от финансовите. Това навежда на заключението, че е по-добре да се търсят алтернативни методи за финансиране и намаляване на корупцията.

PARTY FUNDING IN FRANCE

Yves-Marie Doublet, Ph.D*

France's legislation on the funding of political activity dates from 1988, that says 21 years after Germany and 12 years before Great-Britain. It was amended in 1990, 1993, 1995, 1996 and 2001. The rules are highly unstable and owe much to the construction put upon them by the electoral courts in three matters: funding, transparency and control. Every time we have to compare the rules with the practice.

1.1. The legislation about **funding** applies to the resources of the candidates and of the parties. Regarding the candidates, the major sources of their resources are their personal contributions, donations and benefits in kind. What we have to stress is that France banned donations from legal persons except parties since 1995. But we must now take in account a proposal of regulation of the European Commission of last February, which admits donations from legal persons under 5 000 EUR to European parties. Regarding party funding, officially, 53% of their resources come from public funding, 14% from representatives subscriptions, 11% from members subscriptions and 3,3% from donations. But the reality is not wholly reflected in this figure of 53%. If we add all forms of subsidies, that says aid to parliamentary groups, funding of political groups in councils of local bodies, tax relief attached to the donations, free disposal of TV and radio spaces for campaign and other indirect subsidies, the amount of public funding can be approximately estimated at 80% of the total income of parties. The total of party funding amounts to 150 millions EUR.

The total amount of appropriations entered each year in the central government budget for the parties is 80 millions of EUR⁶⁰. It is divided in 2 parts. The first part of this is for the funding of the parties and groups depending on their results in the parliamentary elections. To qualify for funds from the first part, a party must have put forward candidates in at least fifty constituencies, and funds are allocated in proportion to the number of votes obtained in the first ballot. Initially there was a threshold of 5% of the votes but this bill was challenged before the Constitutional council and the Council considered it was contrary to the Constitution because it was an obstacle for emerging of new parties and new ways of thinking. As there is no minimum number of qualifying votes, even very small groups can have access to public funds. This is no small advantage since it lasts for the entire life of a Parliament, that is to say five years. But this rule will change in the next future, because a threshold of 1 % of the votes has been just required by a bill of April the 11th (Bill 2003-327). The second part of the direct public funding is to fund the parties and groups with seats in Parliament:

- Authorized donations from individual to the parties amount to 7 500 EUR per year and per person;
- Authorized donations from individual to the candidates amount to 4 600 EUR per year and per person.

Cash donations must account for 20% of the maximum allowed. The tax benefit accruing to a donation is 50 % of the sum due but not more than 10% of assessed income.

Donations are authorized from the first day of the twelfth month preceding the first ballot until the day when the election result is declared. They entitle the agent – we shall talk about him later – to a receipt from the Campaign accounts and political funding committee, stating the agent's name and address if the donation is in excess of 3 000 EUR. Half of donors do not take up this tax benefit for fear that their identity might be revealed – an unwarranted fear since confidentiality is assured.

It is forbidden for a public-law corporation to make a cash donation and to give benefits in kind. The lawfulness of these benefits in kind is a matter of interpretation by the electoral judge: all hangs on the individual circumstances, the terms on which the benefit is agreed and the amount involved. If the amount is large (for instance, if the public authority that the candidate, the sitting member, represents finances the setting-up of a communication strategy), it is likely that the campaign account will be rejected.

Let's move now on the expenses. The rules concerning *electoral expenses* for each election in constituencies over 9 000 inhabitants are as follows: the candidate is required to enter into his campaign account expenses incurred by himself or on his behalf during the year preceding the first day of the month of the election and

* The author is head of the Legal Studies Department at the National Assembly. He is a senior lecturer at the National School of Administration (ENA) in Paris.

⁶⁰ 73 millions of EUR in 2003 after a decret from May the 5th.

up to the day of the election. So what is or is not an election expense falls to be determined. Expenditure on printing for the official campaign, expenses following the election, the cost of purchasing books and of make-up are not classed as electoral expenses. Nor are New Year's greetings cards, the candidate's taking part in a dance organized by the commune or in traditional events, or Christmas presents and the like considered to give rise to electoral expenses. On the other hand, any expenditure clearly linked with the election – such as the cost of producing or distributing pamphlets or posters – is held to fall under electoral expenses.

Commercial advertising is banned for three months before the first ballot and up to the day when the election result is declared. So a candidate cannot distribute a publicity insert calling for his re-election. Commercial political propaganda on television is also prohibited. The electoral courts have endeavoured to define the concept of electioneering propaganda. A brochure personally promoting a candidate has been held to be electioneering propaganda and must therefore be included in the campaign account. But articles about the progress of public works in a constituency where an election is being held should not be regarded as electioneering publications.

The *ceiling on electoral expenses* is calculated by population on a digressive scale. For instance, in a commune with a population of 15 000, the ceiling is 18 000 EUR for the first ballot and 22 000 EUR for the second, with a coefficient of increase. For parliamentary elections, the average ceiling is 38 100 EUR per constituency plus 0,15 cent per inhabitant. For presidential elections, the ceilings are 14.7 millions EUR and 19.7 millions EUR for the two ballots. All these figures are regularly adjusted for inflation.

Central government makes a flat-rate reimbursement of 50% of the maximum authorized electoral expenses, provided the candidate obtains 5% or more of the votes cast in the first ballot. This system was extended to presidential elections by the Institutional Act of 5 February 2001.

1.2. With Belgium, Portugal and Quebec, France **banned donations to the parties from firms** but such a measure favours cash donations, donations in financial off-shore places or kickbacks on public procurements, for instance. Ban of donations from legal bodies does not mean end of sleaze. The benefit in kind of local bodies is a frequent practice too. There is actually a penal proceeding regarding the town hall of Paris concerning Jacques Chirac when he was mayor of Paris. It deals with the payment of 46 officials of the town employed by the party and paid by the town, that says by the tax-payer. President Chirac now enjoys immunity as President but as soon he will be again an ordinary citizen, he will be prosecuted. Concerning the ceiling on electoral expenses it is very high for the presidential campaign. There is no doubt too that the system of flat-rate reimbursement has undesirable effects. Some candidates, for example, tend to exaggerate their expenses so as to reach the maximum reimbursement by including in their account expenses not remotely connected with the election (e.g. hairdresser's or restaurant bills).

2.1. Concerning **transparency**, parties and candidates – in constituencies over 9 000 habitants – receive donations from individuals through an agent who may be a funding association or an individual financial agent. The Campaign Accounts and political funding committee must approve the creation of such association. To get this approval, the funding association must determine its territorial field and open a bank account to receive donations for the party. Candidates in any elections except presidential elections have to deposit their campaign accounts certified by a chartered accountant with annexes at the prefecture within two months of the ballot at which the election is won. Accounts are submitted to the Campaign Accounts and Political funding Committee; the presidential candidates have to deposit their accounts with the Constitutional council.

Political party which are publicly funded or receive private funding that entitles them to tax relief have to present to the Campaign accounts committee accounts certified by two accountants before six months have elapsed following their accounting year. In 2001, 208 parties have deposited their accounts with the Campaign Accounts and public funding committee. The accounts of parties include a balance sheet, financial profit or loss of the year and notes. They include party accounts and accounts of all organisations in which the party hold shares or has a position.

2.2. How are these rules implemented? A candidate who has received no donation is not obliged to employ an agent. Therefore 1/3 of candidates at parliamentary elections in 1997 – which are the last figures available – had – agent, who is supposed to be a screen between the donor and the candidate.

Concerning the party, their leadership is no always aware of the financial resources of local organization. Benefits in kind are never recorded in party accounts, that's not specific to France, but it is a PUNCHINELLO

secret that many firms and local authorities take care of parties expenses, costs and facilities. A sentence of the German constitutional court, April the 9th of 1992, withdrew the attention to let register the benefits in kind of the parties in their accounts but it did not apply in Germany neither in France.

3.1. With regard to the **control**. I'd like to remind that controls on the funding of elections are exercised by the Campaign accounts and political funding Committee and by the electoral courts which vary according the kind of elections. This Committee is not a political body but an administrative authority of nine active or honorary members – three each from the Council of State, the Court of Cassation and the Audit Court. The Committee approves, rejects or verifies the accounts. It will refer an account to the electoral court, if the account has been rejected and if it is well – let say 5% – above the ceiling. There are various reasons why a campaign account can be rejected; no report of their campaign spending to the Committee; no account opened by an agent; a deficit unaccounted for; no vouchers. The electoral courts not only act on the initiative of the Committee but also on request of any voter.

Regarding the funding of political parties, the Committee has three duties: first, it is to establish whether there has been any breach of the rules for setting up accounts or donations by legal persons and if need be it will refer to the penal courts. Secondly, it is to publish the summary accounts of political parties in the French Gazette. Thirdly, it is to determine and transmit to the Prime Minister the list of political parties that it considers have met their accounting obligations and can claim public funding. But the party accounts do not have to be supported by vouchers and the Committee is not authorised to investigate party accounts. So the control of this Committee is rather formal.

Following on this matter of control, I would like to finish this description of the French funding system by adding some words on penalties. There are three kinds of penalties: electoral, financial and criminal.

Candidates who have committed an offense can be disqualified for one year. It is the case when the candidate did not deposit his campaign account or when his electoral expenses exceeded more than 5 % of the ceilings, according the jurisprudence.

Financial penalties are incurred when the campaign account has been rejected and the effect of this reject is the loss of the flat reimbursement. When the candidate exceeded the ceilings he has to reimburse to the treasury for this excess. Criminal penalties may still be incurred if the candidate has received, for instance, a donation from a legal person. The Committee can give the file to the Public prosecution officer.

If we move now to the penalties applying to the parties, there are administrative, financial and criminal penalties. The authorization of parties' funding associations, which have failed to meet the obligation upon them or have accepted unlawful donations may be withdrawn. But there are just a few of agreement withdrawals as sanctions proper: 9 times in 2000 and 2001. The financial penalty that may be incurred is the loss of public funding from the budget the following year. This is imposed when the party has failed to satisfy its accounting obligations or has received donations that have not gone through a financial agent. It was applied for 8 parties in 2000. Not any in 2001. Lastly persons who have make or received donations unlawfully may be fined 3 750 EUR or imprisoned for one year. But there are no examples for such sanctions.

3.2. Without any control, a law can't be enforced. Regarding *electoral campaign funding*, the rules appear to be quite effective.

Since 1990 the C.A.P.F.C. has examined over 38 000 accounts (this statistics was established in 1998-1999 by the C.A.P.F.C.). More than 2000 candidates have been disqualified, 1500 of them for failure to deposit campaign accounts or for depositing out of time. Those leaves 500 disqualifications on other grounds, accounting for 1.3% of campaign accounts. It is tempting to conclude that these rules have created a virtuous circle. It is certain that the rules may appear to be quite effective where constituencies are of a reasonable size. But I want to outline 3 points:

- When the constituency encompasses the entire nation (as in presidential elections) because of its size, the effectiveness of the rules is much more doubtful, given that it is extremely difficult to be sure of the lawfulness and limitation of resources and expenses spread over a very large area.
- What is more (and this is the majority of cases), where a campaign is funded by personal contributions and by a loan from a party which then refinances itself by flat-rate reimbursement (a source of public funding), the C.A.P.F.C. and the electoral courts have only very limited means of controlling the origin of funds. Concerning the personal contributions, it has been recently underlined by the Constitutional council on the occasion of the control of the funding of the presidential election of 2002. The control body

can't be sure what is as a personal contribution. Is it a real personal contribution of the candidate or is it an hidden donation from a legal person?

- Lastly, we must note that while candidates in all elections are open to electoral, financial and criminal penalties, candidates in presidential elections are exempt from electoral penalties.

Regarding the *parties* the penalties which exist have no deterrent effect. It is true of the administrative penalties, that says the withdrawal of the agreement given to the funding association. It is true of the financial penalty in that 80% of parties presenting accounts do not receive public funds but carry out the obligation so that their donors can claim the tax credit attaching to the donation. Lastly, party leaders are not prosecuted for infringing the law on party funding but for trading in favors, concealment of misappropriation or misuse of a company's property or credit for personal advantage. In other words, offenses involving political corruption are prosecuted under the criminal code rather than legislation on the funding of political parties. Moreover, while the criminal code has allowed for the punishment of legal persons since 1993, political parties are excluded.

CONCLUSION

There are positive points in the French system:

- a decrease of electoral expenditures at local level; for instance at the last legislative elections 2002, not any excess of electoral expenditures has been taken down by the Constitutional Council;
- the independence of the control body (the C.A.P.F.C.) in comparison with other control bodies in other party funding systems.

There are two kinds of weaknesses and loopholes: weaknesses and loopholes due to the rules themselves I already mentioned and weaknesses and loopholes due to the nature itself of these rules and due to the control of the enforcement of the law. These weaknesses are common with other control systems in other countries.

These rules are exclusively national and political corruption which is linked to political funding becomes more and more international.

Take the example of ELF. There is actually a proceedings in progress concerning the French oil giant ELF, which was at the time a public company. In March, top executives of this company admitted in court that a secret slush-fund at the company was used to finance political parties and candidates for presidency over foreign financial channels and off-shore places at the end of the eighties. The boss of ELF even said that the funds amounted to 5 million \$ per year for all parties either the ruling parties or the parties of the opposition. The general manager of ELF said that this figure seemed to him a "gross underestimate". Any way I just want to point out that economic globalisation increases the number of financial circuits and goes hand in hand with the growing technicality of financing which has a partiality for tax havens weather situated in or outside of Europe. Just in Europe, the number of shell corporations is estimated at 625 000, and it is obvious that political sleaze draws benefit from this phenomenon.

Second point concerns the control. The control on party's accounts and on funding of the presidential race is very formal. If we take again the example of the so-called "personal contributions" of the candidate to fund their campaign, it is obvious that the control body has no real means of investigation. In one case for elections for European Parliament the Campaign accounts and public funding committee asked a candidate to get some more explanations on the origin of a big amount of a personal contribution he raised and it has been satisfied by these explanations. But later on the occasion of an investigation concerning the funding of the party the same person belonged to, an investigating judge discovered that this amount could come from slush funds, connected with the sale of casinos. So on one hand we have a systematical but rather formal control which is not deterrent and must go off relatively quickly because decision must be taken in a time limit, because the outcome of the elections must be known as quick as possible. On the other hand there is a judicial control which is much more deterrent but which starts generally by accident sometimes without not necessarily any link with party funding and which then moves forward slowly. Some times over ten years after it starts as in the Elf case. Of course, the judicial control can come up against the lack of evidence of corruption, the time-bar and the obstacles of the international judicial co-operation. But what I want to outline is that in terms of struggle against corruption, parties and politicians don't fear the formal control on funding of parties and electoral campaign but fear much more the control of the investigating judges and the judicial proceedings, even if the judges – in France but also in Italy and in Spain – are no more on the roll like in the 80-ties because some of them made mistakes in proceedings and lost their credibility.

ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ВЪВ ФРАНЦИЯ

Д-р Ив-Мари Дубле*

Законовата уредба за финансирането на политическите партии във Франция съществува от 1988 година. Законово са регламентирани финансирането, прозрачността и контролът над средствата на партиите и индивидуалните кандидати.

Финансиране

През 1995 година Франция забранява на кандидатите да приемат дарения от юридически лица, с изключение на политическите партии. Този закон е в противоречие с изискванията на Европейската комисия, която разрешава дарения от юридически лица на стойност до 5 000 евро. Все още е неизвестно как ще бъде разрешено това противоречие с европейското законодателство.

По официални данни 53% от средствата на партиите във Франция се осигуряват от държавата, 14% са от членски внос на представители, заемащи изборни длъжности, 11% са от членски внос и 3,3% са от дарения. Но в действителност, ако вземем под внимание всички форми на държавно субсидиране като например финансиране на парламентарните групи, финансиране на политическите групи в общинските съвети, опрощаване на данъци на дарители, безплатно телевизионно и радио време за предизборни кампании и други, държавното финансиране достига до 80% от приходите на партиите. Средствата за финансиране на партиите възлизат на 150 милиона евро.

Всяка година френското правителство отделя по 80 милиона евро за финансиране на политическите партии. Една част от средствата се дава на политическите партии и групи в зависимост от представянето им на парламентарните избори. За да получат субсидиране, партиите трябва да предложат кандидати в поне 50 региона. Субсидирането е пропорционално на броя гласове, получени на първия тур на изборите. Първоначално има предложена 5% бариера от подадените гласове за разпределяне на държавните средства между партиите, но тя е отменена от Конституционния съд, защото се смята за пречка за създаване на нови политически партии. Но през април 2003 година е одобрена 1% изборна бариера за получаване на държавно финансиране. Втората част от държавните средства се разпределя между партиите и групите, които са представени в парламента.

Размерът на даренията е определен със закон. Партиите могат да получават до 7 500 евро годишно от едно лице, докато индивидуалните кандидати получават до 4 600 евро. Паричните дарения трябва да са 20% от максимално допустимата сума. Опрощаването на данъци на дарители е 50% от дарената сума, но не може да бъде повече от 10% от техния доход. Но почти половината от дарителите не се възползват от опрощаването на данъци, защото се страхуват, че самоличността им ще бъде разкрита, макар че конфиденциалността е гарантирана. Даренията са разрешени от първия ден на дванайсетия месец преди изборите до деня на огласяване на резултатите.

Във всеки регион с повече от 9 000 жители кандидатите трябва да вписват в сметката на кампанията си всички разходи, направени от тях през годината, предхождаща изборите. Но в закона не се споменава изрично какво се признава за предизборни разходи. Средствата за разходите след изборите, поздравителните картички и подаръците за Коледа и Нова година не се признават за разходи. От друга страна, всички разходи, тясно свързани с изборите, като отпечатването и раздаването на плакати и брошури, спадат към предизборните разходи.

Законът определя таван на предизборните разходи. Той се изчислява въз основа на вида избори и населението в избирателния регион. Например за местни избори в населено място с 15 000 жители таванът е 18 000 евро за първия тур и 22 000 евро за втория. За парламентарни избори средният таван на разходи е 38 100 евро за регион, плюс 0,15 цента на жител. При президентските избори таванът е 14,7 милиона евро за първия и 19,7 милиона за втория тур. Тези суми се променят с инфлацията. Правителството във Франция възстановява 50% от максимално допустимите предизборни разходи при условие, че кандидатът събере минимум 5% от гласовете на първия тур на изборите.

* Д-р Ив-Мари Дубле понастоящем е председател на секция "Правни изследвания" към Националното Събрание на Франция; лектор по право в Националната академия по администрация; автор на множество статии и книги, свързани с проблемите на партийното финансиране; експерт по партийно финансиране към Съвета на Европа; член на Управителния съвет на Transparency International - Франция.

Заедно с Белгия, Португалия и Квебек, Франция забранява даренията от фирми, но тези разпоредби стимулират даренията в кеш или в офшорни сметки и злоупотреби със служебни средства. Президентът Ширак например е обвиняван във финансови злоупотреби с предизборни средства по времето, докато е кмет на Париж. Ширак е използвал средства на кметството в Париж, за да плаща на 46 служители на своята партия. Без съмнение системата за възстановяване на 50% от предизборните средства от държавата води до ненужно увеличение на разходите от политическите партии и кандидатите.

Прозрачност

В райони с население над 9 000 души партиите и кандидатите получават даренията не директно, а чрез агенти, които може да са индивидуални финансови представители или асоциации. Тези агенти трябва да определят територията, на която извършват своята дейност и да отворят банкова сметка, в която да бъдат набирани средства за партиите. Кандидатите във всички избори с изключение на президентските трябва да депозират информация за средствата и разходите на кампанията си, проверени от лицензиран счетоводител, пред Комисията по финансиране на политическите партии до два месеца след изборите. Кандидатите за президент депозират информация за финансирането на кампанията си в Конституционния съд. Документите, които партиите представят включват баланс, отчет за приходите и разходите и бележки към счетоводните отчети. Кандидатите, които не са получили никакви дарения не са задължени да наемат агент. Около 1/3 от кандидатите в парламентарните избори от 1997 година не са наемали агент.

Ръководствата на политическите партии не винаги могат да контролират финансовите ресурси на местните партийни организации. Понякога местни фирми поемат партийни разходи, но това не се записва в счетоводните книги.

Контрол

Контрол върху финансирането на предизборните кампании се осъществява от Комисията по финансиране на политическите партии и изборителните съдилища, които са различни за различните видове избори. Комисията не е политически орган, а административен. Състои се от девет члена. Тя одобрява или отхвърля спонсорирането на политическите партии. Ако някоя партия или кандидат е надвишил максимално допустимите средства по кампанията, Комисията се обръща към електоралните съдилища. Направените разходи по кампанията могат да бъдат отхвърлени поради липса на информация за разходите, липса на сметка и други. Електоралните съдилища могат да се заемат със случай и по сигнал от всеки гласоподавател.

Относно финансирането на политически партии Комисията има три типа задължения. Първо, трябва да реши дали е имало нарушения при откриването на сметките или дарения от юридически лица и дали трябва да предаде случаите на съда. На второ място Комисията трябва да публикува резюме на сметките на партиите в държавен вестник. И трето, Комисията трябва да предаде на министър председателя списък с партиите, които са изпълнили всички изисквания и могат да кандидатстват за държавно финансиране. Но партиите не трябва да представят фактури за разходите си и тъй като Комисията не може да разследва партийните сметки, контролът, който Комисията упражнява, не е много добър.

Съществуват три вида наказания **за кандидатите**, които не са изпълнили държавните изисквания: изборни, финансови и наказателноправни. Кандидатите могат да бъдат дисквалифицирани от изборната надпревара за една година. Това наказание се налага, когато кандидатът не е депозирал информацията за финансирането на кампанията си или когато е надвишил тавана на допустимите разходи. Глоби се налагат, когато има нередности по предизборните разходи и в следствие на това е загубено правото на държавно финансиране. Когато кандидатът надвиши допустимия таван за разходи по кампанията, той трябва да възстанови разликата. Наказателноправни санкции се налагат, ако например кандидатът е получил дарение от юридически лица.

Наказанията, които се налагат **на политическите партии**, са: административни, финансови и наказателноправни. Лицензът на партийни комитети, които събират неправомерни дарения може да бъде отнет, но това се е случвало само 9 пъти за 2000 и 2001 година. Финансовите санкции включват загуба на правото на държавно финансиране за следващата година. Това наказание се налага, когато партиите са получили дарения, които не са минали през лицензиран финансов агент или има нередности в счетоводните им документи. Санцията е приложена за 8 партии през 2000 година. Лица, които са получили неправомерни дарения подлежат на една година лишаване от свобода или глоба до

3 750 евро, но тази практика не е прилагана досега. От 1990 в Комисията са разгледани над 38 000 сметки на партии и кандидати. Повече от 2 000 кандидати са били дисквалифицирани, 1 500 от тях поради пропускане на сроковете за оповестяване на счетоводната информация за кампанията си.

От досегашната френска практика със законодателството за финансиране на политическите партии могат да се направят **три важни заключения**.

Законите и държавните органи за контрол са ефективни, когато изборният регион не е твърде голям. При президентските избори, когато един изборителен регион обхваща цялата страна, ефективността на законодателството е по-ниска. Когато кампанията се финансира със заем, който впоследствие политическата партия изплаща от държавното финансиране, е много трудно да се проследи произхода на средствата. Същият проблем се отнася и за финансирането с лични средства на кандидатите. Важно е да се отбележи, че докато кандидатите в местните и парламентарните избори са заплашени с изборни, финансови и наказателноправни санкции, кандидатите в президентските избори не подлежат на изборни санкции. Наказанията, които са предвидени за политическите партии, също не са достатъчно ефективни, за да предотвратят нарушения. Макар 80% от представените сметки за разходи по партийни кампании да не се одобряват и рефинансират от държавата, дарителите продължават да финансират партиите поради данъчните отстъпки.

В условията на глобализация и свободно движение на средства е необходимо националните закони за финансирането на политическите партии да се противопоставят на превеждането на средства с неясен произход в офшорни сметки. Наскоро изпълнителни директори на френския петролен гигант ELF признаха в съда, че компанията е използвала таен фонд за финансиране на партии и кандидати в президентските избори чрез офшорни сметки, който е възлизал на около 5 милиона долара годишно. В повечето случаи (с ELF и Президента Ширак) разследването и съдебните процеси са много бавни и минават около 10 години преди да се стигне до разрешение на случая.

Френската система за партийно финансиране има и много положителни страни. Наблюдава се намаление на изборителните разходи на местно ниво. При последните избори през 2002 година няма нередности или надвишаване на определения от държавата лимит. Комисията е независима и изпълнява добре функциите си в сравнение с контролните органи при други държавни системи за финансиране на политическите партии.

***POLITICAL PARTY AND ELECTION
CAMPAIGN FINANCING -
PROBLEMS OF REGULATION AND
CONTROL
THE CASE OF BULGARIA***

***ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ
ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИ
КАМПАНИИ: БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ -
ПРОБЛЕМИ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА
УРЕДБА И КОНТРОЛА***

ПАРТИЙНО ФИНАНСИРАНЕ И ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Законодателни аспекти

Доц. Добрин Канев*

Проблемът за властта и парите, пречупен през финансирането на политическите партии, съществува и ражда своите ефекти в най-различни демократични страни. Десетилетия наред и в най-добре функциониращите демокрации избухват по-големи и по-малки скандали, свързани с незаконно финансиране на партиите.

По сходен начин този проблем се проявява и в страните, извършили наскоро преход към демокрация. Сериозни проблеми с финансирането на партиите са налице навсякъде, независимо от начина на преход и от степента на устойчивост на новата демокрация. При тези случаи, обаче, проблемът за финансирането на политическите партии е определян и от факта, че взаимовръзката “политиката – пари” се реализира в условията на процес на огромно преразпределение на собствеността, при това с политически средства. В този смисъл проблеми, свързани с въпроси като “приватизация и политически партии”, “държавни финансови ресурси и политически партии” са очевидно много по-специфично изразени, отколкото в една по-стара демокрация.

На този фон българският случай не е нещо особено различно, макар и да носи индивидуалната си специфика. Най-малкото той не се различава съществено от положението в споменатите млади демокрации или страни в преход.

Това, което може да се извлече като типично българско, е свързано с доминиращите нагласи сред основните действащи лица в българската политика, доминиращи норми и най-вече силната доминация на мажоритарното начало в българската политика, стигащо до монополизирание на всички властови ресурси от страна на управляващите и съответно изключване на опозицията. Това създава значително по-големи възможности за корупция, в т.ч. и за корупцията, свързана с финансирането на партиите.

Друга специфика е твърде голямата неяснота между партийните цели по отношение на финансирането и чисто личния интерес на хора, които са замесени или участват в това финансиране.

Трета особеност произтича от липсата на значимо влияние на общественото мнение в България по отношение на проблеми като финансирането на политическите партии, съществени нарушения на законодателството за финансирането на политическите партии, както и на обществената принуда, която би оказала съществени или дори несъществени последици върху политическите партии и политическите лидери. В България практически не е имало скандал с политически последици в тази връзка, макар че незаконното финансиране на партиите сравнително често е обект на медийни публикации.

В рамките на описаната по-горе картина в настоящето изложение ще се проследи проблема за финансирането на политическите партии и рисковете от политическа корупция в България след началото на прехода към демокрация през 1989 година. Анализът си поставя две ограничения. *Първото* е в опита за разграничаване на проблема “финанси и партии” от проблема “финанси и предизборни кампании” и концентриране на анализа върху партиите. Това разграничение, разбира се, е много трудно и твърде условно, доколкото значителна част от партийните финанси се набират и използват именно за кампании. *Второто ограничение* е свързано с наличието на множество аспекти на финансирането на партиите, като в настоящето изложение акцентът ще бъде поставен главно върху законодателните аспекти, върху нормативното уреждане на проблема за финансирането на партиите, за публичността и контрола на финансите, като внимание ще се обърне и на политическия дискурс, който винаги е придружавал едно или друго законодателно решение.

* Добрин Канев е доцент по политология и европеистика в Нов Български Университет в София. След като завършва Международни отношения във ВИИ – София, през 1983 година защитава докторска дисертация към Българска академия на науките (БАН) и през 1987 година е хабилитиран. Ръководител е на Департамента по политически науки на Нов Български Университет през два последователни мандата (1993 – 2000). През последните 10 години Добрин Канев чете лекции като гост-преподавател в университети в Германия и Великобритания. От 2001 година е титуляр на постоянен курс на тема “Европейски политически партии” по проект “Жан Моне”.

Финансирането на партиите е ключов и много комплексен въпрос по отношение на тяхното регулиране от страна на законодателя. Сложността на проблемите, свързани с финансирането на дейността на политическите партии, се дължи не само на незаменимата им роля в демократичната политическа система и на нарастващата необходимост от финансови средства за изпълнение на тази роля, но и на самата същност на политическите партии.

За изпълнение на своите функции партиите трябва да се ползват със статут на определена свобода спрямо държавата - по отношение на създаването си, при избора на своите цели, при избора на полетата на своята дейност. Същевременно те носят и публична отговорност - по отношение на своите финанси, на принципите на вътрешната си организация и други.

Първоначален от историческа и теоретична гледна точка е моделът на свобода на партиите спрямо държавата, който се основава на обществено, базирано на свободната дейност на гражданите, сдружаване. От тази гледна точка партиите са разположени в преддържавното пространство и държавата няма грижата за тях, нито пък има право да се намесва в дейността им. Бихме могли най-общо на това място да кажем, че традицията на този модел остава силна в една част от страните на ЕС - Великобритания, Ирландия, Холандия, Люксембург.

Другият основен модел предполага институционализиране на партиите чрез държавния правов ред, в това число и на конституционно равнище. Като определя задачи (функции) на партиите, държавата поема и отговорност по отношение на изпълнението на тези функции. Този подход доминира в значително по-голямата част от страните на ЕС, където се наблюдава тенденцията на нарастване на регулирането особено по отношение на финансирането, а с това и на ограниченията от страна на законодателя.

Като цяло България, както по-голямата част от страните в прехода, тръгна по един път на законово регулиране на партиите, характерен по-скоро за континентална Европа и за страните от Южна Европа, в които по-късно бе установен демократичен режим. За разлика от британската традиция този модел предполага относително обхватно и стриктно правно регулиране на различните аспекти на дейностите на политическите партии, в т. ч. и на партийните финанси.

Един от първите закони, които прие Народното събрание още през пролетта на 1990 година, буквално месеци след началото на прехода, беше именно Законът за политическите партии (ЗПП). За пръв път в този закон бяха включени разпоредби, които регулираха проблема за собствеността и финансите на политическите партии. В действителност обаче приетият тогава закон имаше доста различни цели и задачи и в най-малка степен се интересуваше от това как всъщност ще се финансират партиите и как ще се контролира тяхното финансиране. В Западна Европа нуждата от партийно законодателство се появява именно за предотвратяване на злоупотреби при финансирането на партиите. В България обаче по това време сериозният проблем беше, по какъв начин да се регулира и регламентира изобщо създаването на една политическа партия. През този период на ден се появяваха по 3-4 политически партии в България и стана остра нуждата от регулирането на тяхното функциониране в едно демократично общество и изобщо от създаване на най-общи рамки за развитие на непознатия в продължение на десетилетия политически плурализъм. В този смисъл не трябва да се учудваме, че проблемът за финансирането на партиите заемаше една малка част от и без това твърде кратък закон – четири параграфа.

Нов закон за политическите партии бе приет едва през 2001 година. Дълъг бе пътят, който е изминат, за да се стигне до този закон. Нужно беше да минат четири парламента, всеки от които обсъждаше по няколко законопроекта за политическите партии, за да се стигне до приемането на нов ЗПП в България. В един период от повече от 10 години политиките се задоволяваха да управляват своите финанси съгласно твърде непълните и либерални разпоредби на първия ЗПП, чиято цел не беше детайлно и добре обмислено регулиране на финансите на партиите. През всичките тези години бяха правени промени в закона, но те бяха съвсем козметични и по никакъв начин не подобриха първоначалното състояние на проблема за финансирането на партиите.

Големият проблем произтича обаче от това, че в действителност през 2001 година не настъпи никаква съществена промяна по отношение на финансирането на политическите партии. Под "съществена" се има предвид да се изгради едно цялостно обмислено и разработено законодателно решение. Ако внимателно се погледне сегашния закон, ще се установи, че проблемът за финансирането на партиите е решен като че ли отново набързо и има толкова много липси, колкото и в първия закон, дори по някои важни въпроси има отстъпление от първия закон.

Настоящото мнозинство в Народното събрание, което наследи този закон, още от самото начало на своя мандат (2001) обяви необходимостта от съществени промени в законодателството по отношение на финансите на партиите. И до ден-днешен все още те не са станали факт, като изглежда вероятно да се извършат отделни промени.

По отношение на партийните финанси обикновено два са основните въпроса, които разкриват логиката на решаването на този проблем.

Първият въпрос е въпросът за източниците на партийните финанси. **Вторият въпрос** е въпросът за публичността, контрола, санкциите при нарушения на законодателството за партийните финанси.

Източници на финансиране на българските политически партии

Законодателното решение естествено започва с традиционните, вътрешно партийни източници, които може да мобилизира една партия и най-вече с **членския внос** на политическите партии. Както във всички други страни, така и в България, където по правило партиите са с малък членски състав и огромната част от населението изпитва финансови затруднения, е трудно да се очаква, че от членски внос могат да се решат значимите проблеми на партийното финансиране. Първият публикуван официален отчет за финансите на политическите партии в България за 2001 година показва, че около 14% от приходите на партиите са от членски внос. Подобно е положението и по отношение на отчета на партиите за 2002 година, където те се движат в широки граници. (виж Приложение 1). Някои партии са декларирали приходи от членски внос в размер на повече от половината от всички приходи. Този процент изглежда до голяма степен съмнителен, но не трябва да учудва, ако се вземе предвид възможността другите пера в отчетите да са значително занижени. Ако се върнем към някои по-стари собствени финансови отчети на партиите по време на партийни конгреси и конференции, ще срещнем значително по-скромни цифри.

Следващата възможност на политическите партии да събират пари от собствени източници е **партийната собственост**, включително и недвижима собственост. Повечето партии в България (с някои изключения като ВМРО) не разполагат с такава собственост и разчитат на наети от държавата сгради и помещения. Често обаче те вторично отдават под наем част от помещенията и си осигуряват известни приходи.

Старият закон за политическите партии разрешаваше **стопанска дейност на партиите** като друг собствен източник на финансиране. Тази възможност, комбинирана с първоначално наличните данъчни и финансови облекчения, доведе дотам, че в началото на 90-те години се създадоха доста партии, които служеха преди всичко за прикритие на чисто стопанска дейност, използващи просто възможностите за данъчни и митнически облекчения. Скоро това беше премахнато и трябва да се каже, че едно от позитивните от гледна точка на корупционните рискове решения, които можем да открием в сегашния Закон за политическите партии е, че той не разрешава самостоятелна стопанска дейност на политически партии, макар че при приемане на закона имаше различни други предложения, включително и финансиране на политическите партии с помощта на т.нар. партийни фирми.

Очевидно е, че тези вътрешни възможности за финансиране на партиите са крайно недостатъчни за осигуряване на нормалната им дейност. В този смисъл, както и в други държави, така и в България, политическите партии са принудени да се обърнат към **външни източници** за огромната част от необходимите им финанси. Външните източници на практика са два: *частният сектор* - местен или чуждестранен, и *държавата*.

Интересно е да се проследи какви са регулациите, какви са позволените и забранените възможни донори за политическите партии според българското законодателство. И тук трябва да се направи едно сравнение между двата закона (виж Приложение 2). За съжаление до голяма степен новият закон се оказа по-"либерален" дори от първоначалния ЗПП. Например един от проблемите, ако не и единственият проблем, който през 1990 година занимаваше политиците по отношение на финансите, беше по възможност да не се допусне значително финансиране на някои политически партии в България от **чуждестранни спонсори**. И в този смисъл имаше сравнително строги забрани за финансирането на партиите не само от чужди държави, но и от всякакъв тип чужди организации. Доколко те са спазвани е друг въпрос.

Сегашният закон забранява наистина финансирането да става от чужди държави, от чужди държавни фирми и държавни организации, но остава отворени всички врати за финансиране на българските политически партии от всякакъв друг тип чуждестранни организации и физически лица, нещо което е сравнителна рядкост в партийните законодателства.

Също така има една по-голяма либерализация и по отношение на възможността за **финансиране на политическите партии от държавни стопански единици**, включително и от смесени фирми с държавно участие. Разрешено е българските партии да бъдат финансирани от фирми, които имат по-малко от 50% държавно участие.

Големият пробив в посока на "либерализация" обаче може да се открие в проблема с **анонимните дарения**. Старият закон изцяло забраняваше анонимните дарения за партиите. Всички очакваха, че поне тази разпоредба ще се запази. Това обаче не се случи.

Новият закон допусна възможността политическите партии да набират финансите си от анонимни дарения, при това в едни доста широки рамки от 25% от годишната държавна субсидия на партиите. Според доклада на Сметната палата, около 1/9 от всички финансови постъпления на политическите партии за отчетена 2001 година са именно от анонимни дарения. Тази възможност представлява сериозен риск от гледна точка политическа корупция.

Първият закон за политическите партии, макар да не забраняваше **държавното финансиране**, имаше само една пожелателна разпоредба, че политическите партии може да се финансират от държавни субсидии, което практически не се случи през цялото време на неговото действие. Новият закон напротив изрично урежда държавното финансиране на политическите партии. Обратна тенденция се наблюдава при финансирането на изборните кампании, при които държавата постепенно излиза от финансирането. И това се компенсира очевидно с въвеждането за пръв път с новия закон от 2001 година на държавното финансиране на политическите партии. Разбира се, тук също съществуват редица проблеми от гледна точка на методите на разпределения на средствата, от гледна точка на размера на тези средства. Най-общо може да се каже, че са търсени няколко типични, познати решения. Държавното финансиране е разрешено на политически партии, които са представени в парламента, т. е. получили са най-малко 4% от действителните гласове на парламентарните избори, като тази възможност е комбинирана с една разширителна клауза за държавно финансиране и на партии, които са получили повече от 1% от валидните гласове, т.е. една сравнително разумна постановка, която не води до прекалено картелизиране на българската партийна система и допуска възможности за финансово подпомагане на все пак сравнително релевантни, но не парламентарно представени политически партии. Парите от държавата се дават на равни вноски в съответствие с една твърда сума за всеки един глас, получен на последните парламентарни избори. Тази сума е един лев на глас. Тя се разпределя от Министерство на финансите. Получава се съответно от ръководствата на политическите партии. Чуждият опит показва по-добри решения и в двата случая.

Отчетност, контрол, публичност и санкции

За България най-ключовият, най-сериозният и най-болният въпрос на финансирането на политическите партии е проблемът за отчетността, проблемът за контрола, проблемът за публичността и за санкциите по отношение на финансирането на политическите партии.

Първият закон за политическите партии не се занимаваше с **отчетността** на политическите партии. Беше включено само пожелателно изискване да се представя ежегоден финансов отчет, но то не беше обвързано с никакви по-конкретни изисквания. На практика политическите партии, когато искаха даваха по някой хвърчащ лист, когато не искаха, не даваха. Изобщо този тип финансов отчет на политическите партии вероятно беше един от най-куриозните политически документи в този период на българския политически живот.

Новият закон въвежда съществен прогрес в това отношение, като изисква от всички политически партии, ежегодно до 15 март да представят своите годишни отчети за приходи и разходи през съответния период. Докладите се представят в съответствие със стандартно предписано разпределение на перата. Същевременно липсва изискване за предварителен външен финансов одит на тези отчети, липсва изискване за публикуване на списък на донорите и на сумите, които те са дарявали на политическите партии и т. н.

Още по-сложен е **проблемът с публичността** на тези финансови отчети. Първият закон имаше поне разпоредба, че партийните финанси са публични, което не можем да открием изрично в новия Закон за политическите партии. Но така или иначе от 2001 година за пръв път в България вече има някакъв публичен отчет на финансите на политическите партии, който може да бъде получен чрез Интернет. Дотогава това не беше възможно дори и за изследователи. Практически не съществуваше възможност за едно пряко изследване на състоянието на финансите на политическите партии.

В последна сметка решаващ е въпросът за **контрола** върху тези финанси и за институцията, която го упражнява.

Решението на първия закон беше доста странно и предлагаше наличието на обществено-парламентарно постоянно действащо тяло към парламента. Очевидно самата формулировка говори за това, че едва ли би могло и да съществува такова. В реалната практика на българските парламенти през тези няколко легислатурни периода всъщност имаше или специална постоянна парламентарна комисия, която се занимаваше с контрола или тази функция се изпълняваше от Комисията по бюджет и финанси на парламента.

Новият закон, и това е една съществена стъпка напред, възлага тази дейност на Сметната палата. Публикацията на доклада на Сметната палата за резултатите от проверката на отчетите за приходите и разходите на политическите партии за съответната година става именно на Интернет страницата на тази институция. По-сериозният въпрос е какво всъщност контролира Сметната палата. Оказва се, че тя контролира най-вече срока, когато са подадени тези финансови отчети и дали са правилни аритметичните действия, които са извършени в тези финансови отчети. Сметната палата няма никаква възможност да контролира съдържателно финансовите отчети на партиите, както и няма никаква възможност да контролира първичните финансови документи и така нататък. И от тази гледна точка крачката напред все пак е доста мъничка, доста половинчата.

Проблемът за санкциите също е един сериозен въпрос, който години наред на практика отсъстваше в партийното законодателство, доколкото първият закон изобщо не съдържаше такива възможности.

В новия закон има една клауза, която обаче също е твърде слаба. Тя предвижда да не се изплащат държавните помощи на партии, които не са спазили изискванията по отношение на своята финансова отчетност. Но, първо, както видяхме, самите изисквания за финансова отчетност далеч не са толкова строги и подлежат само на повърхностен контрол, и второ, голям брой политически партии изобщо не получават държавни субсидии и те няма как да им се спрат.

В заключение, може да се твърди, че на фона на повечето други страни от Централна и Източна Европа, положението със законодателната уредба и особено отчетността, контрола и публичността на българските партийни финанси, е решен по-незадоволително. Това е една ситуация, която устройва в голяма степен ръководствата на всички политически партии. Както е известно те са и тези, които вземат основните законодателни решения. И затова не бива да считаме, че причината е парламентарна неопитност. Не е случайно например, че новият Закон за политическите партии беше приет в последния възможен момент, почти непосредствено преди времето, когато трябваше да се готвят поредните парламентарни избори. Очевидно е, че това е една ситуация, която е удобна за партийните политици. От друга страна липсва обществен натиск върху политическите партии. В резултат на това въпреки подобренията, които са били направени през тези години, те далеч не са в такава степен, в каквата биха могли и би трябвало да бъдат.

В същото време, не бива да се пропуска и голямата сложност и деликатност на правната уредба на политическите партии и на тяхното финансиране. Законодателят трябва да е много внимателен и прецизен, доколкото законът следва да осигури, от една страна, свободното сдружаване в политически партии като основна ценност на демократичния режим, но от друга, да даде възможност на държавата да регулира важните за цялата политическа система функции на партиите и тяхното финансиране. Регулиращата роля на държавата и закона трябва да е насочена към максималното осигуряване на свобода, равенство на шансовете, публичност и откритост, близост до гражданите. За една демократична система не са приемливи неравните стартови шансове в междупартийната конкуренция (от гледна точка на дейността на крупните частни донори). Същото важи и за неограниченото държавно финансиране на партиите, което може да доведе до превръщането им в полудържавна организация и до загубата на характера им на свободно сдружение на граждани.

От тази гледна точка правното положение на партиите и тяхното финансиране трябва да бъде регулирано, но същевременно държавата не трябва да се намесва в междупартийната конкуренция и трябва да остава партийно-политически неутрална, за да осигури демократичното формиране на политическата воля. Законодателят не трябва да пропуска и специфичната национална културна среда, защото, както показва и чуждестранният опит, отношението към партиите е част от политическата култура. Той не бива да изпада и в самозаблудата, че всичко в тази материя може да бъде перфектно уредено със закон.

Приложение 1.

*Източници на финансиране на партии в България през 2002 г.**

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

Приложение 2.

Разрешени дарения съгласно българското партийно законодателство

	Чужди държави	Чуждестранни юридически лица	Чужди граждани	Фирми с чуждестранно участие	Държавни фирми	Фирми с държавно участие	Анонимни
ЗПП (1990)	Не	Не	до \$500 годишно	-	Не	Не	Не

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

ЗПП (2001)	Не	Не за държавни фирми	Да	-	Не	-	до 25% от годишната държавна субсидия
-------------------	----	----------------------	----	---	----	---	---------------------------------------

THE LEGAL ASPECTS OF POLITICAL PARTY FUNDING AND POLITICAL CORRUPTION IN BULGARIA

*Assoc. prof. Dobrin Kanev**

Parties need to be independent from the state (regarding their formation and goals) in order to efficiently pursue their political goals, but at the same time they are publicly responsible, regarding their funding and internal hierarchy. Based on the above information, there are several important questions, which contemporary democracies have to address in order to resolve the problems of political funding:

- How to provide **adequate funding** for political parties, so that there is no need for illegal (and often criminal) funding or abuse of state funds?
- How to avoid **uneven distribution** of funds to the parties?
- How to avoid falling into the trap of **constantly increasing costs** of electoral campaigns and competition?
- How to establish **actual control and transparency**, regarding political party funding, as an anti-corruption strategy?

The solutions of the above problems involve legislative and political measures in certain areas:

- *Clear definition of the allowed sources for political party financing.*
- *Regulating state and social control over political party funds*
- *Setting limits on donations to political parties*
- *Prohibiting anonymous donations and income*
- *Clear legal definition of political parties, in order to identify the subject of control and funding and to identify party functions that need public funding.*

The Bulgarian case of political funding is not different from the other countries in transition. The problem of funding political parties in Bulgaria is to a large extent a result of privatisation, where the redistribution of state financial resources is done by political means. What is typical for Bulgaria is a strong ruling class, monopolizing all power resources and totally excluding the opposition. It is also unclear where the border between party interest and personal interest in political funding is.

Bulgaria, like most of the countries in transition, follows a model, typical for Continental and Southern Europe, where democracy was established at a later period. One of the first laws, adopted by the first democratic parliament in 1990 was the law on political parties. This law was not doing a good job regulating the property and financing of parties. It took more than a decade and four different parliaments to design the current regulations, which again do not adequately address the issue.

There are two major questions for financing political parties in Bulgaria. The first is *the question about the sources of party funding*. The second is *the question about the transparency, publicity, control, and sanctions in the legislature on party funding*.

Sources for political funding in Bulgaria

The regulations start with the internal financial sources of the party – membership duties. Bulgarian parties have a comparatively small amount of members, who pay low membership fees. The 2001 financial survey shows that only about 14% of the party funds come from membership duties. The old political parties law allowed parties to perform economic activities and this fact led to some parties being created only for this sake. In the new 2001 law any economic activity of the parties was forbidden, which can be considered a step forward. This left parties in Bulgaria, similarly to parties in many other countries, dependent for about 90% of their income on foreign sources. Those foreign sources can be either the private sector (national or international) or the state. The new law is even more liberal than the old one, regarding the donors allowed. In 1990 one of the biggest problems was not to allow international donors to excessively donate funds to some parties. Donations from foreign states and private firms were not allowed. The new law still forbids

* Dobrin Kanev is Associate Professor of Political Science and European Studies at the New Bulgarian University in Sofia. After having studied International Relations in Sofia, he obtained his Ph.D. in 1983 at the Bulgarian Academy of Science and got habilitation in 1987. He has been the head of the Department of Political Science for two consecutive terms (1993 – 2000). In the last ten years Dobrin Kanev has been a visiting scholar at German and British universities. Since 2001 he is a holder of a Jean Monnet permanent course on European political parties.

those kinds of donations, however it leaves some possibilities because it does allow foreign donations from international organisations and persons, unlike most other state legislatures. The new party funding law allows donations from firms with less than 50% state shareholding. The old law prohibited anonymous donations under all circumstances, the new one, however, allows 25% of the annual party subsidy to come from such donors. According to the National Audit Office 1/9 of all party income for 2001 comes from anonymous donations. This presents a great corruption risk.

State funding of political parties

The 1990 law on political parties did not prohibit state funding of parties, but it had only one recommendation that political parties can be funded through state subsidies. That almost never happened until the new law was adopted. The new law clearly arranges for state funding of the political parties. However, a reverse tendency is observed in funding election campaigns. The state gradually decreases its financial support for party election campaigns. This has been compensated with the 2001 Law on political parties, where state funding of the parties themselves is stated. There are several problems, regarding the methods of distributing state funding among the parties. State funding is allowed for parliamentary represented political parties, which got at least 4% of the valid votes on the latest parliamentary elections. There is a special rule for state funding of parties that got at least 1% of the valid votes, this has been done in order to avoid “cartelization” of the Bulgarian parties. Thus, the state supports small but important and diverse political parties, not represented in parliament.

The state distributes the funds on four equal annual instalments. The state donates a definite amount of money for each valid vote, cast for the parties. This amount is currently one lev for one vote. The Ministry of Finance distributes the money, unlike many other cases. The leaders of the political parties receive the state funding and that is not believed to be the best decision for state funding of the parties.

Accountancy, control, publicity, and sanctions

Probably the most serious and important question about the funding of political parties is the problem of accountancy, control, publicity, and sanctions, regarding the funding process. The first law on political parties did not address in any way the accountancy of parties. There was only a recommendation about presenting an annual financial statement, but that recommendation was not committed to any concrete requirements. At practice, the political parties presented financial reports on loose sheets of paper if they decided to comply with the recommendation. This type of “recommended financial accountancy” for Bulgarian political parties was probably among the funniest political rules of that period.

The new law established more strict requirements regarding accountability and control in political party funding. It is required that all parties need to present their annual financial statements for income and expenditure before March 15. The law regulates the specific form of the financial statement. Unfortunately, special institutions that would have facilitated the collection of those financial statements have not been created. There is no requirement for an external financial audit of the statements. There is no requirement for presenting a list of donors with the amount of their donations and so on.

Even more complicated is the problem of publicity and transparency of those financial statements. The 1990 law did not address the problem at all, but at least it stated that the party finances are public. Such a statement does not exist in the new 2001 law. Starting in 2001, the parties in Bulgaria have to submit financial statements that are public and can be distributed over the Internet. Until then, access to party financial statements was very difficult, even for examining magistrates and auditors.

The control on political party financing should be presented in terms of both procedures and institutions, which are supposed to exercise it. The first law suggested the creation of a mixed public and parliamentary body to control party financing. The mere wording of the suggested body implies that it is not possible to create it and make it work. In reality, there was a parliamentary commission that was in control of party funding or that function was reserved for the Commission on budget and finance in the parliament.

The new law makes a step forward in controlling the party funding – the National Audit Office becomes the controlling agency. The National Audit Office has to check up the financial statements of the parties and then to publish its own report whether the parties have complied with the law in Internet. The important question is what exactly the National Audit Office controls. First, it controls whether the parties submit their reports within the deadline, specified by the law and it has to check the balance of the reports for arithmetic errors. The National Audit Office does not have any opportunity to control the contents of the financial

reports. It also does not have access to the official documentation, supporting the reports of the parties. Without those capabilities, the step forward to efficient control of political financing is a very small one.

The matter of sanctions is also of serious concern. For many years it was totally absent from political funding legislature because the 1990 law did not address it. The new law has a provision on sanctions, but it is a very weak one. It states that in case of failing to comply with the regulations for political funding, the state stops paying state subsidies to the party.

I would like to finish with the conclusion that when compared to other Central and East European countries, the Bulgarian legislature concerning accountability, control, publicity, and sanctions of the political financing is much more unsatisfactory. This situation is very convenient for the leaders of the political parties and also they are the ones who make the legislature. That is why we cannot state that the reason is a lack of good parliamentarian practice, because the new law for political parties was adopted in the last possible moment, just before the parliamentary elections. It is obvious this situation is convenient for politicians. There is a lack of public pressure for more strict laws regarding political financing and this pressure has been lacking in the last couple of years.

ОСНОВНИ СЛАБОСТИ НА ЗАКОНА ЗА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ВЪВ ВРЪЗКА С КОНТРОЛА НА ТЯХНОТО ФИНАНСИРАНЕ

*Доц. д-р Георги Николов**

През първите години на демократичните промени към българския парламент имаше създадена специална комисия, в която се представяха отчетите на политическите партии. Тя обаче не даваше гласност на отчетите, които се съхраняваха в деловодството на парламента, и не винаги проявяваше настоятелност за отчитане на партиите. При последните два парламента контролът върху партиите беше вменен на Комисията по бюджет и финанси.

До приемането на новия Закон за политическите партии (месец март 2001 година) контролът върху разходите за изборните кампании в България, доколкото може да се говори за такъв, се осъществяваше от Централната избирателна комисия (ЦИК). Всички разходи, свързани с провеждането на изборните кампании, се отчитаха пред ЦИК, но те не се обявяваха публично и съответно не се предприемаха последващи действия за проверка на истинността на представените данни в комисията.

Относно въпроса има ли Сметната палата капацитет да осъществява контрол на финансирането на политическите партии, смятам че това е въпрос за принципа, който трябва да се възприеме, при осъществяване на този контрол. Българският парламент гласува това доверие на Сметната палата, чието ръководство е с мандат от девет години. Възприе се контролът на финансирането на политическите партии да се осъществява от независим орган, чийто мандат е далеч по-голям от този на парламента. Ние полагаме усилия контролът да се подобрява. Убедени сме, че при следващата промяна в Закона за политическите партии (ЗПП) ще бъдат взети предвид нашите бележки и предложения.

Бих искал да обърна внимание на някои слабости на Закона за политическите партии, които оказват в една или друга степен влияние и върху контрола, който осъществяваме. Почти няма страна, която да не подпомага с държавна субсидия политическите партии. Запознат съм с препоръките на Европейския съюз, в които се подчертава необходимостта държавата да подпомага партиите, които отговарят на определени критерии, за да се намалят корупционните рискове. Ако партиите нямат подкрепата на държавата, те могат да търсят други пътища за финансиране на своята дейност и изборните кампании.

Бих поставил на първо място въпроса как да се определя общата субсидия, която да се предвижда в държавния бюджет за съответната година. В член 17 от Закона за политическите партии е посочено, че общата субсидия за подпомагане на политическите партии и коалиции се определя ежегодно в закона за държавния бюджет в зависимост от броя на получените действителни гласове на последните парламентарни избори. При нормално развитие на нещата следващите парламентарни избори ще са през м. юни 2005 г., т.е. през лятото, когато бюджетът е вече приет. При наблюдаващото се в България намаляване на броя на гласоподавателите е възможно определената в бюджета субсидия за подпомагане на партиите да е различна, в зависимост от броя на гласоподавателите при едни или други избори. Не е ли целесъобразно да се използва по-стабилна база за определяне на общата субсидия за политическите партии и коалиции? Например, като определен процент от приходите по републиканския бюджет или друга база. В момента сумата, която е определена след последните избори, е 4,5 милиона лева, или по 1,15 лева за получен действителен глас.

Следващият въпрос е как да се разпределя субсидията? В това отношение в закона има непълноти и ние сме свидетели как две от политическите партии – мандатоносителите на управляващото мнозинство, създават проблеми на коалицията НДСВ. В закона е казано, че за коалициите, които са представени в парламента, полагащата им се субсидия се разпределя между съставлящите ги партии пропорционално на броя на народните представители на всяка от партиите. Двете партии мандатоносители би трябвало да получат субсидия съобразно броя на народните представители от

* Георги Николов е първият председател на Сметната палата на Република България след създаването ѝ през 1996 година

двете партии (шест души), а в действителност те получиха полагащата се субсидия за цялата коалиция, определена на базата на получените от нея действителни гласове на последните парламентарни избори. Много често в изборните листи на коалициите се включват и биват избирани за народни представители кандидати, които не са членове на нито една от партиите, за което трябва да се намери съответно решение в закона.

Законът не казва нищо и за политическите партии, които са част от дадена коалиция, но нямат представители в парламента. Такива партии участват в изборните кампании, разходват собствени средства. Това, че техни кандидати са били на неизбираеми места, не означава, че не трябва да получават държавна субсидия. И още нещо, което прави впечатление. Съгласно член 16 от Закона за политическите партии право на подпомагане с държавна субсидия имат и партиите, които не са представени в парламента, но са получили най-малко 1% от всички действителни гласове на последните парламентарни избори. Трябва да има равнопоставеност с парламентарно представените партии и коалиции, получаващи държавна субсидия. Затова в член 16 от Закона за политическите партии следва да се предвиди възможността да се подпомагат с държавна субсидия не само партиите, но и коалициите, получили най-малко 1% от действителните гласове на последните парламентарни избори.

По въпроса за анонимните дарения. Има много страни, в които анонимните дарения са забранени. Препоръките и на Европейския съюз са за избягване на анонимните дарения. Задавам си въпроса - анонимно дарение или анонимен дарител? Дали трябва да се говори за анонимно дарение или за анонимен дарител, който е известен, но по ред причини не желае да бъде огласен? Българският Закон за политическите партии забранява анонимните дарения, но само, когато техният размер е по-голям от 25% от годишната държавна субсидия, а когато партиите не получават държавна субсидия – в размер по-голям от 25% от най-малката годишна държавна субсидия. Бившият президент Петър Стоянов атакува Закона за политическите партии в тази му част - да отпаднат анонимните дарения, но очевидно нямаше воля и след като законът беше върнат, той се прегласува в същия вид. Заслужава да се помисли по въпроса, дали не трябва да се увеличи размерът на даренията? Може би, както е в САЩ, трябва да има списъци на дарителите и този, който е получил дарения, сам да огласява имената на дарителите, за да може да се контролира спазването на ограниченията за даренията. Много по-добре би било всяка партия да съобщава имената на тези, които я даряват със съответни средства. Трябва да се преосмисли и точка 3 на член 22 от Закона за политическите партии, в която е посочено, че партиите не могат да получават средства от предприятия с над 50% държавно или общинско участие или от предприятия или организации, изпълняващи по договор държавна общинска поръчка. Сега, когато приключваме приватизацията, делът на предприятията с под 50% държавно или общинско участие ще става все по-голям, като законът дава възможност те да даряват средства на партиите без да е определен максималният размер на дарението от едно такова предприятие.

Когато говорим за политическа корупция, възниква въпросът, възможно ли е един ръководител на предприятие, чието оставане като ръководител да зависи от тези, които ще спечелят следващите избори, да реши да даде средства и на едните, и на другите, за да си купи поста далеч преди изборите. Може би трябва да се помисли и за така наречената трета страна - тази, която дарява. Следва да има ограничение за максималния размер на даренията не само за партиите, които ги получават, но и за съответните лица, които даряват, особено когато става дума за държавни и общински предприятия. Участвал съм в изборни кампании и знам как може да се плати примерно озвучаването на зала или транспорт. Тази прикрита форма на подпомагане на политическите партии трябва да намери място в закона.

От по-добро регламентиране в закон се нуждае също така и ползването на предоставените помещения на партиите. Сега в член 21 е казано, че предоставените помещения от държавата или от общините могат да бъдат пренаемани само за дейност, обслужваща дейността на политическите партии. Каква е тази дейност? Свидетели сме как в такива помещения се откриват търговски заведения и се казва, че в тях се провеждат събрания. Мисля, че е необходима по-голяма строгост в това отношение. Скоро ще направим проверка за това, което държавата и общините са предоставили на партиите, а и на много други обществени организации, с благородната цел те да осъществяват своята дейност, за да видим как се използва това имущество и дали то е предоставено на други, с цел реализиране на определени приходи, които не винаги влизат в касата на съответната партия.

За съжаление, в новите законопроекти за политическите партии, които познавам, не е разработена достатъчно добре частта за финансовия контрол на партиите. В законопроекта на г-н Емил Кошлуков

и група народни представители е посочено, че политическите партии представят в Сметната палата до 15 март всяка година отчет за приходите и разходите си за предходната година. В законопроекта се предвижда също така партиите да подлежат на независим финансов одит при определени условия. Кой ще осъществява този одит – Сметната палата или дипломирани експерт-счетоводители? Ако той се осъществява от дипломирани експерт-счетоводители, няма ли да се утежни финансовото състояние на отделните партии с разходите за одита и заверката на техните финансови отчети?

Бих настоявал да се обмислят малко повече текстовете в закона, свързани с контрола. Законът ни задължава в срок от 6 месеца след представяне на отчетите, т.е. до 15 септември, да извършим проверки и да се произнесем за редовността на финансовата документация на политическите партии съгласно изискванията на закона. За съжаление, не можем да правим насрещни проверки на трети страни, които да дадат възможност да се види има ли скрито финансиране на партиите или не. Законът не предвижда също така заедно с отчета за приходите и разходите да се представя и годишният счетоводен баланс, за да се види с какво имущество разполагат партиите, дали то е заведено. Без законът да ни е вменил като задължение да огласяваме отчетите, ние правим това на Интернет-страницата си. В закона следва да се регламентира даването на гласност и публичност на отчетите на политическите партии, за да знаят българските граждани с какви средства разполагат съответните партии и за какво ги използват.

Бих желал да поставя още един въпрос, който не е свързан пряко с финансирането на политическите партии. Нормално ли е в България да има толкова много партии – над 280, голяма част от които не представят отчети в Сметната палата?

Преди два месеца прокуратурата се обърна към нас да предоставим информация за две партии дали са представили отчетите си в Сметната палата. Оказа се, че тези партии дължат данъци и затова се разследват от прокуратурата. Това потвърждава моята теза, че част от партиите, регистрирани при условията на стария Закон за политическите партии, който беше по-либерален, са по същество търговски дружества. Трябва да се предвиди пререгистрация на тези партии, да има по-голяма строгост на закона при осъществяване на търговска дейност от партиите. Строгост трябва да се проявява и по отношение на партиите, регистрирани за участие в съответните избори. Не мога да си дам отговор на въпроса защо за 18 партии, регистрирани за участие в последните парламентарни избори, не е подаден нито един глас? Защо най-малко представляващите съответните партии и техните съпруги не са гласували за тези партии?

В последните парламентарни избори участваха 54 партии и коалиции. За тях се отпечатаха определен брой бюлетини със средства от държавния бюджет, голяма част от които останаха неизползвани. Парламентът беше намерил добро решение, като партиите си заплащат отпечатването на своите бюлетини. За съжаление, Конституционният съд отмени това решение с мотива, че се нарушават права. Трябва да се търси друго решение, което да ограничи разходването на държавни средства за изборите. Моето убеждение е, че от държавния бюджет следва да се покриват разходите за бюлетини на отделните партии според броя на подадените за тях гласове. Това не трябва да се смята като ограничаване на партиите, а поемане на част от разходи за изборните кампании от тях, след като са заявили желанието си за участие в изборите и управлението на държавата.

Позволих си да се спра на някои слабости в Закона за политическите партии, свързани с финансирането и контрола на партиите, воден от разбирането, че той трябва да се подобри значително в това отношение. Следва да се отчете досегашната практика при неговото прилагане, за да се гарантира прозрачност и публичност на финансирането на партиите, както и да се повиши тяхната отговорност за спазване на закона.

THE POLITICAL PARTIES ACT AND ITS WEKNESSES ON ISSUES OF CONTROL OVER

THE PARTY FUNDING

*Assoc. Professor George Nikolov, PhD**

In the first years of democratic changes there was a special parliamentary committee functioning at the Bulgarian National Assembly, where all political parties used to submit their reports. This committee, however, did not give publicity to the reports, which were kept at the records office of the Parliament and was not always insistent on receiving the political parties financial reports. Within the two previous parliaments it was incumbent on the Budgetary and Financial Committee to exercise control over all political parties.

Prior to the passing of the new Political Parties Act in March 2001 it was the Central Election Commission (CEC) that exercised control, as far as it is possible to speak of such control, over expenditures for election campaigns held in Bulgaria. All expenses related to the carrying out of election campaigns were reported to CEC. However, they were not made public and respectively no subsequent actions were taken to verify the information, which was submitted to the Commission.

As far as the capability of the National Audit Office (NAO) to establish control over the funding of political parties is concerned, personally I think that it is a question of the appropriate principle which to govern the exercise of this control. The Bulgarian Parliament placed its confidence in the National Audit Office, the term of office of its governing body being nine years. It was established that an independent body with mandate much longer than that of Parliament would exercise control over the funding of political parties. We are convinced that our comments and suggestions will be taken into consideration when new changes in the Political Parties Act (PPA) are discussed.

I would like to draw the attention to certain shortcomings of the PPA affecting to a different degree the control that is to be established. There is hardly a country, which does not grant state subsidies to political parties. I am well acquainted with the European Union recommendations, in which the emphasis is put on the necessity of state subsidies for those political parties meeting all the requirements. The general purpose is to reduce the possibilities of corruption. If the parties cannot count on state support they are likely to seek other ways to fund their activities and election campaigns.

To my mind the most important question is how to determine the amount of the overall grant in the state budget for the respective year. Article 17 of the PPA provides that the amount of the overall subsidy for political parties and coalitions is determined each year in the State Budget Act depending on the votes cast and valid at the last parliamentary elections. If events take their normal course the next parliamentary elections will be held in June 2005, meaning that the budget will have already been passed. Bearing in mind the decreasing number of the electorate in Bulgaria, it is likely that the amount of the state subsidy for political parties vary depending on the number of voters at different elections. Isn't it expedient to resort to more solid basis for determining the overall grant for political parties and coalitions? Taking certain percentage of the state revenue can serve as an example in this respect. At present the sum, which has been determined following the last parliamentary elections amounts to 4,5 million levas or 1,15 levas per vote cast and valid.

The next question concerns the partition of the state subsidy. There are lacunae in the law in this respect and it is possible for us to witness how two of the political parties – the bearers of the mandate of the ruling majority cause difficulties for the National Movement “Simeon the Second” Coalition. The law provides that the subsidy, which has been granted to the coalitions with deputies in the National Assembly, is divided among their constituent political parties proportionally to the number of deputies of each party. Thus, the two parties, bearers of the mandate, should receive a subsidy according to the number of their deputies in the National Assembly (amounting to six people). In fact they received the state subsidy, which has been allocated to the entire coalition and which has been determined on the basis of the valid votes cast for it at the last parliamentary elections. Very often candidates who are not members of either political party are included in the voting lists and elected as deputies in the National Assembly. This problem ought to find its legal solution.

* Mr. Nikolov is at present the Chairman of the National Audit Office.

The law also remains silent about the political parties that participate in a certain coalition but do not have representatives in Parliament. Such parties take part in the election campaigns resorting to their own financial means. The fact that their candidates ran for impossible to win places does not mean that these political parties should not receive a state subsidy. And one more issue of interest – pursuant to Article 16 of the PPA political parties, which are not represented in the National Assembly but have won at least 1% of all valid votes cast at the last parliamentary elections, are also entitled to a state subsidy. Those parties and the parties and coalitions represented in Parliament and receiving a state subsidy should be put on an equal footing. That is why Article 16 of the PPA should also provide for the possibility of granting a state subsidy not only to the parties, but also to the coalitions that have won at least 1% of the valid votes cast at the last parliamentary elections.

And now some words about anonymous donations. The latter are forbidden in many countries. The European Union recommends that anonymous donations should be avoided. At this point the following question arises – an anonymous donation or an anonymous donor? What exactly should be discussed here – the anonymous donation or the anonymous donor, who is known but due to a variety of reasons desires to remain outside of all public attention? The Bulgarian PPA forbids anonymous donations only when their amount exceeds 25% of the yearly state subsidy. In the case of political parties that do not receive such a subsidy the amount of donations should not exceed 25% of the smallest early state subsidy. Former President Petar Stoyanov criticized the PPA exactly in this part and insisted on dropping out of the anonymous donations. Apparently he could not impose his will and following his veto the Act was passed once again by the National Assembly without changes. Isn't it necessary to increase the amount of donations? That is a question worth considering. Perhaps, following the American example, there should be lists of the donors and the one who has received the respective donation should announce the names of the donors himself. In such a way abiding by the donation restrictive rules can be controlled. It would be much better if each political party announces the names of those who supply it with the necessary means. Article 22, paragraph 3 of the PPA should also be given a second thought. It stipulates that political parties cannot receive grants from companies with state or municipal participation exceeding 50% or from companies or organizations fulfilling a contract for public procurement. The process of privatization being close to completion, the number of companies with state or municipal participation below 50% will tend to increase. The law makes it possible for these companies to make donations to political parties without determining the largest possible amount of the donation in question.

When one considers corruption in politics, the following question arises – is it possible for a manager of a company, whose position in the company depends on the people winning the next elections, to decide and to make donations to both sides ensuring in such a way his position long before the elections take place? The so-called “third party” – the one making the donation – should also be taken into consideration. There must be restrictions concerning the largest possible amount of donations that political parties can receive and that the respective persons can make, especially when it comes to state and municipal enterprises. I have participated in election campaigns and I know how for example transportation or the sound equipment of a hall may be paid. Such disguised ways to support political parties should also be legally provided for.

The use of all premises given to political parties should also be subject to further legal regulation. The present Article 21 stipulates that state or municipal premises may be rented anew only for the purposes of political parties' activities. What kind of activities are these? We can witness the opening of shops in such premises while it is officially maintained that they are used for political gatherings. To my mind greater stringency is required in this respect. Soon we intend to conduct checks of all that the state and different municipalities have given to political parties and many other public organizations with the noble purpose of allowing them to conduct their activities. Our aim will be to see how the property in question is disposed of and whether others use it for earning certain incomes, which remain outside of the political parties' resources.

Unfortunately, the new bills that I am aware of and which concern political parties do not contain detailed provisions regarding the financial control over them. Mr. Emil Koshlukov and a group of deputies have presented a bill, in which it is stipulated that no later than 15 March each year all political parties are obliged to submit to the National Audit Office reports about their incomes and expenses for the previous year. The bill also provides that under certain conditions political parties are subject to independent financial audit. Who is to carry out the audit – the National Audit Office or certified public accountants? If the latter carry it

out, it is possible to aggravate the financial condition of each political party with expenses for the audit and the authentication of the financial reports.

I think that it is appropriate to give much more thought to the legal provisions concerning the exercise of control. It is a legal obligation within 6 months since the date the reports have been submitted (that is, no later than 15 September) to conduct the respective checks and to pronounce on the regularity of the financial documents of the political parties in accordance with the requirements of the law. Unfortunately, we are not able to make counter-checks on third parties in order to reveal concealed funding of political parties. Neither does the law provide for the yearly balance sheet to accompany the report on the income and expenditure in order to reveal the property political parties have at their disposal. We are not legally obliged to make the reports public and still, we do it on our Web sites. The law should regulate the process of giving publicity to the reports of the political parties. In such a way all Bulgarian citizens will be aware of the means these parties have at their disposal and of the ways they use them.

I would like to dwell upon one more question, which is not in direct connection with the funding of political parties. Is it a normal situation that there are more than 280 political parties in Bulgaria, most of which do not submit reports to the National Audit Office?

Two months ago the prosecution demanded information from us whether two political parties had submitted their reports to the National Audit Office. It turned out that the parties in question owed taxes and were prosecuted respectively. This case confirms my view that some of the political parties, which were registered under the provisions of the old and more liberal PPA, are in fact companies. Re-registration of these parties should take place in order to ensure greater stringency of the law, when it comes to companies functioning as political parties. The same stringency of the law should be applied to all parties, which are registered for participation in the respective elections. I cannot answer myself the following question - why wasn't a single vote cast for any of the 18 political parties on the list for participation in the last parliamentary elections? Why didn't at least the leaders of the corresponding parties or their wives vote for them?

Fifty-four parties and coalitions took part in the last parliamentary elections. Certain amount of voting-papers was printed for their needs, taking means from the state budget. Great number of voting-papers was not used at all. As a result of a parliamentary decision political parties were obliged to pay for the printing of their own voting-papers. Unfortunately, the Constitutional Court annulled this decision, claiming that it violated rights. It is obvious that another solution must be sought for putting certain limitations on spending state means for elections. To my mind the state budget should cover the expenses of separate political parties for voting-papers according to the number of votes cast for them. This should not be considered as imposing restrictions on parties, but as their sharing part of the expenses for the election campaigns, once they have declared their willingness to participate in the elections and the state system of government.

I decided to dwell upon certain shortcomings of the PPA, concerning the funding of political parties, as well as the exercise of control over them. It is my conviction that the Act needs substantial improvement in this respect. The existing practice related to its implementation should be taken into consideration in order to ensure transparency and publicity when it comes to the funding of political parties, as well as to consolidate their responsibility for abiding the law.

ПРОБЛЕМИ ПРИ КОНТРОЛА НА ПРИХОДИТЕ И РАЗХОДИТЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

*Катина Кръстева-Калева**

Искам да започна с цитат от изказването на един американски сенатор, който е казал, че "в политиката има две важни неща: първото са парите, а за второто не мога да си спомня". Според мен три са основните принципи при осъществяването на политическата дейност: публичност, прозрачност и строг контрол на финансирането и разходването на средствата, предоставени на политическите партии.

По силата на това, че Законът за политическите партии (ЗПП) беше приет и влезе в сила на 28 март 2001 година, Сметната палата през 2002 година за първи път извърши проверка на редовността на финансовата документация на партиите във връзка с техните отчети за 2001 година, съгласно изискванията на закона. Резултатите от тези отчети бяха отразени в доклад, публикуван на Интернет страницата на Сметната палата. Моята задача е да ви запозная с основните проблеми при контрола. От слабостите в Закона за политическите партии произтичат и проблемите, установени при извършването на този контрол, възложен на Сметната палата.

Сметната палата, осъществявайки за първи път контрол, се постара да създаде организация за изпълнението на член 26 от Закона за политическите партии. Подготвихме специална форма, по която политическите партии трябваше да отчетат своите приходи и разходи. Тази форма беше обсъдена с представители на по-големите партии и след това я изпратихме на 269 партии – това са партиите, които са функционирали през 2001 година. Единствената ни цел беше да се уеднакви по някакъв начин отчета на тези партии, за да може да бъде извършена по-бързо и по-качествено проверката на представените отчети. Оказа се, че писмата с формата на отчета на 100 партии бяха върнати обратно, поради промяна в адресната им регистрация, което поставя особено остро въпроса за промяна в закона – партиите при промяна на своите адреси да уведомяват както съда, където са регистрирани, така и Сметната палата, за да можем да осъществяваме с тях връзка относно отчета им за приходите и разходите. Въпреки нашите усилия, отчети за 2001 година представиха в срок само 77 партии и още 35 партии след този срок – общо 112 от 269 партии.

През тази година (срокът изтече на 31 март) само 68 партии представиха в срок своите отчети, а след срока още 23 партии, което създава у нас безпокойство, че основни принципи на политическата дейност са нарушени – принципите на публичност и прозрачност. В същото време законът не предвижда никакви санкции при непредставяне на отчетите, освен тези, които са предвидени за парламентарно представените партии и за тези, които са получили над 1% от действително подадените гласове, т. е. за тези, които получават държавна субсидия.

Въз основа на представените отчети, проверени в Сметната палата, наши одитори извършиха проверка за редовността на финансовата документация на 40 политически партии - около 55% от партиите, представили отчетите си. Бяха обхванати партии с големи приходи и разходи и се извърши документална проверка на 98% от приходите на всички партии и на 97% от разходите на тези партии. При проверката се установи, че 5 партии нямат първична счетоводна документация и съответните разходно-оправдателни документи. Оказа се, че има партии, които не са издавали първични счетоводни документи, а разходите са ги утвърждавали с протоколи. Част от партиите са с непълна счетоводна документация. В Закона за политическите партии са изброени източници на собствени средства и би следвало да се счита, че това изброяване е изчерпателно. В същото време партиите в графа "други приходи" са отчетели лихви и курсови разлики по банкови сметки, взети назаем средства, приходи от договори за съвместна клубна дейност, суми от продажба на членски карти и други, т. е. много други приходи, които не са намерили отражение в закона. Би трябвало да се прецени кои от средствата, отчетани от тези партии като "други приходи", следва да получат законова регламентация като източници на собствени приходи, за да се постави една рамка за тези приходи.

Голяма част от собствените приходи са получени от партиите като анонимни дарения от юридически и физически лица. Така посочените приходи като "анонимни дарения" не осигуряват прозрачност на

* Катина Кръстева-Калева е член на Сметната палата от февруари 1999 година. Тя е юрист по образование. Работила е като съдия и заместник-председател в Софийския районен съд и Софийски градски съд.

финансирането и с оглед на това не бихме могли да установим забраните по член 22 по Закона за политическите партии (примерно средства от чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия, от предприятия с над 50% държавно или общинско участие, когато са анонимни дарения). Публичното оповестяване включва и това да се види не само кои са дарителите, но и тези дарители на колко други партии са направили дарения. Това ще повиши прозрачността на дейността на партиите и ще понижи риска от корупция и незаконни плащания.

Считаме, че не е добра класификацията на разходите по член 26 от Закона за политическите партии, която не е еднаква с разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Би следвало да се приеме групировката на разходите, заложен в Националните счетоводни стандарти, което ще позволи еднакъв подход при изготвяне на отчетите и ще гарантира тяхната достоверност. Установихме, че няма ясен регламент за изразходване на средствата от държавната субсидия, които средства трябва да се изразходват приоритетно за пряката дейност на партиите, а не за други цели.

Установено е от проверката, че една партия не е прекратила участието си в дружество за съвместна търговска дейност. Трябва да се обмисли евентуалната възможност да се предостави право на политическите партии да упражняват стопанска дейност, като допълнителна, свързана с основния предмет на дейност.

Установихме в нашите проверки, че голям брой от партиите не са посочили приходи и разходи в отчетите си, а други не са открити на посочените адреси. Това дава основание да се смята, че тези партии не осъществяват реална политическа дейност, което налага да се прецени необходимостта от пререгистрация на всички политически партии по действащия закон, както и да се предвиди задължение да уведомяват съда и Сметната палата при промяна в обстоятелствата, подлежащи на вписване в регистъра на политическите партии.

Това са основните проблеми, които са пряко свързани със слабостите на Закона за политическите партии и които сме установили при първата проверка на отчетите за приходите и разходите на политическите партии и редовността на финансовата им документация.

PROBLEMS IN CONTROLLING THE INCOME AND EXPENDITURE OF POLITICAL PARTIES

*Katina Krasteva-Kaleva**

I would like to start by quoting the statement of a US Senator saying that “*in politics there are two main factors: the first is money, but I cannot remember the second one.*”

In this article I consider three basic principles along which the political activities should be carried out: publicity, transparency and stringent control on financing and spending the funds allocated to political parties. The Political Parties Act in Bulgaria was adopted and became effective since March 28, 2001. In compliance with the provisions of the law, in 2002 the National Audit Office for the first time conducted a revision on the conformity with the law of the financial documentation of political parties in regard to their 2001 financial reports. Revision conclusions were compiled in a report, published on the Internet web site of the National Audit Office.

The aim of this paper is to present the major problems in performing the audit control. The problems, reported by the National Audit Office after the exercised control, are premised by and stem from the weaknesses of the Political Parties Act.

The National Audit Office, exercising for the first time its controlling functions, made good efforts to provide for the implementation of Article 26 of the Political Parties Act. A special financial report form was designed that had to be completed by political parties in reporting their income and expenditure. This form was consulted with representatives of major political parties and was sent afterwards to all 269 political parties that have been active in 2001. The sole purpose of this approach was to make a uniform report form for all parties, thus providing for faster and more effective audit revision of submitted reports. However, what occurred was that letters and report forms mailed to 100 parties were returned unrecieved due to changes in their address registration. This raised the critical issue of amendments to the law – when political parties change their address of registration they should notify the Court where they are registered as well as the National Audit Office which has to be in contact with them in regard to financial reporting of income and expenditure.

Despite the efforts of the National Audit Office, only 77 parties submitted their 2001 reports keeping the deadline and other 35 parties submitted overdue reports; this makes 112 out of 269 parties in total. During the current year (the deadline was March 31) only 68 parties submitted their due reports, and other 23 parties submitted overdue reports, which causes grave concerns that the basic principles of political activities – publicity and transparency – are breached. Notwithstanding, the law envisages no sanctions if reports are not submitted, except for those applicable to the parliamentary political parties and to the parties that have received more than 1 % of the casted votes, i.e. the parties which receive state subsidy.

Based on the reports submitted to and examined by the National Audit Office, appointed auditors reviewed the financial documentation of 40 political parties – about 55 % of the parties that have submitted reports. The parties with great amount of income and expenditure were under examination and there was a document investigation of 98 % of the income and 97 % of the expenditure of these parties. The investigation revealed that 5 parties maintain no accountant records and relevant financial documentation (invoices, receipts, contracts, etc.). There were cases of parties, which have not issued accounting documents, and have endorsed expenses only with protocols. Some of the parties have incomplete accounting documentation. The Political Parties Act envisages a list of sources of self-funding and this list should be considered complete and sufficient. Meanwhile, some of the parties under the paragraph “Other revenue” have reported interest rates and differences of the exchange rates on bank accounts, borrowed funds, revenues from joint club activities, revenues from membership cards and fees, etc.- i.e. a number of other sources of revenue that have not been stipulated for by the law. It should be considered which of these sources of funding, reported by the parties under “Other revenue”, should be legally arranged as own sources of funding, in order to set a framework for this kind of revenues.

* Mrs. Katina Krasteva- Kaleva has legal background and has been a member of the National Audit Office since February 1999.

A considerable part of the parties' own sources of revenue comes as anonymous donations from legal entities and physical persons. The so stated revenues as "anonymous donations" do not provide for transparency of financing. Therefore, we cannot examine whether the provisions of Article 22 of the Political Parties Act are observed. This article envisages that political parties cannot receive funding from foreign governments, foreign state-owned companies, from companies, in which the state or a municipality holds more than 50 % of the assets. But when such funding is reported as "anonymous donation", the National Audit Office cannot investigate it. Public announcement of parties' funding includes not only listing of donors but also listing the other parties these donors have funded. This would increase transparency of parties' activities and diminish the risk of corruption and illegal payments.

The ranking of expenditures under Article 26 of the Political Parties Act is considered inconsistent with the provisions of the Non-Business Legal Entities Act. It is recommended that the arrangement of expenditures envisaged by the National Accounting Standards should be adopted that will provide for a uniform approach in preparing the reports and guarantee their authenticity. Besides, we observed that there is no distinct regulation for spending the state subsidy, which should be spent by priority on party-related activities and not for other purposes.

The conducted revision also revealed that one party has not terminated its participation in a joint venture company. The option for providing opportunity to political parties to perform business activities, supplementary to their subject of activity, should be well considered. It has been disclosed that a considerable number of parties have not reported revenues and expenditures in their reports, while others have not been found on the stated addresses. Therefore, it is reasonable to assume that these parties do not conduct real political activities, which necessitates re-registering of the political parties under the effective law, as well as setting as their obligation to notify the Court and the National Audit Office when changes in their status occur that are to be recorded in the national register of political parties.

This paper discussed the main problems, stemming from the weaknesses of the Political Parties Act, that have been observed during the first examination of the reports on revenues and expenditures of political parties and the conformity of their financial documentation with the legal requirements.

***NEW TOOLS
IN MEASURING POLITICAL
CORRUPTION:
TI-BULGARIA'S
INDEX FOR TRANSPARENCY
OF POLITICAL PARTY FUNDING***

***НОВИ МЕТОДИ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ:
ИНДЕКСЪТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ НА
ФИНАНСИРАНЕТО НА
ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ
НА АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ
ГРАНИЦИ"***

ИНДЕКС ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ В БЪЛГАРИЯ

Д-р Антоний Гълъбов*

Въведение

Корупцията сама по себе си е индикатор за наличие на проблем. Когато “официалните”, легални пътища за реализация се оказват неефективни, остава възможността да бъде използван друг начин за достъп до дефицитни ресурси. *Корупцията е вторичен, паралелен ред за достигане до преференциални позиции и властови ресурси.* Когато този ред се превърне в социално ефективен корупцията престава да бъде отделен проблем и се превръща в доминираща характеристика на социалната среда.

Оценките за корупцията отразяват равнището на практически опит и познание за принципите на функциониране и механизмите за публичен контрол върху администрацията. В голяма част от случаите, масовото съзнание, възпроизвеждайки нагласата на страничен наблюдател на корупционния процес, демонстрира все по-висока степен на чувствителност към социалния риск от превръщането на корупционната сделка в нелегитимен, но ефективен начин за социално постижение. Повишената чувствителност към този риск може да бъде определена като нов нюанс в оценките и цялостното отношение към корупцията, които бяха регистрирани многократно през последните години от различни социологически изследвания.

Преекспонирането на проблема в публичното пространство доведе до своеобразен парадокс, в който *корупцията от проблем започна да се възприема като обяснение на случващото се.* Стихийната политизация на корупцията на свой ред засили фиксираността на вниманието към управляващия политически елит и за пореден път направи трудно различима границата между проблемите във функционирането на държавната администрация, параметрите на политическата корупция, трудностите пред реализацията на частната икономическа инициатива и причините за сравнително ниския стандарт на живот.

Разказът би могъл да звучи и така: корупцията е социално ефективна, ненаказуема и облагодетелстваща политическите елити. Така най-често посочваните отговори могат да бъдат представени като части от едно неартикулирано докрай, но все пак достатъчно отчетливо разбиране, както за същността на корупционния процес, така и за неговите движещи сили.

Във възприемането на корупцията е налице един типичен феномен на масовото съзнание. Липсващото в представянето на общественото мнение разбиране, което определя начина на възприемане на корупцията, е отношението към институциите и към властта като цяло. Кризата на доверието в институциите не е преодоляна. Бихме могли да твърдим, че ниската степен на социална компетентност определя масово разпространената представа за безличното властване, отразено особено отчетливо в журналистическия начин на коментиране на социалните факти – “взимат решения”, “увеличават цените” и така нататък.

Липсата на достатъчно отчетливо разграничение в масовото съзнание между дейността на политическите сили, от една страна, и държавната администрация като относително самостоятелен субект на социалните процеси – от друга, се отразява върху възможността проблемите във функционирането на администрацията да се обясняват чрез компетентността и характера на управление на властващите политически елити. Практически отсъства разбирането за администрацията като относително самостоятелен публичен субект, който притежава своя логика на изграждане и ритъм на функциониране.

В тези условия напълно естествено е масовото съзнание да различава като основен двигател на корупционния процес именно политическия елит и то само на управляващата в момента партия. Причините за този феномен могат да бъдат открити още в принципното неразбиране на разделението

* Понастоящем авторът е научен сътрудник към Института по социология, БАН. Хоноруван асистент към Катедра “Социология”, Философски факултет, Софийски университет “Св. Климент Охридски”. Антоний Гълъбов работи и като консултант на неправителствени организации, работещи в сферата на човешките права, етнически и религиозни проблеми, прозрачност на местната власт, културни индустрии, информация и връзки с обществеността.

на властите като условие за поддържане на динамичен баланс в управлението на демократичното общество.

Масовото съзнание очаква властта да се реализира чрез един център, една фигура, един субект. Всяка представа, свързана с възможността различните политически сили да присъстват в различни пропорции и да влияят нееднакво на различните власти е прекалено сложна и трайно отбягвана от “модераторите” на общественото мнение и преди всичко от медиите. Съществена част от предизборните кампании на опозиционните политически сили през последните десет години, практически стимулира този ефект, фокусирайки атаките си срещу управлението на централната изпълнителна власт и по-специално – към държавна администрация, независимо от собственото си присъствие в законодателната или местната власт.

Забавянето на административната реформа и липсата на допълнителни усилия за осигуряване на обществена подкрепа за този процес по същество определиха възможността масовите представи за администрацията и принципите на нейното функциониране да останат относително неизменни. Този проблем става очевиден именно в отношението към корупцията. В масовото съзнание се променят постепенно само конкретните фигури, определящи портрета на “чиновника”, податлив на корупция. Днес той изглежда по-различно от по-ранните представи, но се държи по същия начин според масово споделените представи.

Масовата нагласа към корупцията често може да се изрази и чрез фразата: “корупцията е навсякъде”. Именно това съзнание всъщност я прави невидима (ако някой все пак се опита да потърси сферите на обществения живот, в които тя е най-разпространена или там, където борбата с нея би могла да даде видими резултати. Представата за това, че корупцията е навсякъде практически прави невъзможно определянето на сферите, в които тя може да бъде ограничена). Можем да приемем, че има сфери на обществения живот, където корупцията е по-разпространена и сфери, в които тя има по-разрушително влияние, отколкото на други места. Очевидно там, където тези две характеристики са налице в рамките на една и съща обществена дейност, корупцията е не само най-разпространена, но и най-високо рискова като негативен фактор на общественото развитие. Ще се опитаме да представим получените резултати от гледна точка на разбирането за това, че масовите нагласи за сферата и разпространението на корупцията кореспондират помежду си и в крайна сметка имат важно значение от гледна точка на гражданския потенциал за противодействие на корупционната практика в масов мащаб.

Именно този опит определя и мрачните прогнози за степента на разпространение на корупцията, както и за възможностите тя да бъде намалена или ограничена по някакъв начин в бъдеще. Онова, което най-често се коментира са или обобщените оценки от типа “корупцията е навсякъде”, или конкретните примери, които рядко могат да бъдат обобщени поне до едно “средно равнище”. Абстрактните представи за корумпираността на администрацията често се извеждат директно от конкретните (лични или от опита на близки и познати) примери на всекидневен прокорупционен натиск. По този начин прекалено конкретното равнище на досег с корупцията лесно се екстраполира чрез липсата на доверие в институциите и възможностите за контрол върху правомерността на действията им, до представата за масова и непреодолима корумпираност.

Независимо от сравнително по-ниското доверие в гражданските организации като адекватен субект, който би могъл реално да ограничи корупцията, засиленият граждански контрол заема трето място сред споделените разбирания за начините по които би могла да бъде ограничена корупцията. Очевидно, масовото съзнание не възприема гражданските организации като единствен изразител и субект на гражданска инициатива. Активният граждански контрол би трябвало да бъде институционализиран така, че практически всеки да е в състояние да установи доколко действията на администрацията са обективни и неподлежащи на корупционен натиск.

Дори и бегло сравнение между резултатите от различните социологически изследвания, насочени към установяване на очакванията за активно ангажиране на публичните институции в противодействие на корупцията показва, че масовите очаквания са свързани с едновременно действие на повече от един публичен субект. Именно тук се корени и един от основните проблеми в противодействието на корупцията – липсата на достатъчно ефективна координация в дейността на различните институции. Липсата на координация води до специфично “оскъпяване” на мерките за ограничаване на корупцията, доколкото различните институции създават допълнителни звена за противодействие на корупцията. От друга страна, липсата на устойчива практика за обмен на информация и споделено

участие при реализацията на определени инициативи намалява общия социален ефект от отделните институционални политики за преодоляване на корупционната практика. Противоедействието на корупцията се търси преди всичко по линията на институции и политики, разполагащи със значим властови ресурс. Масовото съзнание се ориентира към силата, концентрирана в тези институции като естествена оценка за значимостта на проблема и като продължение на масовото разбиране за интересите и резистентността на самата корупционна среда.

Обществените очаквания са насочени към институциите на властта като легитимен представител на обществения интерес. Очакванията, свързани със засилен граждански контрол и активна медийна политика имат значението на своеобразен контрапункт на очакваната и необходима според мнозинството от хората властова намеса. Оптималните решения за ограничаване на корупцията би трябвало да изграждат предпоставки за устойчиво и подлежащо на граждански контрол функциониране на администрацията. Форсирането на системата за санкциониране на корупционните практики не би имало своя пълноценен ефект, ако наред с обсъждането и приемането на ново законодателство срещу корупцията не създаде разбиране за принципите на законодателния процес и мястото на гражданите в него.

Засилването на вътрешноинституционалния контрол и създаването на постоянно действащи звена за превенция на корупцията не би постигнало изцяло задачата си, ако не бъде съпроводено и с нарастване на политическата воля за прозрачност във функционирането на администрацията. Това е значимата предпоставка, както за повишаване на доверието в институциите, така и за мобилизиране на гражданското участие и контрол върху процеса на вземане на решения.

Паралелното и координирано противодействие на корупционните практики изисква равнопоставеност и ясни процедури за достъп до информация. Само по този начин може да бъде практически ограничена всекидневната прокорупционна практика, изискваща допълнително заплащане за всяко “ускоряване” на административните процедури. Недоверието в институциите може да бъде преодоляно само, когато все повече хора могат да се убедят сами в ефективността и надеждността на принципите, по които те функционират. Само тогава, разбирането за това, че корупцията е неефективна и високо рискова сделка, ще се превърне във възпиращ лавинообразното разрастване на корупционните мрежи, фактор.

В тези условия политическата корупция се превръща във всеобщо обяснение, както на актуалната политическа ситуация, така и на потенциала за нейното възпроизвеждане. Тя не би могла да бъде интерпретирана, както и преодоляна извън и независимо от всички онези форми на зависимо поведение, които бяха коментирани до тук. Но в същото време, именно тя подлежи на най-бързо разпознаване и има висок мобилизиращ потенциал в условията на сериозни социално-икономически трудности, пред които е изправено едно общество. Двойственият и двусмислен характер на политическата корупция я прави трудно определяема, но в същото време изключително подходяща като фактор за гражданска мобилизация.

Подмяната на гражданското поведение в условията на избори с клиентелистки тип зависимости и обвързаност създава устойчивия профил на прокорупционната среда, в която функционират публичните институции. Позитивното преодоляване на тази проблемна ситуация предполага съсредоточаване на усилията към разширяване на обхвата на гражданския контрол, увеличаване на ефективността на координиращите институции в публичния живот и увеличаване на степента на социална компетентност. Всяка една от тези насоки на антикорупционно действие изисква преосмисляне на съществуващите политически практики; изграждане на институции за граждански контрол и създаване на ефективни средства за участие. Нито една от тези предпоставки за ограничаване на прокорупционния натиск не биха могли да бъдат реализирани във и независимо от гражданското участие.

Именно затова първата и неотложна стъпка към ограничаването на политическата корупция е свързана с изграждането на социално валидна представа за зависимостта на политическите елити от волята на техните избиратели. Извън тази зависимост партийните интереси и дисциплина винаги ще предполагат много висока степен на лоялност към управляващото мнозинство, отколкото към реалната база на политическото представителство. Кризата на представителството на групови интереси в обществото е резултат от липсата на ефективни механизми за контрол върху поведението на политическите субекти. Всеки конкретен опит за организирано действие за преодоляване на тази проблемна ситуация доказва това твърдение. Участието в политически избори, както и “следизборния

контрол” върху поведението на политическите представители са неразделна част от процеса на изграждане на нова политическа култура. Съзнанието за ограниченост на средствата за въздействие води до хроничните прояви на отказ от политическо участие и представителство, които на свой ред определят общия социален мащаб и възможността на политическата корупция.

Теоретичен модел

Теоретичният модел на изследването налага внасянето на определена яснота относно понятиения и терминологичен апарат, чрез който е изграден както Индекса, така и цялостния инструментариум на социологическото изследване, на което се основава настоящия доклад. Първото и основно понятие в този анализ е прозрачността, но тук накратко ще представим както операционализацията на понятието, така и неговите връзки с други понятия, които широко се използват през последните години.

Прозрачността навлезе в съвременния политологичен и социологически дискурс през втората половина на 90-те години. Принос за това, разбира се, има и Асоциация "Прозрачност без граници", както и разширяването на достъпа до информация. Най-често понятието за прозрачност бива допълвано под влияние на англоезичната традиция с другото основно понятие, върху което е основано разбирането за ефективно гражданско противодействие на корупцията - *отчетност*.

Преди да представим накратко логиката на операционализация на тези понятия, която е използвана в теоретичния модел на настоящето изследване, необходимо е да се върнем малко назад, към средата на 80-те години, когато бе изработен и лансиран в публичното пространство новия дискурс на *перестройката*. Ключово понятие в този дискурс бе *гласността*. В разстояние на няколко години, понятията *гласност* и *перестройка* си извоюваха привилегиата да не бъдат преведжани на чужд език. Изключителното политическо значение на този нов за времето си политически дискурс бе практически доказан с началото на социалните трансформации, довели до разрушаването на Берлинската стена и началото на демократичното изграждане на страните от бившия Съветски блок.

В началото на 90-те години дискурсът на перестройката се оказва крайно недостатъчен, за да изрази както потребностите на едно демократично развитие, така и да означа онези комплекси от отношения, които последователно се съпротивляваха на промените. Достатъчно е да отбележим само факта, че до 1998 година самото понятие за корупция липсваше от политическия дискурс на България, а появата му бе непосредствено обвързана в идеологически план.

Още тогава доцент Румен Димитров публикува своята статия "Гласност, но и публичност" на страниците на списание "Социологически преглед", в която за първи път постави въпроса за отношението не само между тези две основополагащи понятия, но и значението на тяхното обвързване в политически план. Основната теза на доцент Димитров бе, че осигуряването на възможности и норми за гласност не е достатъчно, за да бъде гарантирана демократичността на едно управление или дейността на една администрация. Бързо утвърдилата се административна практика да бъдат спазвани формално изискванията за *предоставяне на информация* за дейността и резултатите, без да бъдат положени каквито и да било специални усилия тази информация да достигне до своя реален публичен адресат, по същество обезсмисляше необходимостта от изграждането на норми на гласност. Въвеждайки понятието *публичност* във връзка с гласността доцент Димитров всъщност маркира един изключително значим проблем, който се намира в основата и на настоящия теоретичен модел.

Формалната гласност, формалното представяне на информация за дейността на определена администрация или институция, без оглед на нейната *публика*, без развитието на подходяща среда, в която тази информация би могла да достигне до своите целеви адресати, без връзка с гражданите, които пряко са заинтересувани от дейността на съответната администрация, се превърна в един от най-сериозните проблеми пред демократичното функциониране на българската държава. *Отказът от публичност* маркира установяването на определена управленска култура и стил на управление, който пряко се противопоставя на тенденцията за разширяване на *достъпа до информация* като гаранция за демократичното управление на отделна администрация или на държавата.

Паралелното развитие на законодателството в областта на достъпа до информация откри още един съществен от социологическа гледна точка проблем. Формалното бюрокралично отношение към представянето и предоставянето на информация се превърна в съществена бариера пред развитието на активна *гражданска култура на участието*. Потребността от обективна информация за

управлението и дейността на публичните институции остана ниска. При липсата на адекватен информационен и комуникационен стандарт в отношенията между администрацията и гражданите, масовото съзнание продължи да разчита в много по-голяма степен на традиционните източници на информация - медиите и слуховете, отколкото на официално представените отчети и доклади. *Комуникационната неефективност* на държавното управление доведе до тежки деформации в общественото разбиране за функциониране на властовите институти. Паралелната поява и налагането на дискурса на антикорупционната активност доведе до сливането на двата процеса и превръщането на корупцията от сериозен проблем във всеобщо обяснение на случващото се в държавата.

Маркираните схематично процеси и проблеми изграждат контекста, в който настоящото изследване концептуализира *прозрачността*. Тук ще представим основните елементи на понятието за *прозрачност при финансирането на политическите партии*, използвани в изследването и ще открийм връзките на това понятие с *политическата корупция*.

1. *Прозрачността е резултативна характеристика*. От тази гледна точка възприемаме прозрачността като съставен индикатор, като съвкупност от реализирани на определени изисквания за функциониране на съответната административна или властова среда.

2. Възприемаме прозрачността като състояние на функциониране на една система в *резултат* от спазването на определени изисквания за предоставяне на адекватна информация. Като резултат от определена управленска култура, институционална среда и спазването на определени изисквания, прозрачността е състояние на институционалната комуникация, което представлява на свой ред предпоставка за демократичното развитие на системата.

3. Представата за прозрачност като част от изследователския предмет на настоящото изследване, включва следните съставни индикатори:

- наличие на определени изисквания за предоставяне на информация - най-често кодифицирани във вид на специални правни разпоредби и правилници за приложението им;
- равнище на познаване на съществуващата нормативна база за предоставяне на информация за дейността на съответната институция;
- устойчива социална практика, отразяваща познаването на нормативните изисквания и готовност за тяхното стриктно следване, изразяваща се в наличие на съответните институционални мерки за осигуряване на изискванията по предоставянето на информацията;
- наличие на подходяща форма, регулярност и легитимност на институцията, предоставяща съответната информация;
- проактивна информационна политика, насочена към подпомагането на процеса на ефективна комуникация между съответната администрация или институция и нейните целеви аудитории.

Теоретичните индикатори на изследването са структурирани на две нива. Първото ниво обхваща категориите *информираност, опит и оценка* на изследваните лица за практиката на финансиране на политическите партии в България. Всяка една от тези категории бе операционализирана до съответен набор от емпирични индикатори, а те на свой ред ще бъдат формулирани като въпроси в полустандартизираното интервю.

Втората група от теоретични индикатори има резултативен характер и включва категориите *социална компетентност, готовност за участие и представа за промяна*. Чрез тяхното изграждане търсим възможност за гарантиране на сравнимост на получените резултати и оценка на очертаващите се тенденции.

Във вид на емпирични индикатори, тези елементи на съставния индикатор за прозрачността на системата за финансиране на политическите партии, в съответствие със Закон за политическите партии от 2001 година, включва следните позиции:

- равнище на познаване на законовите изисквания за финансирането на политическите партии и отчитането на средствата, получени и изразходвани от партиите;
- оценка за ефективността на системата за контрол върху финансовата отчетност при финансирането на политическите партии;

- оценка за степента на информираност на обществеността за условията и ограниченията при финансирането на политическите партии;
- очаквания за вида и характера на промените в съществуващата система за контрол и отчетност при финансирането на политическите партии.

Тези емпирични индикатори бяха заложили като общ блок от въпроси, които бяха поставени и пред четирите изследвани съвкупности. На базата на получените отговори бе изграден пропорционалният индекс за степен на прозрачност при финансирането на политическите партии в България.

Обхват и ограничения при интерпретацията на резултатите

"Регламентирането на финансирането на изборни кампании,... поне теоретично, има три главни цели. Първо, то служи за определяне на общи лимити за разходи. Второ, то служи за определяне на лимити за помощите за изборни кампании, включително лимити за отделни помощи за изборни кампании. Накрая, то установява норми за разгласяване и насърчава прозрачността... Целта на лимитите за разходи е да бъде сведено до минимум вредното влияние на парите върху политиката и върху процеса на вземане на решения. Лимитите за индивидуални помощи за изборни кампании служат, за да намалят потенциалното влияние на отделните дарители и, действайки така - да запазят целостта на политическия процес. Комбинираният ефект от лимити за разходи и лимити за помощи за изборни кампании е възпрепятстване на богатите да упражняват несъразмерно влияние върху политиката, гарантирайки по този начин, че принципът на политическото равенство се поддържа и спазва."

Ortiz, Daniel R. 1998. "The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform",
50 *Stanford Law Review*, 893, 897-901 ¹

Корупцията в политическия процес или "политическата корупция" се интерпретира най-често в условията на предизборни кампании. Тази традиция е свързана с развитата изследователска практика, последвана от съответно законодателство за противодействие на корупцията в САЩ. Електоралният характер на политическите партии, както и политическите традиции в Съединените щати, определят възможността за проявление на корупционни практики именно в хода на предизборната кампания. Извън периода на предизборната кампания, политическите партии не съществуват като постоянно действащи структури със своя собствена администрация.

Европейската практика предполага фактическото съществуване и функциониране на партийните структури и в периодите между две изборни кампании. В същото време проблемите, свързани с корупцията в политическия процес в Европа, имат различни измерения от американската практика. Доколкото българската изборна система, както и видът на политическите партии, които традиционно съществуват в страната са от европейски тип, американската практика и конкретни инициативи за противодействие на корупцията, могат да бъдат ползвани като изходна точка за преоценка на българската политическа система, но не и да бъдат директно пренасяни в български условия. По сходен начин стои и въпросът с *обхвата на приложение на понятието "политическа корупция"*.

Според избраното тук разбиране, политическата корупция обхваща не само поведението на партиите в хода на предизборна кампания, но и тяхното постоянно съществуване, когато са част от управляващото мнозинство или са в опозиция. По подобен начин може да бъде определено и функционирането на извънпарламентарните политически сили. Фактът, че през изминалите години, с много малко изключения, извънпарламентарните партии не успяват да организират и поддържат своята дейност като че ли потвърждава опасенията, свързани със стремежа към участие във властта като единствено достъпно средство за преразпределение на ресурси и "захранване" на клиентелистките кръгове.

¹ Цитат по Паати Офосу-Амаа, Радж Супраманиен и Кишор Упрети, *Борбата против корупцията. Сравнителен преглед на избрани правни аспекти на държавната практика и важни международни инициативи*, The World Bank, 2000, стр. 29-30.

При определянето на зоните на политическа корупция съществуват много конкретни действия и детайли, които трудно подлежат на законова регламентация. Причина за това на първо място е липсата на яснота за размера и характера на всеки дар или услуга, отвъд които той може да бъде определян като подкуп. В контекста на една предизборна кампания е практически невъзможно да бъдат проследени всички форми на размяна на услуги и предоставяне на ресурси, осигуряващи дейността на политическите партии. Все пак, очевидно е, че съществува значителен обем от средства и услуги, които биват използвани от политическите партии в хода на техните предизборни кампании и които биват предоставяни извън регламентираните правила за финансиране на предизборни кампании.

Извън средствата, които се получават и изразходват със съгласието на партийния кандидат или негов представител, вниманието би трябвало да се насочи и към така наречените "независими разходи" или разходите, насочени към *пропагандирането на избирането или загубата* на определен кандидат, но направени без предварително, легитимно споразумение или съгласуване с кандидат, както и с определените партийни разходи. Възниква въпросът за третирането на *пропагандата*, свързана с дискутирането на конкретни политически значими въпроси, която е насочена не към популяризиране на самите въпроси, а към лансирането в публичното пространство на определени политически фигури. И двете конкретни форми на финансиране на паралелни пропагандни кампании могат да бъдат определени като политическа корупция, която има разрушително действие върху медийната среда, а оттам и върху цялостния процес на формиране на гражданска политическа култура.

Според някои наблюдатели, липсата на ефективна система за финансиране на политическите партии, както и за контрол върху получените и изразходваните от тях средства, е в основата на зависимостта на цялата политическа система на България от така наречения "сенчест бизнес". Подобно разбиране води до устойчиво възпроизвеждане на представите за корупционността на всички политици, а оттам и до необходимостта да бъдат използвани именно корупционните механизми, за да бъде постигната ефективна защита на гражданските права и реализация на групови икономически интереси. Прекалено широките и нерегламентирани пространства за лобизъм в българската политика позволява политическата корупция да се възприема като основа на политическия живот в България.

Законодателството за противодействие на корупцията през последните години вече позволява да бъдат наблюдавани и оценявани съществуващите практики за финансиране на дейността на политическите партии, както и да бъде изграждано последователно информирано обществено мнение за степента, в която политическите организации спазват изискванията на закона и създават прозрачни и устойчиви правила за отчетност в своята работа. Индексът за степен на прозрачност при финансирането на политическите партии би представлявал още един инструмент, чието използване може да повиши информираността на гражданите и да предостави надеждна основа за обществените претенции към политическите субекти.

Представата за прозрачност има релативен характер, най-малкото защото формалното спазване на изискванията за прозрачност е необходимо, но недостатъчно условие за ефективен граждански контрол върху финансирането на дейността на политическите партии. В конкретния случай, следвайки логиката на доцент Румен Димитров бихме могли да твърдим, че освен прозрачност се нуждаем и от видимост, за да постигнем условия, в които общественото мнение би могло информирано и компетентно да определя степента, в която финансирането на политическите партии гарантира не само тяхната независимост, но и степента, в която биха могли почтено да реализират мисията си. Често публичността и видимостта биват подменени от привидността на спазване на официалните норми и регламенти.

Целите на настоящия проект не предполагат самостоятелно изследване на процеса на формиране на общественото мнение по отношение на прозрачността на финансиране на политическите партии. Но, характеристиките на социалната среда, в която се формират и функционират обяснителните схеми и общото отношение към възможността и реалността на корупцията в политическия процес, налагат да направим едно кратко отклонение.

Представата за прозрачност, (както и самата представа за корупцията) има комплексен характер. В непосредствения си всекидневен опит хората нямат възможност да наблюдават цялостната последователност от действия, които съпътстват отделния корупционния акт. Представата, която притежават хората, които са свидетели на такъв случай ще определим тук като *представа чрез опит*. В същото време, индивидуалното и групово мнение за наличието или отсъствието на корупция,

(респективно за прозрачността или нейната липса при извършването на публична дейност) се формират под въздействието на широк спектър от информация, мнения и оценки на референтни личности и групи, както и най-общо - на основата на притежаваната социална компетентност.²

Формираната по този начин представа определяме като *съставна представа*. Тя стои в основата на изследваното обществено мнение и непрецизното ѝ интерпретиране позволява да бъдат правени и огласявани често неправомерни изводи в публичното пространство. Именно тя определя масовото разбиране за прозрачност (или за отсъствието ѝ) в политическия процес и по този начин представлява съществена част от социалната среда, в която се конституират и реализират корупционни практики. За да бъдат диференцирани компонентите на тази съставна представа е необходимо да бъдат проучени онези експертни мнения и оценки, които на свой ред формират общественото мнение за корупцията в политическия процес. Водещо в работата ни ще бъде именно разбирането за сложния характер на "простите" отговори и оценки, които регистрират проучванията на общественото мнение.

Необходимостта от аprobация и контрол върху надеждността на изградения съставен индикатор, преди той да бъде предложен за оценка на съществуващата практика във финансирането на политическите партии, налага да бъдат идентифицирани основните групи, които ще бъдат включени в проучването, да бъдат определени относителните тегла, които ще бъдат приписани на тяхното мнение при формирането на общата стойност на индекса, както и да бъдат оценени възможностите за разширяване и прецизиране на използваните методи.

Експертният характер на изследователската работа при изграждането на съставния индикатор за прозрачност при финансирането на политическите партии, налага да бъде изследвано и взето предвид така нареченото "експертно мнение" по метода на експертната оценка.³ Доколкото то се формира и изразява в социална среда, експертното мнение носи в себе си и елементи на общественото мнение, но много по-често то отговаря и на представата, формирана чрез опита.

В работата по този проект като експерти ще разглеждаме четири основни групи, имащи непосредствено отношение, както към практиката на финансиране на политическите партии, така и към нейната интерпретация. При техния подбор сме се ръководили от специфичните им позиции в изследвания процес.

Първата група, чиито мнения и оценки представляват интерес за нас, е групата на *предприемачите*. Представителите на частната стопанска инициатива са обект на натиск от страна на политическите субекти на местно и национално равнище за предоставяне не само на финансови средства за предизборни кампании, но и на широк кръг от услуги. Практиката показва, че проблемите, които привличат общественото внимание и позволяват устойчивото съществуване на съмненията за нелегитимно финансиране на политическите партии, са свързани на първо място с отношенията между *частната стопанска инициатива* и политическите партии.

Втората група, която ще бъде включена в хода на реализацията на проекта и при съставянето на индекса за прозрачност е групата на *организациите с идеална цел*, които функционират като съпътстващи структури и ресурсни центрове за политическите сили. Те могат да бъдат разглеждани като пара-политически формации, които директно транслират финансови средства, необходими за функционирането на политическите партии и за участието им в избори. В същото време, много от тях продължават да се ползват от статута на организации с идеална цел, за да привличат финансови средства от източници, които сами по себе си биха били недостъпни за политическите организации.

Третата група е съставена от представители на самите *политически партии*. В условията на съществуващото специализирано законодателство за финансиране на политическите партии, проучването на механизмите и практиката за обществено финансиране на политическите субекти се

² За целите на настоящето изложение на методологията на изграждане на съставния индикатор ще употребявам едно опростено разбиране за социална компетентност, включващо: а) познаване на основните принципи на функциониране на публичните институции, б) познание за собствените граждански права и в) умения за търсене и оценка на достоверността на публичната информация. Тази тройна структурираност на представата за социална компетентност, представлява най-общо *капацитета на гражданина да постига собствените си цели, познавайки и ползвайки собствените си права в съответствие с общоустановените норми и практики*.

³ В социологическата литература, така нареченият метод на експертните оценки, разглежда "експерта" не във всекидневния смисъл на думата, а като субект, пряко или непряко участващ или засегнат от изследваното явление.

реализира в съответствие със закона и се контролира от Сметната палата. Онова, което ни интересува тук е как ръководните и контролни органи на политическите партии определят практиката си на финансиране в контекста на съществуващото законодателство и с оглед на постигането на собствените си цели.

Четвъртата група от експерти, чиито оценки за степента на прозрачност при финансирането на политическите партии, включена в изграждането на съставния индикатор, са *журналистите*. В изследването ще бъдат включени журналисти от местни, регионални и национални медии.

Всяка от представените групи има специфично място и роля в процеса на легитимно и нелегитимно финансиране на политическите партии. Групата на предприемачите би могла да бъде характеризирана като непосредствено включена в този процес и често като обект на нерегламентирано въздействие от страна на политическите субекти. Хипотетично бихме могли да опишем позицията на тази група чрез две основни фигури – като "изпълнител", осигуряващ необходимите средства за политическата партия или като "възложител", който предоставя определени средства и услуги, за да си осигури политическа протекция. И в двата случая, частният бизнес има важно място в изследвания процес. Именно затова, при съставянето на Индекса, на изразените мнения и оценки от страна на частния бизнес ще бъде приписано най-голямо относително тегло.

Представителите на самите политически партии и на техните контролни органи са преки участници и ползватели в процеса на финансиране. Именно затова по отношение на изразените от тях мнения и оценки, ще се опитаме да установим степента, в която те са готови свободно да коментират източниците си на финансиране, в каква степен идентифицират като форма на корупция предоставянето на безплатни услуги и как оценяват ефективността на системата за оценка и контрол, изградена в законовата база. В оценката им за цялостната система за финансиране ще се опитаме да установим до каква степен политическите партии определят като значима дейността на неправителствените организации, с които работят.

Организациите с идеална цел, които работят съвместно с политически партии и подпомагат процеса на постигане на техните цели на свой ред представляват интерес от гледна точка на разнообразието на форми за набиране на средства и за предоставянето им за дейността на съответната политическа партия. Чрез използваните подходи за набиране на средства, разширяване на обществената подкрепа и в структурата на "услугите", които те предоставят на политическите организации, можем да реконструираме съществена част от недостъпната по друг начин информация за реалните параметри на финансирането на политическите партии.

Журналистите на пръв поглед са извън непосредствената система за финансиране на политическите партии. Подобно разбиране се нуждае от прецизиране. Данните от доклада на Сметната палата за структурата на разходите на партиите и коалициите, участвали в изборите за 39-то Народно събрание, показват, че най-голяма част от отчетените средства (повече от половината от всички декларирани разходи) е изразходвана за заплащане на съобщения в медиите. От друга страна, журналистите са основен субект при изграждането на информирано обществено мнение за системата за финансиране и контрол върху разходите на политическите партии и естествен партньор в усилията за ограничаване на корупцията в политическия процес. Ако към всичко това добавим и масово разпространената практика, насочена към привличането на журналисти (по идейни или материални съображения) в дейността на политическите партии, имаме основание да твърдим, че макар и с най-малко влияние върху непосредствената практика на финансиране на политическите партии, журналистите представляват значима група за целите на настоящия проект.

Теоретичен модел на Индекса

Индексът за прозрачност при финансирането на политическите партии включва два типа информация. Първата част се формира на базата на обективната картина, установена и разпространявана периодично в докладите на Сметната палата за изправността на отчетите, предоставени от политическите партии, участвали в предизборни кампании за получените и изразходвани от тях средства. Стойността на този показател се определя като съотношение между партиите, представили в срок своите отчети в Сметната палата спрямо останалите. Паралелно е оценявана и структурата на приходите и разходите, декларирана от политическите партии като база за сравнение и оценка за ефективността на управление на партийните организации.

Вторият основен компонент на Индекса включва обобщената информация от проучванията за възприемането и оценката за степента на прозрачност и гаранциите за отчетност във финансирането на политическите партии. Тук водещо място имат резултатите от проучванията на избраните четири целеви групи.

Представители на всяка една от избраните групи бяха интервюирани чрез въпросник за полустандартизирано интервю. Всеки анкетър разполагаше с детайлно разработена, индивидуална регистрационна карта за провеждане на интервюто, в която бяха отразени получените отговори. В регистрационната карта бе предоставена възможност на всеки от анкетърите да изрази личните си впечатления от проведеното интервю след неговото приключване и в отсъствие на анкетирания лице.

Всеки анкетър по време на инструктажа получи подробна инструкция за провеждането на интервюто и регистрацията на получените отговори. Структурата на въпросника предполага възможността за логическа проверка на посочените отговори, а избраната процедура за изграждане на съставни теоретични индикатори осигурява възможности за намаляване до минимум на значението на техническите грешки и несъответствия.

При подбора на групите за провеждането на пробното проучване бяха следвани определени изисквания. От групата на работодателите ще бъдат анкетирани представители на частния бизнес (със 100% частно участие във фирмата), предприемачи в частни предприятия с държавно участие под 50% от капитала на дружеството и такива с държавно участие над 50%, (които по закон нямат право да финансират партии и коалиции в условия на предизборна кампания, но често са обект на политически натиск за осигуряване на средства и услуги при функционирането на политически партии и най-често на партии, представени в управлението на страната).

Във всяка община бяха анкетирани представители на местното ръководство и на контролните съвети на всички парламентарно представени политически сили в 39-то Народно събрание и в местния Общински съвет. Макар и рядко, в местната власт успяват да намерят място и политически сили, които не са парламентарно представени.

От всяка медия бе анкетиран по един представител. Там, където това е възможно, това бе журналист, който коментира политическите процеси в региона и страната. Във въпросника бяха включени около двадесет общи и специфични въпроси, които позволяват както набирането на специализирана информация, така и възможността за сравнение между отделните изследвани групи.

На всяка от групите бе приписан съответен относителен дял в изграждането на общия индекс за прозрачността при финансиране на политическите партии. Доколкото отдаваме по-голямо значение на изразените мнения и оценки от страна на представителите на частния бизнес, обобщените резултати от изследването на тази група ще съставляват 30% от общата стойност на индекса. Данните за политическите партии и за организациите с идеална цел, работещи съвместно с политическите сили ще формират по 25%, а мненията и оценките на журналистите ще представляват 20% от общата стойност на Индекса. Получените резултати бяха обработени като на всеки отговор ще бъдат определени цифрови стойности от 0 до 10.

Логиката на обработка на резултатите следва прехода от индивидуална към съвкупна информация, а след това и към определяне на усреднена стойност за общия индекс. Резултатите бяха обобщени първо в рамките на съответната група от експерти. По този начин като междинен продукт разполагахме с обобщеното мнение на отделните експертни групи. След това, в предварително избраното съотношение, резултатите от отделните групи бяха сумирани до получаването на обобщената стойност на индекса, която е в рамките на 0 до 10.

Тази процедура на обработка на резултатите гарантира в максимална степен съхранението на личното мнение на анкетираните лица, осигурява надеждност и проверимост на получените резултати и в същото време позволява постигането на високо равнище на съвместимост и сравнимост с други показатели от този вид като Индекса за корупцията на Transparency International.

Първият компонент на Индекса е формиран на базата на официалния доклад на Сметната палата за броя на политическите партии, които спазвайки занноустановения срок, са предали финансовите си отчети до 15 март 2002 година.

Според официалната информация на Сметната палата от общо 268 политически партии, 178 (или 66,42%) не са представили отчети за приходите и разходите си през 2001 година.

Вторият основен компонент на Индекса включва обобщената информация от проучванията за възприемане и оценка за степента на прозрачност и гаранциите за отчетност във финансирането на политическите партии. Тук водещо място имат резултатите от проучванията на избраните четири целеви групи.

Изследването бе проведено в периода октомври – декември 2002 година в градовете София, Велико Търново, Варна, Бургас и Кърджали. Интервюирани бяха 179 души, представители на четирите избрани групи:

Индексът за прозрачност на финансирането на политическите партии в България е 2,44 при възможни стойности от 0 - минимално допустима стойност, до 10 - максимална прозрачност.

Субективната оценка за степента на прозрачност при финансирането на политическите партии, съставляваща този индекс има стойност 1,52, а обективната – 3,36. Това означава, че в субективната си оценка и възприемане за степента на прозрачност на финансирането на политическите партии, изследваните лица са склонни да оценят съществуващото състояние дори по-ниско, отколкото е стойността на обективната пропорция между политически партии, които са представили счетоводните си отчети в Сметната палата и останалите.

Индексите за отделните групи имат различни стойности. При политическите субективната оценка за прозрачността на финансиране е най-висока в сравнение с останалите групи – 2,25. При предприемачите тази стойност е най-ниска – стойността на индекса според данните само от изследваните представители на частната стопанска инициатива е 0,71. Стойностите, измерени при представителите на неправителствения сектор, определят общия индекс на тази група в рамките на 1,30, а при журналистите – 1,76.

Представените резултати очертават параметрите на отношенията между избраните четири групи в полето на практическата реализация и управление на процеса на функциониране на политическите партии в България.

Приложимост на резултатите

Законодателството за противодействие на корупцията през последните години вече позволява да бъдат наблюдавани и оценявани съществуващите практики за финансиране на дейността на политическите партии, както и да бъде изградено последователно информирано обществено мнение за степента, в която политическите организации спазват изискванията на закона и създават прозрачни и устойчиви правила за отчетност в своята работа. Индексът за степен на прозрачност при финансирането на политическите партии представлява още един инструмент, чието използване може да повиши информираността на гражданите и да предостави надеждна основа за обществените претенции към политическите субекти.

Методите за събиране на първоначалната информация, както и процедурите при нейната обработка до крайната стойност на индекса, могат да бъдат използвани периодично за установяване на динамиката в степента на прозрачност и ефекта на дейностите за ограничаване на корупцията върху тази сфера.

Периодичността при обявяването на стойностите на този индекс ще бъде съобразена с публикуването на Индекса за корупцията на Transparency International и отчетите за финансирането на политическите партии, подготвени от Сметната палата.

В рамките на мрежата от национални офиси на Transparency International съществуват реални възможности за апробиране на методиката за изграждане на Индекса и в други страни. Това би позволило не само подобряването на инструментариума, но и осигуряване на реална база за международни сравнителни изследвания по проблемите на политическата корупция и осигуряването на гаранции за публичност, прозрачност и отчетност в дейността на политическите партии.

Основни изводи

Резултатите от изследването маркират няколко основни линии на съгласие между представителите на различните групи:

- почти без изключения, експертите приемат, че обществената представа за зависимостта на политиката от парите, не може да бъде преодоляна в момента;
- доминиращо сред представителите на всички групи е разбирането за необходимостта от законодателни промени по отношение на нормативната база, регламентираща финансирането на политическите партии;
- преобладаващата част от изследваните лица приемат, че обществеността не разполага с достатъчно информация за принципите на финансиране и контрола върху финансирането на политическите партии;
- ясно очертано е разбирането за необходимостта от позитивна промяна в принципите и откритостта на процеса на финансиране на политическите партии.

В същото време, резултатите от социологическите проучвания, насочени към общественото мнение за корупцията, ясно показват че представата за корумпираността на политиците и липсата на прозрачност в политическата сфера, продължават да определят отношението към политическото участие и доверието в институциите в страната.

Повишаването на социалната компетентност и привличането на общественото внимание към механизмите за реализиране на нелегитимно въздействие върху политическата класа в страната, както и върху дейността на контролните органи, призвани да следят за стриктното спазване на изискванията, както и за легитимността на финансовите операции в дейността на политическите партии, се превръщат в основен залог за демократичното развитие на българската политическа система.

В тези условия, разширяването на обхвата на изследванията и конкретизирането на разбирането за параметрите и социалния риск, свързан с развитието на политическата корупция, става наложително. Предложеният модел на Индекс за степента на прозрачност при финансирането на политическите партии в България, може да бъде разглеждан и като част от процеса на изграждане на надеждни инструменти за измерване и контрол, както и за определяне на насоките, в които би трябвало да бъдат реализирани определени законодателни инициативи.

Индекс за прозрачност на финансирането на политическите партии в България

Политици

Смятате ли, че получаването на финансови средства или услуги от представители на бизнеса Ви поставя в зависимост от тях?

- да, на практика е така	24,2%
- да, но само когато става дума за много крупни дарения	12,1%
- да, когато това са дарения от членове на нашата партия	3,0%
- така смятат само някои от представителите на бизнеса	9,2%
- не, но за общественото мнение това е така	21,2%
- не, но другите политически партии спекулират с това	12,1%
- категорично не	18,2%

Разчитате ли на дълготрайни партньорства с представители на бизнеса?

- категорично, да	24,2%
- да, опитваме се да поддържаме такъв тип партньорство	30,3%
- това не е приоритет за нашата партия	21,2%
- не, но може би ще потърсим такива възможности	9,2%
- категорично не	12,1%

Как оценявате съществуващите в момента лимити за финансиране на политическите партии чрез дарения от физически и юридически лица?

- определените в закона средства са напълно достатъчни	3,0%
- лимитите са оправдани, но средствата не достигат	27,3%
- средствата, разрешени от закона са недостатъчни	48,5%
- трудно е да се прецени	18,2%

Предприемачи

За какви цели бихте предпочели да бъдат изразходвани средствата, които бихте предоставили на политическа партия?

- отпечатване на материали	16,5%
- разходи за издръжка на административен апарат	2,4%
- режимни разходи	8,2%
- обучение на кадри	22,4%
- осигуряване на медийни изяви	15,3%
- наеми за помещения	5,9%
- транспортни разходи	14,1%
- разходи за преводи на и от чужд език	7,0%
- други	8,2%

Забележка: Посочвани са повече от един отговор.

Предпочитате ли подобно финансиране да бъде оформено като конкретен договор с права и задължения?

- да, категорично	60,6%
- да, но само ако има такава практика	12,1%
- безразлично ми е дали ще бъде оформено като договор	9,1%
- не, но смятам, че би било добре	3,0%
- категорично, не	15,2%

Познавате ли случаи, в които представители на бизнеса са търсели политическа протекция, предлагайки финансови средства на партии?

- да, става дума за мои партньори в бизнеса	3,0%
- да, някои от моите конкуренти са го правили	9,1%
- да, чувал съм за такива случаи	57,6%
- не, но хората говорят, че се е случвало	18,2%
- не	12,1%

Неправителствени организации

Смятате ли, че организациите от т.нар. Трети сектор биват използвани за партийни цели?

- да, най-често това е така	14,3%
- да, понякога	28,6%
- зависи от организацията	51,4%
- не	2,9%
- трудно е да се прецени	2,8%

Съществува ли ясно изразена необходимост от информация за средствата и начините на финансиране на политическите партии у нас?

- категорично, да	51,4%
- да, но само за парите на управляващите	8,6%
- да, но тази необходимост не е осъзната от хората	34,3%
- не	5,7%
- трудно е да се прецени	-----

Как бихте постъпили в случай, че достигнете до достоверна информация за незаконно финансиране на политическа партия?

- ще изпратим документите на компетентните органи	33,3%
- ще организираме публично обсъждане на случая	16,7%
- ще предоставим информацията на медиите	35,4%
- ще поискаме среща с ръководството на партията	2,1%
- друго	6,2%
- не бихме предприели нищо	2,1%
- трудно е да се прецени	4,2%

Журналисти

Съществува ли ясно изразена необходимост от информация за средствата и начините на финансиране на политическите партии у нас?

- категорично, да	83,3%
- да, но само за парите на управляващите	-----
- да, но тази необходимост не е осъзната	16,7%
- не	-----
- трудно е да се прецени	-----

Има ли медията, за която работите договори с политически партии за отразяване на тяхната дейност?

- да, с всички политически партии по време на избори	19,4%
- да, с отделни политически партии по време на избори	19,4%
- да, за цялостно отразяване на дейността на партия	-----
- не, но работим с отделни партии по-често	5,6%
- нямаме договори с политически партии	41,7%
- не знае	13,9%

Смятате ли, че повишаването на степента на прозрачност при финансирането на политическите партии е ефективно средство за ограничаване на корупцията?

- категорично, да	44,4%
- това е важно, но не достатъчно условие	47,3%
- не, прозрачността няма да промени корупцията	8,3%
- трудно е да се прецени	-----

Основни разпределения на отговорите

Смятате ли, че финансирането на дейността на политическите партии у нас е прозрачно в достатъчна степен ?

Отговори	Групи	Политици	Работодатели	НПО	Журналисти	Общо
да, напълно		3,0%	*	*	*	0,7%
да, но има още много неща, които трябва да бъдат направени		21,2%	9,1%	5,6%	11,1%	11,6%
трудно е да се прецени		15,2%	3,0%	11,1%	2,8%	8,0%
по-скоро не		24,2%	27,3%	25,0%	30,6%	26,8%
категорично не		36,4%	60,6%	58,3%	55,5%	52,9%

Съществува ли у нас, ефективно действаща система за контрол върху финансирането на политическите партии ?

Отговори	Групи	Политици	Работодатели	НПО	Журналисти	Общо
да, напълно		3,0%	*	*	*	0,7%
да, но тя не е достатъчно ефективна		36,4%	9,1%	16,7%	19,4%	20,3%
трудно е да се прецени		6,1%	12,1%	13,9%	5,6%	9,4%
по-скоро не		24,2%	24,2%	22,2%	33,3%	26,1%
категорично не		30,4%	54,6%	47,2%	41,7%	43,5%

Съществуват ли, според Вас, механизми за ограничаване на незаконното финансиране на политическите партии ?

Отговори	Групи	Политици	Работодатели	НПО	Журналисти	Общо
да		6,1%	3,0%	16,7%	22,2%	12,3%
съществуват, но не се прилагат в достатъчна степен		45,5%	36,4%	38,9%	47,2%	42,0%
не		30,3%	51,5%	36,1%	25,0%	35,5%
трудно е да се прецени		18,1%	9,1%	8,3%	5,6%	10,2%

Необходима ли е, според Вас, промяна в законовата база за дейността на политическите партии в България ?

Отговори	Групи	Политици	Работодатели	НПО	Журналисти	Общо
- да		69,8%	48,5%	72,2%	63,9%	63,8%
- не		15,1%	5,6%	-----	13,9%	8,7%
- трудно е да се прецени		15,1%	45,5%	27,8%	22,2%	27,5%

* НПО - Неправителствени организации

TRANSPARENCY INDEX FOR FUNDING POLITICAL PARTIES IN BULGARIA

*Antonii Galabov, Ph.D**

Introduction

Corruption itself is an indicator of a problem. When the official (legal) manner to access scarce resources is not working, another way is always developed. Corruption is a secondary, parallel method for acquiring preferential political positions and power. When this way becomes the effective method for accomplishing goals, corruption is no longer considered a solitary problem but it becomes a dominating characteristic of society.

Understanding corruption demonstrates the level of experience and knowledge for the mechanisms of public control over the administration. In most cases society, acting as a side observer to corruption, demonstrates an increasing concern that corruption might become an illegitimate but effective method for social accomplishments. This increasing concern is a new phenomenon in social attitudes to corruption, which have been examined in many sociological surveys in the past few years.

The excessive presence of corruption in all aspects of our environment has created a paradox, because corruption is no longer considered the sole problem, but rather it is an explanation for what is happening in our society. The over-politicization of corruption brought the focus onto the governing political elite and neglected the problems of the functioning of the state administration, the difficulties for advancing private economic initiative and the reasons for the low living standard.

In such conditions, people start regarding the political elite of the ruling party as the main engine of corruption. The reasons for this phenomenon can be found in the lack of understanding for the separation of the three powers, as a precondition for keeping the balance of the government in a democratic society.

Political corruption becomes the most common explanation of both the actual political situation and its potential for development. It could be interpreted or overcome, outside and independently of all forms of dependent behavior, which have previously discussed. At the same time political corruption is quickly recognized and has a high potential to mobilize society in a situation of serious socioeconomic problems. The ambivalent character of political corruption makes it difficult to describe but at the same time it becomes a very useful as a factor for the mobilization of society.

Theoretical model

The previously described processes and problems create the context, in which our research explores transparency. Here we will present the main elements of the definition of funding political parties used in the research process and we will also demonstrate the connection between party funding and political corruption.

1. Transparency can be characterized as a mixture of requirements, controlling the functioning of the administration and the ruling elite.
2. We explain transparency as a functional condition of a system, resulting from requirements for providing adequate information. As a result of certain governmental requirements, transparency is a condition of institutional communication, which is a precondition for democratic development of the system.
3. The perception of transparency as a part of our research includes the following indicators:
 - Existence of certain requirements for providing information - most frequently codified together with special legislative rules for their application.

* Mr. Antonii Galabov, PhD in Sociology, Research Associate at the Bulgarian Academy of Sciences, Institute of Sociology;. PhD thesis entitled: "Ethnic Identity and Ethnic Conflicts". At present, Mr Galabov is an Assistant professor at the Sofia University - Content analysis and Sociology of Mass Communications in the Department of Sociology. Mr Galabov is also a consultant at several NGOs in Bulgaria in the field of human rights protection, ethnic and religious issues and democratization processes in Bulgaria.

- Stable social practices, demonstrating knowledge of the legislature and readiness to implement it. Existence of institutional measures for providing access to information is also necessary.
- A proper form, regulation and legitimacy of the institution, providing the information.
- Active informative policy, aiming at supporting the process of effective communication among the administration and the public.

The theoretical indicators of the research are divided in two levels. The first one includes the categories knowledge, experience and evaluation of the participants in the survey regarding the funding of political parties in Bulgaria. Each one of those categories was systematized to a number of empirical elements, and they were formulated as questions for the interviews. The second level of indicators includes the categories of social competency, willingness to participate and expectations for change. We are aiming to achieve an evaluation of the future tendencies.

The elements of the transparency indicator for the funding of political parties, according to the Law for political parties of 2001, includes the following positions:

- Level of knowledge of the legislature for financing political parties and reporting the funds received and spent by the parties.
- Evaluation of the effectiveness of the system for control of the financial reports of the party funding.
- Evaluation of the level of public awareness regarding the conditions and limits in funding political parties
- Expectations for the type and character of the changes in the existing system for financial control of the party funding.

Those empirical indicators were created as a group of questions, which were used in four different combinations. Based on the answers a proportional index for the level of transparency in funding parties in Bulgaria was created.

Index Model

The transparency index for the funding of political parties includes two types of information. The first part is based on the objective review of the National Audit Office for the accuracy of the parties' financial reports. The value of this index is calculated as correlation between the parties, which had submitted their financial reports on time, and those, which had not. The structure of revenues and expenses, declared by the parties, is regarded as a base for comparison of the efficiency of party financial management.

The first component of the transparency index is formed on the basis of the official report of the National Audit Office for the number of the political parties, which have submitted their financial documentation before March 15, 2002.

According to the official information of the National Audit Office, 178 from 268 parties (or 66.42%) did not submit any reports for their revenues and expenses.

The second component of the transparency index includes summarized information from the study for perception and evaluation of the level of transparency in funding political parties. The results from the survey of the four groups have the leading role in this research.

The research was conducted from October to December 2002 in Sofia, Veliko Tarnovo, Varna, Bourgas, and Kurdjali. 179 people were interviewed, all of them were representatives of the four different groups.

The transparency index of financing the political parties in Bulgaria was calculated as 2.44 in the range of 0 (minimal transparency) to 10 (maximum transparency).

The subjective evaluation for the level of transparency in financing political parties in Bulgaria (as based on the survey results) is 1.52, while the objective is 3.36. The discrepancy reveals that in the subjective evaluation of the problem, people describe the existing situation in even more negative terms than the value

of the objective proportion between the parties that submitted their financial reports to the National Audit Office and those that did not.

The indices of the four groups have different values. Politicians have given the highest subjective evaluation for transparency as compared to the other groups - 2.25. Entrepreneurs have given the lowest evaluation of all - only 0.71. Members of the NGO sector have given an evaluation of 1.30 and journalists - of 1.76.

Fundamental conclusions

The survey results show several general lines of agreement between the representatives of the four different groups:

- Almost without any exception, the experts agree the public belief that politics and money are interconnected can be overcome at the moment.
- A dominating opinion among all groups is the necessity for legislative amendments, regarding the funding of political parties.
- Almost all interviewed people believe that the public does not have enough information for the principles of financing and control of the political parties.
- It is obvious that there is a necessity of a positive change in the principles and transparency of the process of financing political parties.
- A new interest group for the reduction of corruption is formed among the representatives of the small and medium-sized business enterprises. For the first time in Bulgaria the anti-corruption measures can rely on the full support of well-structured interests.

Index for Transparency in Funding Political Parties in Bulgaria

POLITICIANS

Do you agree that accepting money or a favor from businessmen makes you dependent on them?

Yes, that is generally true	24.2%
Yes, but only for donations of high value	12.1%
Yes, but when the donors are members of our party	3.0%
Yes, that is what some businessmen expect	9.2%
No, but that is what the public believes	21.2%
NO, but the opponent parties are speculating with it	12.1%
Definitely not	18.2%

Do you rely on long-term partnership with businessmen?

Definitely Yes	24.2%
Yes, we are trying to maintain such relations	30.3%
This is not a priority of our political party	21.2%
No, but we might consider such relations	9.2%
Definitely not	12.1%

How do you evaluate the current limitations on funding political parties with donations from people and firms?

Funding, set by the current regulations, is enough	3.0%
Limits are justified but funding is not enough	27.3%
Funding, set by the regulations, is not enough	48.5%
It is difficult to say	18.2%

ENTREPRENEURS

For what activities you would like to see the parties spending your donations?

Printing of materials	16.5%
Expenditure for support of the administrative body	2.4%
Overhead expenses	8.2%
Training of personnel	22.4%
Providing for media time	15.3%
Office rent	5.9%
Transport expenditures	14.1%
Translation expenditures	7.0%
Others	8.2%

Note: People have given more than one answer

Would you like your funding political parties to be bound with a contract with precise rights and obligations?

Definitely Yes	60.6%
Yes, but only if such practice exists	12.1%
It does not matter to me	9.1%
No, but I think it would be better	3.0%
Definitely not	15.2%

Do you know if businessmen have attempted to receive political protection by funding political parties?

Yes, my business partners have attempted that	3.0%
Yes, some of my competitors have attempted that	9.1%
Yes, I have heard of such cases	57.6%
No, but I have heard people telling it has happened	18.2%
No	12.1%

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Do you believe that the organizations from the so-called "Third sector" are used for political goals?

Yes, that is frequently the case	14.3%
Yes, sometimes	28.6%
It depends on the organization itself	51.4%
No	2.9%
It is difficult to say	2.8%

Is there a need for more information about the means and ways for funding political parties in Bulgaria?

Definitely Yes	51.4%
Yes, but only for the funding of the ruling party	8.6%
Yes, but that has HEt been realized by the public	34.3%
No	5.7%
It is difficult to say	-----

What would you do if you find reliable information about illegal funding activities of a political party?

We will send all the documentation to the investigative bodies	33.3%
We will organize a public debate about the case	16.7%
We will give the information to the media	35.4%
We will arrange a meeting with the party leaders	2.1%
Other	6.2%
We will not attempt anything	2.1%
It is difficult to say	4.2%

JOURNALISTS

Is there a need for more information about the means and the ways for funding political parties in Bulgaria?

Definitely Yes	83.3%
Yes, but only for the funding of the ruling party	-----
Yes, but that has not been realized by the public	16.7%
No	-----
It is difficult to say	-----

Does the media you are working for have a contract with some political parties for covering their activities?

Yes, with all the parties during elections	19.4%
Yes, with some parties during elections	19.4%
Yes, it has a contract for covering party activities constantly	-----
No, but we are working with some parties more frequently	5.6%
We do not have contracts with political parties	41.7%
I do not know	13.9%

Do you believe that the increase in the level of transparency in funding political parties is an effective leverage for fighting corruption?

Definitely Yes	44.4%
It is important but not enough	47.3%
HE, transparency is not likely to constrain corruption	8.3%
It is difficult to say	-----