



ПРОЗРАЧНОСТ И КОНТРОЛ ПРИ  
ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНИ  
КАМПАНИИ В БЪЛГАРИЯ

2008 година  
София

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Граждански мониторинг на финансирането на кампанията за местни избори в България”, осъществяван с финансовата подкрепа Демократична комисия към Посолството на САЩ в България. В нея са представени резултатите от гражданския мониторинг, реализиран от екип на Transparency International - България. В публикацията са отразени и препоръките на експертите на организацията относно необходимите действия за повишаване на прозрачността, отчетността и контрола върху финансиране на политическата дейност в България.



Асоциация “Прозрачност без граници”

## **Прозрачност и контрол при финансиране на политическата дейност в България**

Съставители: Ваня Кашукеева-Нушева, Катя Христова-Вълчева

ISBN:

### **АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**

София 1000

ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: [mbox@transparency-bg.org](mailto:mbox@transparency-bg.org)

[www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org)

# СЪДЪРЖАНИЕ

## **ЧАСТ I: МОНИТОРИНГ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ В БЪЛГАРИЯ МЕТОДОЛОГИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**

### ***ПРИЛОЖЕНИЯ***

**ОБЩИ ПРАВИЛА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ  
ДОГОВОР ЗА ДАРЕНИЕ ОТ ФИЗИЧЕСКО ЛИЦЕ - ОБРАЗЕЦ  
ДОГОВОР ЗА ДАРЕНИЕ ОТ ЮРИДИЧЕСКО ЛИЦЕ - ОБРАЗЕЦ  
ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ПОЧТЕНОСТ - ОБРАЗЕЦ  
ДОКУМЕНТИ, ПОДЛЕЖАЩИ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ  
МАТРИЦА ЗА МОНИТОРИНГ**

## **ЧАСТ II: РЕЗУЛТАТИ ОТ ГРАЖДАНСКИЯ МОНИТОРИНГ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА ИЗБОР НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ И КМЕТОВЕ – 2007 ГОДИНА**

**ОБЩИ НАБЛЮДЕНИЯ НА МОНИТИРАЩИТЕ ЕКИПИ  
КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИЯ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО И ОТЧИТАНЕТО  
НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ  
НАЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛНО СОЦИОЛОГИЧЕСКО ИЗСЛЕДВАНЕ -  
РЕЗУЛТАТИ  
ИНДЕКС ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА  
ИЗБОР НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ И КМЕТОВЕ – 2007 ГОДИНА**

## **ЧАСТ III: ПРОЗРАЧНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ**

**СТАНДАРТИ НА TRANSPARENCY INTERNATIONAL ЗА ЕФЕКТИВНО  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ  
ПРЕПОРЪКИ НА АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ” ЗА  
ПОВИШАВАНЕ НИВОТО НА ПРОЗРАЧНОСТ И КОНТРОЛ ПРИ  
ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ  
ОБЩЕСТВЕНА ПОДКРЕПА ЗА ПОВИШАВАНЕ НИВОТО НА ПРОЗРАЧНОСТ И  
КОНТРОЛ ПРИ ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ**



# **ЧАСТ I**

## **МОНИТОРИНГ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ В БЪЛГАРИЯ**

### **МЕТОДОЛОГИЯ ЗА МОНИТОРИНГ**

#### **ЦЕЛИ И ОБХВАТ НА МОНИТОРИНГА**

В периода септември – октомври 2007 година Асоциация “Прозрачност без граници” осъществи независим граждански мониторинг на финансирането на кампанията за местни избори. С тази инициатива Асоциацията си постави за цел да упражни граждански контрол върху финансирането на предизборната кампания, както и да насърчи участниците в политическия процес да спазват принципите на прозрачност, отчетност и почтеност при финансиране на политическата дейност.

Подобен граждански мониторинг Асоциация “Прозрачност без граници” осъществява от 2001 година насам, като в резултат на наблюдението на предишните предизборни кампании Асоциация “Прозрачност без граници” е създаден Индекс за прозрачност при финансирането на предизборните кампании, направени са поредица от анализи и препоръки за промени в българското законодателство, насочени към повишаване на прозрачността и отчетността при финансирането на политическата дейност в България.

Мониторингът се реализира от експертен екип на Асоциацията в съответствие със стандартите на международната организация за борба с корупцията Transparency International.

Основната цел на инициативата бе да насърчи участниците в политическия процес да спазват принципите на прозрачност, отчетност и почтеност при финансиране на предизборната дейност в България посредством:

- насърчаване на политическите партии и кандидатите да възприемат международно утвърдените стандарти за прозрачност, отчетност и контрол при финансиране на предизборни кампании;
- постигане на консенсус за реално прилагане на стандартите за прозрачност и отчетност при финансиране на предизборната кампания и строго спазване на правилата за провеждане на честни избори;
- провокиране на активното участие на гражданското общество в осъществяването на мониторинг и контрол върху финансирането на кампанията за местни избори – 2007;
- провеждане на поредица от изследвания и анализиране на тенденциите за финансиране на предизборни кампании и изработване на Индекс за прозрачност на финансирането на кампанията за местни избори – 2007;
- изграждане на капацитет у представители на неправителствени организации и медии да осъществяват собствен мониторинг и граждански контрол над политическото финансиране на местно ниво.

## **МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НЕЗАВИСИМ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ**

Инициативата за независим граждански мониторинг на финансирането на предизборната кампания се основава на съчетаването на два подхода:

- 1) независимо наблюдение на хода на предизборната кампания, осъществявано от експертен екип на Асоциация “Прозрачност без граници” и от местни мониториращи екипи в наблюдаваните общини;
- 2) провеждане на застъпническа кампания, насърчаваща по-активното участие на медии и неправителствени организации в осъществяването на граждански контрол, насочен към постигане на повече прозрачност и отчетност относно процеса на политическото финансиране; промотиране на практиката за сключване на договори за получените дарения и декларации за произхода на дарените средства.

В съответствие с избрания подход осъществяването на инициативата е насочено в три основни линии на дейност:

- 1) мониторинг на финансирането на предизборните кампании на кандидатите за кметове и общински съветници;
- 2) провеждане на застъпническа кампания за повишаване на прозрачността и отчетността при финансиране на предизборни кампании;
- 3) изграждане на капацитет у представители на неправителствени организации и медии за ефективно наблюдение и упражняване на граждански контрол върху финансирането на предизборни кампании на местно ниво.

***А. Мониторинг на финансирането на предизборните кампании на кандидатите за кметове и общински съветници в общини от шестте региона на страната***

В рамките на дейността по мониторинг се включват:

- мониторинг на финансирането на предизборната кампания в 6 общини от територията на страната, който ще бъде осъществен от експертен екип на Асоциация “Прозрачност без граници” съвместно с местни мониториращи екипи, съставени от представители на граждански организации и журналисти;
- провеждане на национално представително социологическо изследване, измерващо обществените възприятия относно прозрачността и отчетността при финансиране на предизборната кампания;
- извършване на проверки на финансовата документация, свързана с приходите и разходите от предизборните кампании на кандидатите за кметове и общински съветници в съответните общини;
- създаване на Индекс за прозрачност на финансиране на кампанията за местни избори, който ще служи като средство за отчитане на тенденциите при финансиране на предизборни кампании; Индексът е създаден въз основа на методологията на Асоциация “Прозрачност без граници” за измерване на степента на прозрачност при финансиране на политическата дейност в нейните две основни измерения – финансиране на дейността на политическите партии и финансиране на предизборните кампании.

## ***2. Провеждане на застъпническа кампания за повишаване на прозрачността и отчетността при финансиране на предизборните кампании***

Основни компоненти на кампанията са:

- промотиране и въвеждане на практиката за подписване на Декларация за почтеност на произхода на даренията за



предизборната кампания. Декларацията за почтеност представлява инструмент за изразяване на ангажиментите на дарителите, от една страна, и на кандидатите за кметове и общински съветници, от друга страна, да спазват изискванията на законодателството относно финансиране на политическата дейност, както и принципите за прозрачност, отчетност и контрол при финансиране на предизборната кампания;

- провеждане на пресконференции, публични форуми и срещи с цел търсене и разширяване на обществената подкрепа за инициативата;
- организиране на активна медийна кампания преди и след провеждането на изборите, в рамките на която се провеждат дискусии, публикуват се експертни мнения и предложения, свързани с повишаване на прозрачността, отчетността и контрола при финансиране на предизборни кампании в страната.

### ***3. Изграждане на капацитет у представители на неправителствени организации и медии за ефективно наблюдение и упражняване на граждански контрол върху финансирането на предизборната кампания на местно ниво***

В рамките на тази линия на дейност е проведено обучение за представители на неправителствени организации и медии. Обучението е с практическа насоченост. Неговата основна цел е да предостави необходимите знания и умения на мониториращите екипи в съответните общини, за да осъществят наблюдение на предизборната кампания в съответствие с методологията на Асоциация “Прозрачност без граници” и да участват ефективно в застъпническата кампания.

#### **ОБХВАТ НА НЕЗАВИСИМИЯ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ**

С оглед на спецификата на местните избори в наблюдението са включени общини, подбрани по критерии, които отчитат:

- географско положение – избрани са три общини от северна България и три общини от южна България;
- пропорционално представителство на регионите – избрана е по една община от всеки един от шестте региона на страната;
- големина на общините – избрани са по две големи общини с население над 300 000 души, две общини с население около 100 000 души и две по-малки общини с население около 50 000 души;
- допълнителен критерий при определяне на общините е наличието на информация за по-значими нарушения при организирането и провеждането на предишната предизборна кампания.

Въз основа на тези критерии в обхвата на инициативата за мониторинг са включени следните 6 общини: Бургас, Варна, Видин, Дупница, Русе и Хасково.

### **МЕТОДИ НА МОНИТОРИНГ**

Методите за провеждане на наблюдението на предизборната кампания са:

- медиен мониторинг (наблюдение на медийни публикации, посветени на провеждането на предизборната кампания или непосредствено свързани с нейното финансиране);
- мониторинг на външна реклама, на предизборни срещи и концерти, разпространени рекламни и агитационни материали;

- изследвания на общественото мнение, представящи мнението и оценките на гражданите относно нивото на прозрачност при финансирането на предизборната кампания;
- преглед на финансовата документация, свързана с кампаниите на кандидатите за кметове и общински съветници;
- въвеждане на практиката за подписване на Договор за дарение и Декларация за почтеност на произхода на средствата.

За осъществяване на независимия граждански мониторинг на финансирането на кампанията за местни избори – 2007 е разработена методология за мониторинг и са разработени пакет от официални документи, предназначени за предизборните щабове на кандидатите за кметове и общински съветници, както и материали в подкрепа на работата на местните мониториращи екипи.

#### **ЕКИПИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА МОНИТОРИНГ**

Мониторингът се реализира от екип на Асоциация “Прозрачност без граници” в съответствие със стандартите на международната организация за борба с корупцията Transparency International. Наблюдението на кампанията за местни избори е осъществено от:

- експертен екип на Асоциация “Прозрачност без граници”, който разработва обща методология за мониторинг, провежда обучение за членовете на местните мониториращи екипи и извършва обобщение и анализ на получените резултати
- шест мониториращи екипа, функциониращи на територията на избраните общини. Монтиращите екипи са съставени от журналисти и представители на неправителствени организации,

активно развиващи дейност на територията на съответната община.

Екипите, извършващи мониторинга в избраните общини, са съставени от представители на медиите и неправителствени организации, които работят активно в своята община. Основните принципи, от които се ръководят членовете на мониториращия екип, са политическа необвързаност, безпристрастност и професионализъм.

### **ПРАВОМОЩИЯ И ОСНОВНИ НАСОКИ В РАБОТАТА НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА МОНИТИРАЩИТЕ ЕКИПИ**

#### **А) Основни насоки в работата на журналистите:**

- извършват мониторинг на публикациите в местните и регионалните медии, посветени на финансирането на предизборната кампания на кандидатите;
- извършват непосредствено наблюдение на предизборните кампании на кандидатите за кметове и общински съветници (проведени срещи, митинги, концерти, разпространени плакати, брошури, билбордове, излъчени радио и телевизионни клипове);
- провеждат работни срещи с регистрираните кандидати или с представители на предизборните им щабове с цел извършване преглед на финансовата документация, свързана с предизборната кампания;
- поддържат комуникация с медиите – представят редовна информация за хода на извършваното наблюдение, промотират практиката за въвеждане на договори за дарения и декларации за почтеност и ясен произход на получените средства за кампанията;

- създават архив, в който са отразени информационните материали и медийните публикации, посветени на кампаниите на кандидатите с оглед на необходимостта от последващо систематизиране и анализиране на резултатите от мониторинга.

**Б) Основни насоки в работата на представителите на неправителствени организации:**

- провеждат работни срещи с регистрираните кандидати или с представители на предизборните им щабове с цел извършване преглед на финансовата документация, свързана с предизборната кампания;
- участват в провеждането на застъпническа кампания за повишаване на прозрачността, отчетността и контрола при финансиране на кампанията; дарения и декларации за почтеност и ясен произход на получените средства за кампанията;
- инициират създаването на неформални граждански коалиции за наблюдение на финансирането на предизборната кампания;
- извършват преглед на финансовата документация, свързана с финансирането на предизборните кампании на кандидатите.

**ДОКУМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С МОНИТОРИНГА НА  
ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

**ОБЩИ ПРАВИЛА**

**за провеждане на гражданския мониторинг на финансирането на  
предизборната кампания за местни избори – 2007 година**

Настоящият документ регламентира общите правила на работа, правата и задълженията на членовете на Екипа за провеждане на граждански мониторинг на финансирането на предизборната кампания за местни избори – 2007 година, както и правилата за сътрудничество с регистрираните за участие в изборите кандидати, партии, коалиции и техните предизборни щабове. Основните правила се приемат с цел да регламентират дейността при осъществяването на независим текущ и последващ граждански контрол на процеса по фondonaбиране и разходване на средства в предизборната кампания. При определяне на критериите за набиране на средства, Общите правила се основават на изискванията на чл. 68 от Закона за местните избори<sup>1</sup>, а при неуредени в този Закон въпроси – на Закона за политическите партии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Обн. Обн. ДВ. бр. 63 от 3 август 2007 г.

Чл. 68. (1) Предизборната кампания се финансира със средства на партиите, коалициите и инициативните комитети, както и чрез дарения от физически и юридически лица.

(2) Даренията по ал. 1 не могат да бъдат повече от 10 000 лв. от едно физическо лице и повече от 30 000 лв. от едно юридическо лице.

(3) Забранява се финансиране на предизборната кампания със средства от:

1. търговски дружества с над 5 на сто държавно или общинско участие или от свързани с тях лица от дружества, в които държавата притежава акции с особени права, както и от държавни и общински предприятия;

2. чуждестранни физически и юридически лица, както и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно участие;

Гражданският контрол върху процеса на финансиране на предизборната кампания за местни избори се осъществява от Екип за граждански мониторинг на Асоциация “Прозрачност без граници”, състоящ се от 6 мониториращи екипа в съответните общини и експертен екип на Асоциацията.

## **1. Правила за сътрудничество**

1.1. Включилите се в мониторинга кандидати за кметове и общински съветници, както и издигналите ги партии и коалиции се ангажират да осъществяват финансирането на предизборната си кампания в съответствие с принципите на прозрачност, публичност и отчетност, както и в съответствие с правилата, описани в член 2 на настоящия документ.

1.2. Включилите се в мониторинга кандидати и издигналите ги партии и коалиции определят лице за контакт с Екипа за граждански мониторинг.

1.3. Членовете на Екипа за граждански мониторинг извършват посещения за контрол върху процеса на финансиране на кампанията до два пъти в периода на предизборната кампания. Посещенията се извършват в офиса на партията/коалицията/щаба на регистрираните кандидати за местни избори след предварително уточнение на дата и часа на проверката.

---

3. кандидати и участници в процедура по възлагане на обществена поръчка, която не е приключила и не е изтекъл срокът за обжалване по Закона за обществените поръчки, изпълнител по договор за обществена поръчка или юридическо лице в процедура на приватизация;

4. организатори на хазартни игри;

5. религиозни институции или юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза;

6. чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

<sup>2</sup> Обн. ДВ. бр. 28 от 1 април 2005 г., изм. ДВ. бр. 102 от 20 декември 2005 г., изм. ДВ. бр. 17 от 24 февруари 2006 г., изм. ДВ. бр. 73 от 5 септември 2006 г.

1.4. Лицето за контакт се задължава да предоставя на членовете на Екипа за граждански мониторинг достъп до банковата сметка за набиране на средства за предизборната кампания на партията/коалицията/независимия кандидат. Достъпът се осъществява чрез предоставяне на извлечения от банковата сметка, които се предоставят от оторизиран представител на партията/коалицията/независимия кандидат.

1.5. В случаите, когато са набирани и разходвани средства по други сметки на организация/фирма/фондация, участваща в същата кампания, или са набирани и разходвани средства преди официалното начало на предизборната кампания, лицето за контакт предоставя на членовете на Екипа за граждански мониторинг отчет за приходи и разходи за съответния период от същата организация/фондация/фирма, придружен с Декларация за почтеност от ръководителите на същата.

1.6. Членовете на предизборния щаб, участващи в провеждането на мероприятията на предизборната кампания, подписват Декларация за почтеност с изрично упоменаване, че ще спазват реда за набиране и разходване на средствата за предизборни цели.

1.7. Членовете на Екипа за граждански мониторинг се ангажират, че при провеждането на мониторинга ще се ръководят единствено от принципите на професионализъм и политическа безпристрастност. Получената информация относно финансирането на предизборната кампания не може да бъде използвана за други цели, освен пряко произтичащите от гражданския мониторинг, не може да бъде предоставяна на политически конкуренти или други лица и организации, които имат за цел да оспорят изборните резултати или



да компрометират участващите в изборите кандидати/политически партии и коалиции.

## **2. Правила за финансиране на предизборната кампания**

2.1. Общата сума за финансиране на предизборната кампания на една кандидатска листа не може да надвишава средствата, предвидени в чл. 69 от Закона за месните избори<sup>3</sup>.

2.2. Набирането на средства се извършва с Договор за дарение, придружен от подписана Декларация за почтеност от дарителя.

2.3. Без Договор за дарение и подписана Декларация за почтеност могат да се приемат само дарения от физически лица с банков превод в размер до 180 лева (равняващи се на една минимална работна заплата).

2.4. Дарения, събрани на масови мероприятия с цел набиране на средства за предизборната кампания, следва да бъдат съпроводени с отчет на организаторите на мероприятияето и подписана от тях Декларация за почтеност.

2.5. В случаите на непарично дарение (транспортни, печатарски, рекламни и други услуги, интелектуална собственост) Договорът за дарение следва да включва описание на непаричното дарение и

---

<sup>3</sup> Чл. 69. (1) Всеки кандидат за общински съветник може да разходва за предизборна агитация не повече от 5000 лв.

(2) Всеки кандидат за кмет на община може да разходва за предизборна агитация:

1. за община с население до 30 000 жители - до 25 000 лв.;
2. за община с население до 60 000 жители - до 50 000 лв.;
3. за община с население до 100 000 жители - до 100 000 лв.;
4. за община с население до 200 000 жители - до 250 000 лв.;
5. за община с население до 500 000 жители - до 500 000 лв.;
6. за община с население над 500 000 жители - до 1 000 000 лв.

(3) Всеки кандидат за кмет на район може за разходва за предизборна агитация:

1. за район с население до 25 000 жители - до 20 000 лв.;
2. за район с население до 50 000 жители - до 40 000 лв.;
3. за район с население до 100 000 жители - до 60 000 лв.;
4. за район с население над 100 000 жители - до 75 000 лв.

(4) Всеки кандидат за кмет на кметство може да разходва за предизборна агитация:

1. за кметство с население до 1000 жители - до 5000 лв.
2. за кметство с население над 1000 жители - до 10 000 лв.

упоменаване, че стойността му е в рамките на законовите изисквания, както са посочени в чл. 2.1 на настоящия Правилник.

### **3. Оповестяване на резултатите от проведения мониторинг**

3.1. След приключване на дейността си Екипът за граждански мониторинг изготвя окончателен доклад за резултатите от мониторинга на финансирането на предизборната кампания за местни избори – 2007 година и го предоставя на Сметната палата и обществеността.

## ДОГОВОР ЗА ДАРЕНИЕ

(От физическо лице)

Днес ..... в гр....., между .....  
....., ЕГН ....., л.к. № .....,  
изд. от ....., с адрес .....  
.....,  
наричан по-долу **ДАРИТЕЛ**,

и

.....  
(политическа партия/коалиция/независим кандидат)  
регистриран/а от ОИК за местни избори с решение № .....  
адрес.....  
представяван(а) от .....,  
наричан (а) по-долу **НАДАРЕН**,  
се сключи настоящият договор за следното:

1. Дарителят дарява на **НАДАРЕНИЯ** безвъзмездно и веднага:  
€ сумата от ..... словом (.....) лева,  
като средствата са предназначени за предизборната кампания за местни избори .....  
.....  
€ дарение в натура ..... на  
стойност от ..... словом (.....)  
лева, като средствата са предназначени за предизборната кампания за  
.....  
.....
2. **НАДАРЕНИЯТ** използва дарението единствено за целите, упоменати в т. 1 на настоящия договор.
3. **НАДАРЕНИЯТ** уведомява **ДАРИТЕЛЯ** за извършените плащания от сумата на дарението.
4. **Неразделна част от настоящия договор за дарение е подписаната от ДАРИТЕЛЯ декларация за почтеност.**

За ДАРИТЕЛЯ:  
име/подпис

За НАДАРЕНИЯ:  
име/подпис

## ДОГОВОР ЗА ДАРЕНИЕ

(От юридическо лице)

Днес ..... в гр ....., между .....,  
регистрирана от ..... по фирмено дело .....,  
данъчен № ....., БУЛСТАТ.....

с  
адрес.....

Представяван(а/о) от .....,  
наричан по-долу **ДАРИТЕЛ**,

и

.....  
(политическа партия/коалиция/независим кандидат)

регистриран/а от ОИК за местни избори с решение № .....

адрес .....

представяван(а) от .....,

наричан (а) по-долу **НАДАРЕН**,

се сключи настоящият договор за следното:

2. Дарителят дарява на **НАДАРЕНИЯ** безвъзмездно и веднага:

€ сумата от ..... словом (.....)  
лева, като средствата са предназначени за предизборната кампания за  
местни избори .....

€ дарение в натура ..... на  
стойност от ..... словом (.....) лева, като  
средствата са предназначени за предизборната кампания за  
.....

2. **НАДАРЕНИЯТ** използва дарението единствено за целите, упоменати  
в т. 1 на настоящия договор.

3. **НАДАРЕНИЯТ** уведомява **ДАРИТЕЛЯ** за извършените плащания  
от сумата на дарението.

4. **Неразделна част от настоящия договор за дарение е подписаната  
от ДАРИТЕЛЯ декларация за почтеност.**

За ДАРИТЕЛЯ:  
име/подпис

За НАДАРЕНИЯ:  
име/подпис

## ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ПОЧТЕНОСТ

(приложение към договор за дарение №...)

Долуподписаният .....,  
в качеството си на дарител на предизборната кампания за местни избори  
на 28 октомври 2007 година, съгласно чл. 68 от Закона за местни  
избори<sup>4</sup> (ЗМИ),

ДЕКЛАРИРАМ:

1. Дарените от мен средства са в размер на допустимия от Закона за местните избори обем (10 000 лв. за физически лица и 30 000 лв. за юридически лица).
2. Дарените от мен средства са предназначени само и единствено за целите, регламентирани в Закона за местни избори.
3. Под никаква форма – директно или индиректно – не съм предоставил средства под формата на комисионни, подкупи, такси и

---

<sup>4</sup> Обн. ДВ. бр. 63 от 3 август 2007 г.

**Чл. 68.** (1) Предизборната кампания се финансира със средства на партиите, коалициите и инициативните комитети, както и чрез дарения от физически и юридически лица.

(2) Даренията по ал. 1 не могат да бъдат повече от 10 000 лв. от едно физическо лице и повече от 30 000 лв. от едно юридическо лице.

(3) Забранява се финансиране на предизборната кампания със средства от:

1. търговски дружества с над 5 на сто държавно или общинско участие или от свързани с тях лица от дружества, в които държавата притежава акции с особени права, както и от държавни и общински предприятия;
2. чуждестранни физически и юридически лица, както и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно участие;
3. кандидати и участници в процедура по възлагане на обществена поръчка, която не е приключила и не е изтекъл срокът за обжалване по Закона за обществените поръчки, изпълнител по договор за обществена поръчка или юридическо лице в процедура на приватизация;
4. организатори на хазартни игри;
5. религиозни институции или юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза;
6. чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

услуги за финансово облагодетелстване на лица, ангажирани с предизборната кампания на местни избори.

4. Известно ми е, че предизборният щаб има право да върне на дарителя дарените средства в случай на установяване на незаконното им придобиване, разпределение или разходване под каквато и да е форма на комисионни, подкупи, такси, услуги и други.
5. В посочените в точка 4 случаи, извършените нарушения да бъдат публично оповестени.

**дата:** .....

**място:** .....

**Декларатор:** .....

**МОНИТОРИНГ НА  
ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА МЕСТНИ ИЗБОРИ –  
2007**

Документи, свързани с финансирането на предизборната  
кампания на кандидатите за кметове и общински съветници,  
подлежащи на проверка

1. Финансов отчет за приходите и разходите, свързани с предизборната кампания.
2. Извлечение от банковата сметка относно получените приходи и извършените разходи по предизборната кампания.
3. Правила за финансиране на предизборната кампания (ако има такива, изработени от предизборния щаб/партия).
4. Договори за получените дарения (договори за дарения с физически и юридически лица).
5. Декларации за почтеност и произход на средствата, дарени за предизборната кампания (води ли се такава практика).
6. Списъци от фондонабиращи мероприятия и придружаващата ги документация (правила за осчетоводяване, приходни касови ордери).
7. Разходно-оправдателни документи по кампанията – договори за извършени дейности и услуги, свързани с кампанията, фактури.
8. Документи, свързани с отчитане на нефинансов принос към предизборната кампания (разходи, извършени за сметка на трети лица, дарения от нефинансов характер).

## МАТРИЦА ЗА МОНИТОРИНГ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

### МЕСТНИ ИЗБОРИ – 2007

(28 септември 2007 година)

ПАРТИЯ/ КОАЛИЦИЯ/ КАНДИДАТ	Пропагандни и агитационни материали (плакати, листовки, брошури, дипляни и други)	Масови прояви (митинги, събрания, концерти, дискусии и други прояви, включително наеми на помещения)	Съобщения в печата, телевизионни предавания, радиопредавания и други медийни изяви	Хонорари за външни лица, включително за социологически проучвания	Други разходи	Скрита реклама

.....

(2 ноември 2007 година)

ПАРТИЯ/ КОАЛИЦИЯ/ КАНДИДАТ	Пропагандни и агитационни материали (плакати, листовки, брошури, дипляни и други)	Масови прояви (митинги, събрания, концерти, дискусии и други прояви, включително наеми на помещения)	Съобщения в печата, телевизионни предавания, радиопредавания и други медийни изяви	Хонорари за външни лица, включително за социологически проучвания	Други разходи	Скрита реклама



**ЧАСТ II**

**РЕЗУЛТАТИ ОТ ГРАЖДАНСКИЯ МОНИТОРИНГ НА  
ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА ИЗБОР НА ОБЩНСКИ  
СЪВЕТНИЦИ И КМЕТОВЕ – 2007 ГОДИНА**

**ОБЩИ НАБЛЮДЕНИЯ НА МОНИТИРАЩИТЕ ЕКИПИ ОТ  
НАБЛЮДАВАНИТЕ ОБЩИНИ**

**1. Готовност на кандидатите за включване в инициативата за независим граждански мониторинг:**

- готовността на политическите партии и на кандидатите за включване в инициативи на независим граждански мониторинг е ниска;
- констатирано е разминаване между деклариране на готовност за участие и реално предоставяне на достъп до информация, свързана с финансирането на предизборната кампания на кандидатите.

**2. Съдействие от Централната изборителна комисия за местни избори и на Общинските изборителни комисии:**

- съдействие за провеждане на инициативата е получено от три от общо шест Общински изборителни комисии:
  - официален отказ от страна на ОИК – Хасково – комисията официално е постановила отказ за съдействие, позовавайки се на Закона за защита на личните данни;

- мълчалив отказ от страна на ОИК – Бургас – комисията е оставила без уважение молбата за съдействие при извършване на мониторинга;
- устен отказ от председателя на ОИК – Видин – според тълкуванието на комисията граждански организации нямат право да извършват мониторинг според ЗМИ; отправена е препоръка гражданските организации да се регистрират като социологически агенции.
- за първи път е установен проблем с Централната изборителна комисия за местни избори – констатиран е отказ от ангажиране на официално становище от страна на ЦИКМИ на официално отправеното писмо за разясняване на казуса и за даване на препоръки на общинските изборителни комисии;
- ИЗВОД: Не са регламентирани правила за достъп до информацията относно официалните адреси за кореспонденция с предизборните щабове на регистрираните кандидати.

### **3. За какъв тип дейности са насочени най-много средства в предизборната кампания:**

- водещ дял на рекламата в електронните медии – предимно в местни радио и телевизионни канали, редица кандидати от големи общини като Варна и Бургас рекламират и в национални електронни медии;
- по-малък дял на средствата за предизборни концерти и митинги (в сравнение с последните две предизборни кампании)
- повишаване дела на рекламата в интернет (изключително активно рекламиране в интернет медиите във Варна и Бургас)

- разпространението на печатни рекламни материали (особено на плакати) се фокусира в заключителната част на кампанията;
- остава значителен дялът на външна реклама (рекламиране на билбордове в и извън населените места), по-значителен е този дял във Варна, Бургас и Русе);
- обичаен обем на рекламата за печатни рекламни материали (плакати, брошури, дигитални и други), като основната част от тези материали се разпространяват в началото и в края на кампанията.

#### **4. Има ли “изборен туризъм“ в наблюдаваните общини:**

- утвърдителна информация за една от шестте наблюдавани общини (Хасково).

#### **5. Има ли практики по купуване на гласове и оказване на неправомерно влияние върху избирателите:**

- утвърдителна информация за шест от шестте наблюдавани общини. Особено сериозен проблем е констатиран във Видин, където е извършвана търговия с лични данни и неправомерно за отнети лични карти на граждани от един от кварталите в града.

#### **6. Оспорвани ли са изборите в съда:**

- изборите са оспорвани в пет от шестте наблюдавани общини – Видин, Русе, Бургас, Варна и Хасково.

#### **7. Получават ли значителна избирателна подкрепа новосформираните бизнес партии:**

- новосформираните партии и коалиции на бизнеса получават подкрепа в три от наблюдаваните общини – Варна, Бургас и Дупница.

## **КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИЯ И ОТКЛОНЕНИЯ ОТ ИЗИСКВАНИЯТА В ОТЧЕТИТЕ, ПРЕДСТАВЕНИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА**

### **РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКАТА НА ФИНАНСОВАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ, ПРЕДОСТАВЕНА НА Сметната ПАЛАТА ОТ ПАРТИИТЕ, КОАЛИЦИИТЕ И ИНИЦИАТИВНИТЕ КОМИТЕТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНИТЕ ОБЩИНИ**

След провеждане на местните избори и след изтичането на законово определения срок за предоставяне на отчети пред Сметната палата, екипът на Асоциация “Прозрачност без граници” извърши преглед на тази документация. При прегледа на финансовите отчети, предоставени от регистрираните партии, коалиции и инициативни комитети, бе установено следното.

#### **1) Спазване на изискването за представяне на отчети пред Сметната палата**

Законът за местните избори предвижда регистрирането на кандидати за кметове и общински съветници да се извършва чрез регистриране в Общинските изборителни комисии на партии, коалиции от партии и движения или инициативни комитети, създадени за участие в предизборната надпревара.

При проверката на финансовите отчети е установен сериозен проблем с отчетността на коалициите и инициативните комитети, които са издигнали свои кандидати за участие в изборите. Спецификата на местните избори предполага създаването на множество разнородни коалиции и инициативни комитети за участие в предизборната

надпревара. Оказва че, обаче, че липсват ефективни механизми, които да задължат инициативните комитети и коалициите от партии да представят отчети за финансирането на предизборната кампания.

Екипът на Асоциация “Прозрачност без граници” извърши проверка и съпостави данните от броя на регистрираните в шестте Общински изборителни комисии партии, коалиции и инициативни комитети и броя на партиите, коалициите и инициативните комитети, представили финансов отчет за предизборните си кампании.

Резултатите от проверката показаха, че 75,51% от коалициите не са представили отчетите си пред Сметната палата. В една малка част от случаите партиите, които са участвали в местни коалиции, които не са представили отчети, са дали отчет за своя собствен принос в кампанията. Още по-тревожни са данните за броя на инициативните комитети, които не са представили отчетите си пред Сметната палата – 85,29% от тях не са изпълнили това свое законово задължение.

Изводът на екипа на Асоциация “Прозрачност без граници” е че не е регламентирана отговорност при непредставяне на финансови отчети от коалициите и инициативни комитети, участващи в изборите. Също така, липсва механизъм за тяхното санкциониране. В тази връзка е необходимо да се въведе механизъм за санкционирането на тези участници в предизборната надпревара, които не са изпълнили изискванията на закона.

При проверката бе констатирано, че в изследваните шест общини от общо 64 регистрирани кандидати за кметове 35 са представили своите финансови отчети на Сметната палата. От регистрираните 262 листи с кандидати за общински съветници 96 са представили отчети пред Сметната палата. Тези данни дават основание да се твърди, че принципът за отчетност на кампанията се спазва в по-висока степен от

кандидатите за кметове, отколкото от кандидатите за общински съветници. Представени в процентно изражение, данните показват следното:

	Регистрирани кандидати за кмет	Регистрирани кандидатски листи за общински съветници
Представили отчети пред Сметната палата	54,68%	36,64%
Непредставили отчети пред Сметната палата	45,32%	63,36%

**2) Спазване на стандартите за отчетната документация (предоставяне на всички изисквани формуляри, пълнота на предоставената документация, точност при попълването на данните)**

Стандартът за финансов отчет, въведен от Сметната палата, изисква предоставянето на:

- 1) декларация за финансирането на кампанията с обобщена информация за приходите и разходите по конкретно разписани приходни и разходни пера;
- 2) приложение №1 – списък на даренията от физически лица;
- 3) приложение №2 – списък на даренията от юридически лица;
- 4) приложение №3 – списък на други разходи, извършени във връзка с кампанията;
- 5) приложение № 4 – информация за финансирането на кампанията за всяка община, в която партията/колицията/инициативният комитет са издигнали кандидати за кметове и общински съветници;

б) фактури, договори и извлечения от банковите сметки.

При прегледа на финансовата документация, извършен от екипа на Асоциация “Прозрачност без граници”, бяха констатирани множество несъответствия и непълноти във финансовите отчети, представени на Сметната палата. В значителна част от отчетите има непълноти и отклонения от обема на изискваните документи. Това се отнася както за парламентарно представените партии и партиите със значителна подкрепа от избирателите, така и за партиите, които нямат толкова голямо влияние в политическия живот на страната.

По-сериозните пропуски и отклонения от изискванията са:

- 1) липса на приложение №4 за всички общини или за част от общините, в които партията, коалицията или инициативният комитет има регистрирани кандидати;
- 2) недеklarирани средства в приложение №4 в значителна част от отчетите – (приложени са празни бланки за всички общини или за част от общините);
- 3) липса на приложения №1, №2 и №3 относно получените дарения от физически и юридически лица;
- 4) липса на извлечения за движението на сумите от банковите сметки.

От направената проверка може да бъде направен извод, че значителна част от партиите не спазват стандарта за отчетност, въведен от Сметната палата. Изключение, а не правило, са случаите, в които са предоставени пълни отчети, включващи цялата документация, в изискваните обем и съдържание. Същевременно не е регламентирана отговорност и не са предвидени санкции за партиите, коалициите и инициативните комитети, чиито отчети са непълни. Липсва ефективен механизъм за тяхното санкциониране.



Констатирано е и смесване на режима на режима на отчетност при финансиране на ежегодната дейност на партиите и режима на отчетност при финансиране на предизборни кампании – предоставени са отчети от парламентарно представени партии, които не са приложили приложение №1 (списък на даренията от физически лица) и приложение №2 (списък на даренията от юридически лица) с мотив, че тази информация следва да бъде предоставена и ще бъде предоставена в годишния отчет на партията.

**ЛИСТА НА ПАРТИИТЕ, НЕПРЕДСТАВИЛИ ОТЧЕТИ ПРЕД СМЕТНАТА  
ПАЛАТА (НА НАЦИОНАЛНО НИВО)**

1. Политическа партия "ДРОМ" - "ДВИЖЕНИЕ ЗА РАВНОПРАВЕН ОБЩЕСТВЕН МОДЕЛ"
2. Политическа партия "НАЦИОНАЛНО ДВИЖЕНИЕ ЗА ПРАВА И СВОБОДИ"
3. Политическа партия "ПОЛИТИЧЕСКА ПАРТИЯ "РОМА"
4. Политическа партия "БЪЛГАРСКА КОМУНИСТИЧЕСКА ПАРТИЯ"
5. Политическа партия "РЕПУБЛИКАНСКО - ДЕМОКРАТИЧЕСКО ДВИЖЕНИЕ НА ВСИЧКИ ОТРУДЕНИ И ОБРЕМЕНЕНИ"
6. Политическа партия "ПОЛИТИЧЕСКИ КЛУБ "ТРАКИЯ"
7. Политическа партия "ДВИЖЕНИЕ "СВОБОДЕН ИЗБОР"
8. Политическа партия "ОБЕДИНЕНА ПАРТИЯ НА ПЕНСИОНЕРИТЕ В БЪЛГАРИЯ (ОППБ)"
9. Политическа партия "БЪЛГАРСКО ДВИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЕН ИДЕАЛ ЗА ЕДИНСТВО"
10. Политическа партия "БЪЛГАРСКИ ЗЕМЕДЕЛСКИ НАРОДЕН СЪЮЗ"
11. Политическа партия "ХРИСТИЯН ДЕМОКРАТИЧЕН ФОРУМ"
12. Политическа партия "БЪЛГАРСКА РАБОТНИЧЕСКО - СЕЛСКА ПАРТИЯ"

13. Политическа партия "БЪЛГАРСКА ХРИСТИЯНСКА КОАЛИЦИЯ"  
(БХК)
14. Политическа партия "РОДЕН КРАЙ"
15. Политическа партия "ЧЕРНОМОРЕЦ"
16. Политическа партия "Политическа партия СОЛИДАРНОСТ"
17. Политическа партия "ОТЕЧЕСТВЕНА ПАРТИЯ НА ТРУДА"
18. Политическа партия "БЪЛГАРСКА ИНДУСТРИАЛНО АГРАРНА  
ПАРТИЯ"

## **РЕЗУЛТАТИ ОТ НАЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛНО СОЦИОЛОГИЧЕСКО ИЗСЛЕДВАНЕ**

### **“ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА МЕСТНИ ИЗБОРИ – 2007”**

#### **Характеристики на изследването:**

- Обхват: национално представително изследване, в което са анкетирани 1230 граждани
- Период на провеждане: 20 октомври – 7 ноември 2007 година
- Изследването е проведено от социологическа агенция “Маркет линкс” по поръчка на Асоциация “Прозрачност без граници”

#### **Резултати от изследването**

Основните резултати от проведеното изследване потвърждават констатациите и от другите изследвания, че нивото на прозрачност и отчетност при финансирането на предизборната кампания, проведена през 2007 година, е изключително ниско. Общо 63,6% от избирателите смятат, че финансирането на предизборната кампания не е съответствало на изискванията за прозрачност. Тази оценка е един много ясен показател за критичното отношение на избирателите към начина, по който се финансира политическата дейност и за подхода на партиите при предоставяне на информация по разглежданата тема.

Липсата на достатъчно информация относно източниците на финансиране на партиите води до друга критична оценка на гражданите – това е подозрението, че избраните кметове и общински съветници ще бъдат зависими от своите дарители в бъдещата си дейност. Общо 84,8%

от гражданите смятат, че в една или в друга степен бъдещите общински управници ще бъдат зависими от своите финансови донори.

Безпокойство будят и отговорите на въпроса “Кой беше най-сериозният проблем по време на изминалата предизборна кампания?”. За близо половината от респондентите това е купуването на избирателни гласове (според 47,4%). На следващо място е поставен проблемът с отказа от гласуване на голяма част от избирателите (посочен от 33,2%). Изборният туризъм е посочен като най-сериозен проблем от последната предизборна кампания от 10,4% от гражданите.

Получените данни от изследването дават основание за твърдението, че доверието на избирателите в честността и почтеността на изборния процес, в това число и на финансирането на предизборната кампания, е сериозно накърнено. Данните от изследването водят до извода, че са необходими бързи и адекватни мерки за повишаване на прозрачността при финансиране на политическата дейност, както и за възвръщане на доверието на избирателите в политическите партии като реални и ефективни изразители на техните интереси.

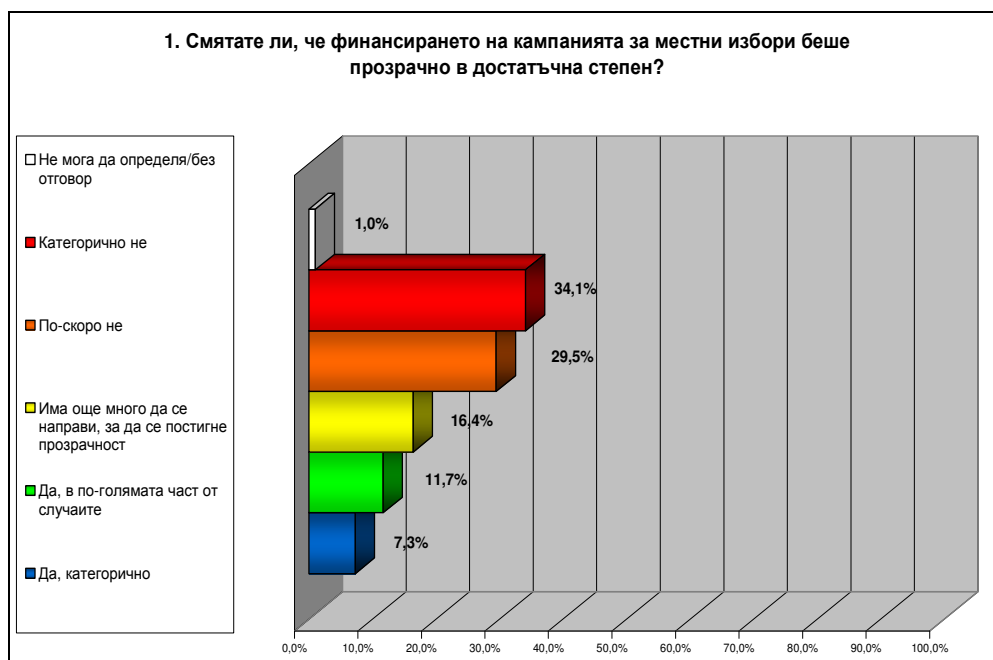
## АНКЕТА

### ПРОЗРАЧНО ЛИ БЕШЕ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ?

**1. Смятате ли, че финансирането на кампанията за местни избори беше прозрачно в достатъчна степен?**

*(моля, посочете само един отговор)*

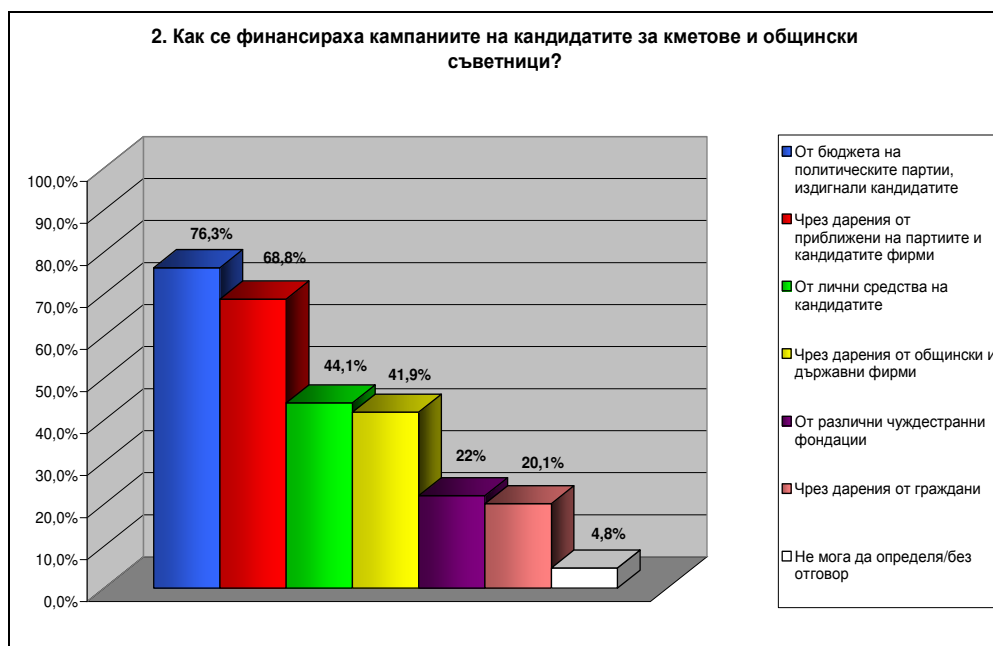
- да, категорично	7,3%
- да, в по-голямата част от случаите	11,7%
- има още много неща, които би трябвало да се направят, за да се постигне необходимата прозрачност	16,4%
- по-скоро не	29,5%
- категорично не	34,1%
- не мога да определя	1%



## 2. Как, според Вас, се финансираха кампаниите на кандидатите за кметове и общински съветници?

(Моля, определете значението на всяка форма, като степенувате отговорите по степен на значение)

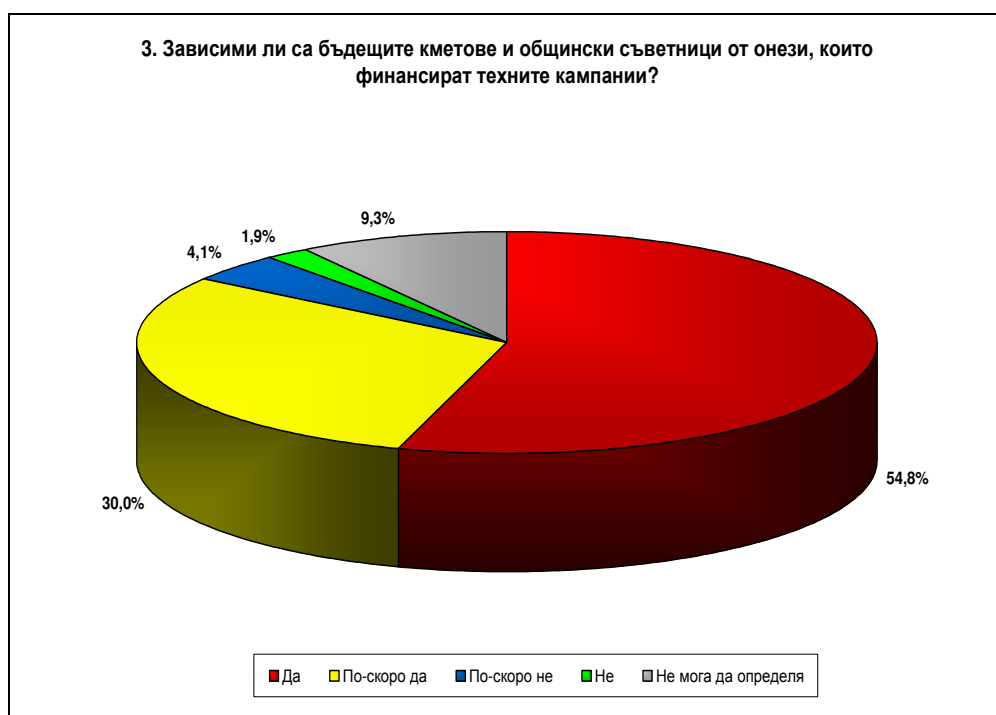
- от бюджета на политическите партии, издигнали кандидатите	76,3%
- чрез дарения от приближени на партиите и кандидатите фирми	68,8%
- от лични средства на кандидатите	44,1%
- чрез дарения от общински и държавни фирми	41,9%
- от различни чуждестранни фондации	22%
- чрез дарения от граждани	20,1%
- не мога да определя/ без отговор	4,8%



**3. Зависими ли са, според Вас, бъдещите кметове и общински съветници от онези, които финансират техните кампании?**

(моля, посочете само един отговор)

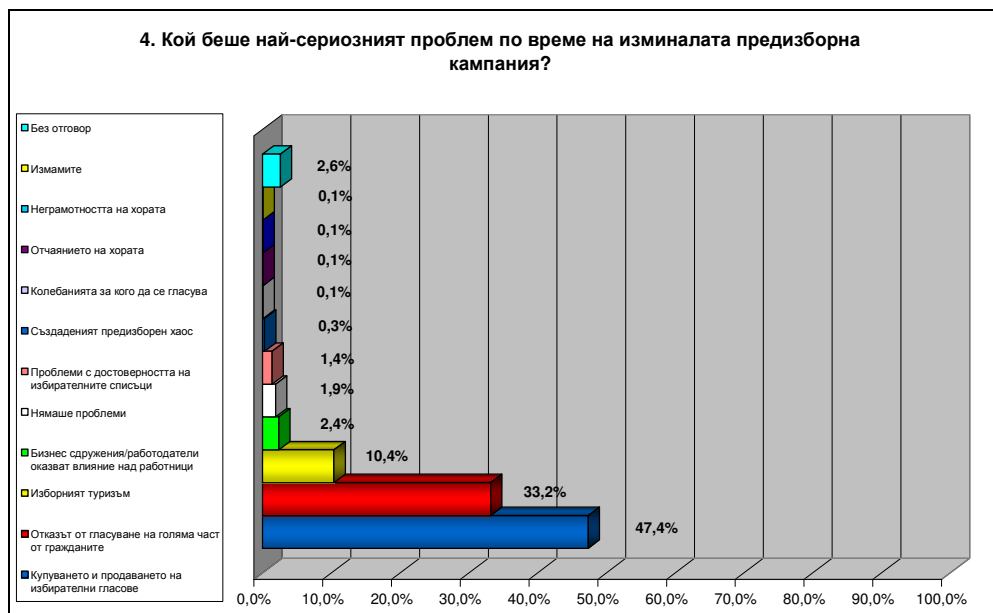
- да, категорично	54,8%
- по-скоро да	30%
- по-скоро не	4,1%
- категорично не	1,9%
- не мога да определя	9,3%



#### 4. Кой беше най-сериозният проблем по време на изминалата предизборна кампания?

(можете да посочите повече от един отговор)

- купуването и продаването на избирателни гласове	47,4%
- отказът от гласуване на голяма част от гражданите	33,2%
- изборният туризъм	10,4%
- опитите на бизнес сдружения и работодатели да участват в изборния процес, като оказват влияние над своите работници	2,4%
- нямаше проблеми	1,9%
- проблеми с достоверността на избирателните списъци	1,4%
- създаденият предизборен хаос	0,3%
- колебанията за кого да се гласува	0,1%
- отчаянието на хората	0,1%
- неграмотността на хората	0,1%
- неграмотността на хората	0,1%
- измамите	0,1%
- без отговор	2,6%





**5. Одобрявате ли промяната в Наказателния кодекс, която предвижда наказание за продаването на избирателен глас?**  
(моля, посочете само един отговор)

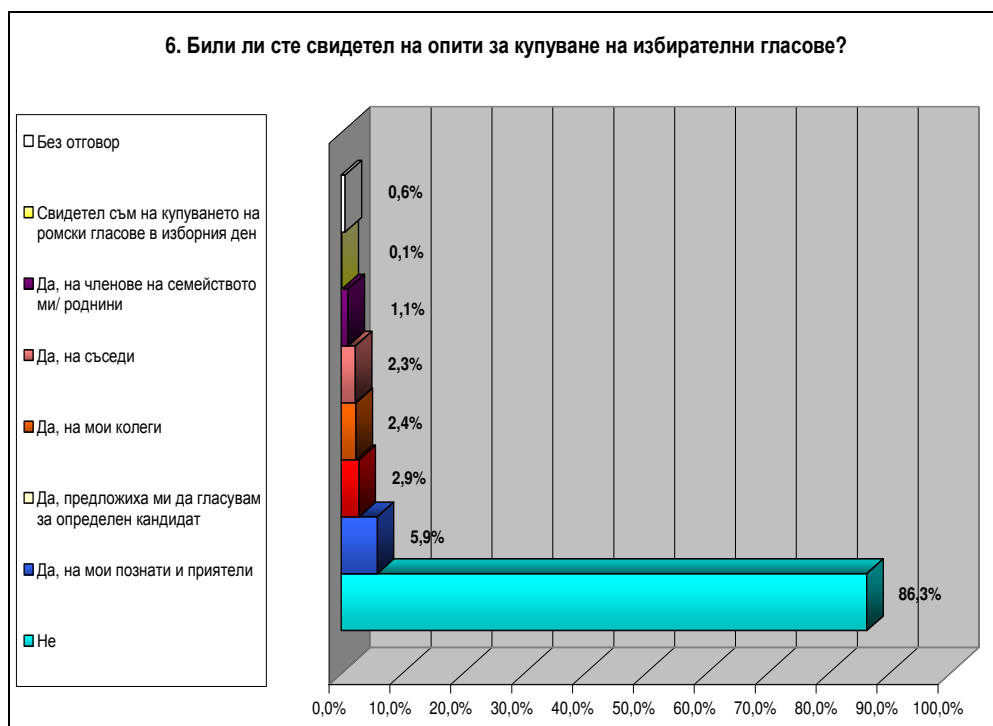
- да, категорично	48,9%
- да, но в известна степен това затруднява доказването на престъплението	18%
- няма смисъл от подобни промени	11,8%
- не, категорично	10,2%
- не мога да определя	11,2%



## 6. Вие лично или Ваш близък били ли сте свидетел на опити за купуване на избирателни гласове?

(можете да посочите повече от 1 отговор)

- да, предложиха на мои познати и приятели да гласуват за определен кандидат срещу материална облага	5,9%
- да, предложиха ми да гласувам за определен кандидат срещу материална облага	2,9%
- да, предложили са на мои колеги да гласуват за определен кандидат срещу материална облага	2,4%
- да, предложиха на съседни да гласуват за определен кандидат срещу материална облага	2,3%
- да, предложиха на членове на семейството ми/роднини да гласуват за определен кандидат срещу материална облага	1,1%
- свидетел съм на купуването на ромски гласове в изборния ден	0,1%
- без отговор	0,6%
- не	86,3%



## **ИНДЕКС ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА ИЗБОР НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ И КМЕТОВЕ – 2007 ГОДИНА**

Посттоталитарното развитие на българското общество определи запазването на изключително същественото влияние на политическия процес върху всички сфери на обществения живот. Независимо от последователните усилия за ограничаването на държавното влияние върху икономиката, въпреки изграждането на множество регулаторни органи, които би трябвало да гарантират условията за свободна конкуренция, все още крайните резултати остават зависими от скрити монополни или олигополни зависимости. Най-същественият системен проблем в посттоталитарното развитие на България продължава да бъде прекалено широката “сива зона” между бизнеса и политиката, определена от възприемането на политическата кариера като нискорисков и високодоходен бизнес, а на частната стопанска инициатива – като на средство за пряко въздействие върху процеса на вземане на решения. В тази сива зона се генерира неприемливо висок корупционен риск, който компрометира равенството на гражданите пред закона и възможността за легитимно политическо представителство на обществените интереси.

Твърде широката “сива зона” между бизнеса и политика позволява проектирането на различни стратегии за отстояване на корпоративни интереси чрез ограничаване на достъпа до публична информация и неутрализиране на усилията за разширяване на сферите на граждански контрол и участие в процеса на взимане на решения. В този контекст, ключово значение за противодействие на политическата корупция и в същото време – за изграждане на демократични условия за граждански

контрол върху процеса на вземане на решения, придобива приемането и прилагането на стандарти за отчетност, публичност и прозрачност на партийното финансиране.

Това е само една от формите на функциониране на политическата корупция, но именно в полето на тези нелегитимни зависимости се генерира най-същественят риск пред демократичния политически процес, който води до криза на доверието в институциите, апатия и отказ от правото на равноправно участие в политическия процес за съществени групи от избиратели.

Именно затова поставянето във фокуса на общественото внимание на проблема за политическата корупция и ефективното противодействие спрямо нейните проявления в българското общество трябва да започне с налагането на принципите на отчетност, публичност и прозрачност при финансирането на политическите партии и техните предизборни кампании.

Досегашните изследвания и наблюдения, реализирани в рамките на различни проекти и програми на Асоциация “Прозрачност без граници” показват че, в общественото мнение доминира представата за политическа корупция, изчерпваща се с подкуп и злоупотреба със служебно положение. Тези две фигури на политическата корупция без съмнение присъстват в публичното пространство, но все още липсва обществената представа за тяхната свързаност в процеса на търговия с влияние. Именно затова често извън общественото внимание остават примери на сложни корупционни мрежи от зависимости, които в крайна сметка водят до съществено ощетяване на обществения интерес и трайно дефаворизиране на големи групи от българското общество. Все още свободната конкуренция, равенството на всички граждани пред закона и гражданският контрол върху процеса на вземане на решения

продължават да бъдат възприемани от общественото мнение като добри пожелания, които не са последователно прилагани в българската практика. На това разбиране се основава и част от публично демонстрирания скептицизъм по отношение на систематичните усилия за налагане на принципите на отчетност, публичност и прозрачност в изборния процес и в дейността на политическите партии.

Двойственият режим, в който се развива регулацията на отношенията между политическите партии и основните източници за финансирането им, често води до ограничаване на границите на публичност по отношение на източниците и размера на средствата, които партиите използват за упражняване на своята дейност, както и при подготовката и участието си в предизборни кампании. Обществено мнение у нас продължава да възприема корупцията като морално осъдителен, но социално ефективен начин за достигане до дефицитни ресурси, а връзката между парите и политическите партии – като корупционни по принцип. В този смисъл в българското публично пространство, както и в законодателната рамка на политическия процес, продължава да липсва ясен отговор на въпроса за реалните финансови потребности на една политическа партия. Масово е разпространено разбирането, че политическата дейност не трябва да бъде обвързана с финансови условия, но практиката показва, че легитимното функциониране на партиите налага генерирането на все по-съществен финансов ресурс. От една страна, политиката и парите се мислят като морално неприемливо свързани чрез представата за “консумирането на властта”, а от друга – липсва обществено значима и валидна представа за нормата на подобни отношения и за функционално присъщите разходи за политическа дейност.

Публичният дебат за политическата корупция остава прекалено широк в тази среда и корупцията за пореден път се превръща от реален функционален проблем на българското общество във всеобщо обяснение за високата социална цена на посттоталитарната социална трансформация в България. Без съмнение, преодоляването на този комплекс от взаимосвързани негативни нагласи налага изработването на стандарти, чрез които да се реализират нормите на отчетност, публичност и прозрачност при партийното финансиране. Постигането на подобна цел предполага реализирането на систематични усилия за постигане на проверимост, валидност и обществена подкрепа за методите и инструментариума, чрез които се идентифицира корупцията и стратегическите насоки, в които могат да бъдат търсени решения за противодействие на корупцията. Резултатите от изследователската програма на Асоциация “Прозрачност без граници”, свързана с повишаването на прозрачността при партийното финансиране, предоставят възможност за оценка на актуалното състояние на проблемите, свързани с политическата корупция, както и за предприемането на целенасочени усилия за изграждане и утвърждаване на публични стандарти за ефективно противодействие на политическата корупция.

#### **ИНДЕКСИТЕ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ**

За първи път в рамките на международната мрежа на Transparency International, Асоциация “Прозрачност без граници” създаде два кореспондиращи помежду си индекса, които са ориентирани към измерването на равнището на прозрачност при финансирането на политически партии и на предизборни кампании. Подходът, приложен

от българското представителство на Transparency International, преодолява трудностите, с които се сблъскват други подобни изследователски стратегии. В него е установен оптимален баланс между субективна информация и оценки на различни групи от експерти, от една страна (подход, който се реализира в пълнота при CPI) и усилията за определяне на обективни критерии, които позволяват адекватна оценка за регистрираните представи и възприятия, свързани с разпространението на корупцията в национален мащаб – от друга.

В България съществува двоен режим за финансиране на политическите партии – единият, чрез който се осигурява контрол върху финансирането на политическите партии като постоянно действащи организации, и електорален, при който се осигурява контрол върху финансирането на политическите партии, участващи в предизборни кампании. Законодателната рамка на регулярното и електорално финансиране е различна, доколкото в първия случай се прилагат разпоредбите на Закона за политическите партии, а във втория – специалните закони, уреждащи организацията и провеждането на парламентарни, президентски и избори за местни органи на властта. Тази двойственост в законодателната база наложи изграждането на два индекса – Индекс за прозрачност при финансирането на политическите партии и Индекс за прозрачност при финансирането на предизборни кампании.

Индексите за прозрачност при финансирането на политически партии и предизборни кампании се изграждат на базата на субективните оценки и възприятия, от една страна, и анализ на обективна информация, отнасяща се до процедурите за отчетност и контрол върху партийното финансиране – от друга. По този начин подходът на българското представителство на Transparency International гарантира

съпоставимост с резултатите от CPI и подлежи на верификация и валидизация спрямо съществуващата обективна информация за поведението на политическите партии.<sup>5</sup>

Практическата реализация на Индекса за прозрачност при финансиране на предизборните кампании и законодателната практика за регулация на партийното финансиране в изборния процес чрез специално изборното законодателство определи необходимостта от изграждането на нов съставен индикатор, който да отразява равнището на отчетност, публичност и прозрачност в дейността на партиите, ориентирана към изборния процес. Настоящият индекс, както и общият Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии, създаден от Асоциация “Прозрачност без граници”, е структуриран по модела на международния Индекс на възприятие на корупцията, който международната организация Transparency International реализира ежегодно в световен мащаб.

Моделът на този Индекс за прозрачност при финансиране на предизборни кампании доразвива някои от основните елементи на първия индекс, но внася и съществени корекции спрямо неговия обхват и чувствителност, съобразени със спецификата на изборния процес. Вторичният анализ на резултатите от изследванията по първия индекс показва, че посоката на развитие е определена от възможностите за разширяване на базисната информация, върху която е изграден неговият обективен компонент. Основната цел в изграждането на този индекс е да бъде осигурена надеждна основа за измерване и сравнение на качеството на предизборния процес от гледна точка на спазването на принципите на прозрачност, отчетност и публичност на средствата,

---

<sup>5</sup> TI Bulgaria, 2004. Measuring the transparency of political party financing in Bulgaria, In: Global Corruption Report-2004. Special focus: Political Corruption, Transparency International, pp. 298-299.



които партиите и коалициите набират и изразходват в хода на предизборната кампания.

Ето защо, в Индекса за прозрачност при финансирането на предизборни кампании е избран теоретичен модел, който включва три относително обособени блока от индикатори – първите два оценяват равнището на прозрачност според обществените възприятия и поведението на политическите партии в предизборния процес. Третият блок от индикатори има контролни функции. Чрез него трябва да бъде установена степента на устойчивост и надеждност на получената информация, както и да бъде осигурено необходимото равнище на сравнимост на получените у нас резултати с международната практика.

Спецификата на партийното предизборно финансиране налага да бъдат определени равнища на прозрачност както по отношение на набирането на средствата за предизборни кампании, така и при тяхното изразходване. Затова спазването на законовите норми по отношение на отчетността и публичността само по себе си все още не гарантира, че избирателите ще имат възможност да се ориентират в източниците на средствата и партийните приоритети при тяхното използване в хода на предизборната кампания.

Финансирането на политическите партии в хода на предизборна кампания определя в значителна степен техните шансове за присъствие и въздействие върху обществения живот. В същото време, готовността за финансова подкрепа, на която може да разчита една политическа сила, очертава нейната политическа ориентация, влиянието ѝ сред деловите среди и нейния капацитет за развитие. На свой ред, инвестициите, които прави по този начин бизнесът в политиката, определят равнището на готовност за промяна или стремежът към съхранение на статуквото. Може би именно затова прозрачността при

финансирането на предизборните кампании остава един от най-деликатните въпроси в процеса на формиране на жизнеспособна и динамична парламентарна демокрация в България.

Но дори и когато законодателната база позволява установяването на публичен контрол и норми за отчетност на партийните пари за избори, винаги съществува “сива зона”, която старателно е прикривана, както от партиите, така и от техните донори. Размерът на тази “сива зона” определя в крайна сметка, обхвата и потенциала за политическа корупция в едно общество. В същото време, формирането на активна обществена подкрепа за установяването на ясни критерии и следването на демократични принципи на прозрачност, отчетност и публичност на финансовите средства, които циркулират в изборния процес, представляват съществена част от приоритетите за противодействие на политическата корупция.

Българската практика през изминалите години показва, че много рядко обемът и произходът на финансовите средства, използвани в предизборните кампании, е предмет на публичен интерес. Партиите и донорите предпочитат да не предоставят пълна информация по тази тема. Същевременно, общественото мнение проявява относително висока степен на търпимост по отношение на прозрачността на финансовите средства, набирани и изразходвани в хода на една предизборна кампания. Този факт е свързан с доминиращия модел на политическа култура и специфичния процес на икономизация на масовото съзнание. Представата за властта и богатството са неразривно свързани в масовите представи на прехода. Именно затова се приема, че онзи, който упражнява властта в обществото, може да се възползва в пълна степен от възможностите за преразпределение на богатството и

обратното – парите предопределят в огромна степен шансовете за достъп до властта, дори във и независимо от волята на гражданите.

Моделът на политическа култура, който трайно се установява през изминалите няколко години, предполага решението на въпроса за властта да бъде търсено преди всичко чрез мобилизиране на съществен финансов ресурс.

Представата за политиката като нискорисков и високодоходен бизнес доминира както изявите на политиците, така и устойчивите нагласи в общественото мнение. Именно затова, масово разпространената практика за “купуване на гласове” не се възприема като подмяна на свободната воля и правото на информиран избор за гражданите. Доминиращите представи за бедността и несправедливото разпределение на богатството в обществото, за изначалната несправедливост на самия процес на преход определят по-нисък праг на съпротива срещу проявите на политическа корупция в изборния процес. В максимално опростен вид, тази нагласа предполага необходимостта политиците да “откупват” властта, към която се стремят, заплащайки цената ѝ чрез “раздаването на пари”. В основата на тази нагласа стои пред-модерното разбиране за предизборната кампания като специфичен ритуал на размяна.

От друга страна, в икономически план предизборната кампания може да бъде интерпретирана и като специфична ситуация на преразпределение на крупни за българските условия вътрешни инвестиции. Според различни оценки средствата, които са използвани в хода на предизборните кампании в България, надминават петнадесет милиона лева. Съществена част от тези средства се изразходват в бързо развиващи се сектори на българската икономика. Най-съществени средства се инвестират в директно потребление на стоки и услуги, в

медии, в производството и разпространението на печатни материали, в туристическата индустрия (хотели и ресторанти), както и в сектора на транспорт и комуникации. Проблемът от тази гледна точка се свежда до разбирането, че съществена част от тези плащания по същество възпроизвеждат “сивата икономика”, доколкото се извършват най-често без необходимите счетоводни документи.

Индексът има стойности от 0 (практическо отсъствие на необходимите условия за гарантиране на прозрачност, публичност и отчетност при финансирането на партийната предизборна кампания) до 10 (максимална степен на прозрачност, откритост и отчетност, гарантирана от политическата партия). Окончателната стойност на Индекса се определя на базата на получените стойности за двата основни компонента – общественото възприятие за равнището на прозрачност и степента на публичност и отчетност в действията на политическите партии, след добавянето на информацията от контролния панел от индикатори.

### **МЕТОДОЛОГИЯ И ИНСТРУМЕНТАРИУМ**

Първият компонент на Индекса – така нареченият *субективен компонент* – се основава на общественото възприятие за равнището на прозрачност при финансирането на партиите и коалициите, участващи в парламентарните избори. В него са включени следните индикатори:

- обща оценка за прозрачност;
- обществена представа за норма на прозрачност;
- представа за цена на предизборната кампания;
- приоритети в използването на финансовите средства;
- оценка за степен на финансова независимост;

- оценка за норма и ефективност на контрола върху процеса на финансиране;
- оценка за ефективността на възможното противодействие срещу формите на незаконно финансиране на предизборни партийни кампании.

Стойността на този първи компонент се определя на базата на представителни за пълнолетното население социологически изследвания, проведени преди и след края на предизборната кампания. В съответствие с предварително определена програма за обработка на информацията от изследването, в рамките на скала от 0 до 10, е определена стойността на общественото възприятие за степента на прозрачност при предизборното партийно финансиране.

Вторият компонент на Индекса е така нареченият *обективен компонент*, който включва поведението на политическите партии по отношение на прозрачността, публичността и отчетността на финансовите средства, набирани и изразходвани за целите на предизборната кампания.

Третият компонент представя данни за нивото на прозрачност при финансирането на кампаниите на партиите, коалициите и инициативните комитети, измерен чрез тяхната готовност да предоставят публичен достъп до информация, свързана с финансирането на предизборните им кампании.

Наред с това следва да се обърне внимание и на това, че методологията на Асоциация “Прозрачност без граници” включва и провеждането на още допълнителни изследвания, които дават контролна информация относно готовността на партиите и кандидатите да предоставят информация за финансирането на предизборната кампания. Верификацията на получените стойности на Индекса

предполага необходимост от осигуряването на допълнителна информация, чрез която може да бъде установена достоверността поне на част от получените резултати. В рамките на този контролен панел са реализирани следните изследователски техники на регистрацията и анализ:

- чрез **мониторинг** *върху електронните и част от националните печатни медии* е установен приблизителният размер на средствата, които партиите и коалициите са инвестирали в този тип реклама;
- чрез **мониторинг** *върху националните печатни медии* са регистрирани всички публикувани данни за цени и предизборни мероприятия, организирани от партиите и коалициите.
- на базата на депозираните в Сметната палата отчети на партиите и коалициите, участвали на местните избори през 2007 година, е изграден *модел за регистриране на разходите* в настоящата кампания в сравнение със структурата на разходите, декларирани в отчетите за регулярното и предизборно финансиране на партиите.

#### **ИНДЕКС ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА МЕСТНИ ИЗБОРИ – 2007: РЕЗУЛТАТИ**

Първият компонент на Индекса “Обществени възприятия” се основава на обществените оценки и възприятия за равнището на прозрачност при финансирането на предизборната кампания. Неговите стойности се формират от национално представително изследване на общественото мнение, проведено със съдействието на социологическа агенция “Маркет линк” в периода октомври - ноември 2007 година. Стойността на първия компонент на Индекса е 1,25, при възможни

стойности от 0 (показател за липса на прозрачност) до 10 (показател за максимално високо ниво на прозрачност).

Вторият компонент на Индекса е “Отчетност при финансирането на предизборната кампания”. Той представя степента на спазване на законоустановената процедура за деклариране на финансовите средства, набрани и изразходвани за целите на предизборната кампания. Този компонент отчетност се изгражда на основата на пропорцията между кандидатите, спазили закона, депозирайки финансовите си отчети в Сметната палата в законово установения срок, и онези, които не са изпълнили това задължение. В рамките на изследването, което обхваща шестте изследвани общини, от 326 регистрирани партии, коалиции и инициативни комитети, своите отчети за финансиране на предизборната кампания са представили 131.

Общата стойността на втория компонент на Индекса “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 4,02, при възможни стойности от 0 (показател за липса на прозрачност) до 10 (показател за максимално високо ниво на прозрачност).

Резултатите за шестте изследвани общини са, както следва:

1. Община Бургас – от 65 регистрирани партии, коалиции и инициативни комитети, 31 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 4.76.

2. Община Варна – от 71 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 27 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на

компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 3.80.

3. Община Видин – от 40 регистрирани партии, коалиции и инициативни комитети, 17 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 4.25.

4. Община Дупница – от 29 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 12 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 4.14.

5. Община Русе – от 68 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 26 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 3.82.

6. Община Хасково – от 53 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 18 са представили отчетите си за финансирането на предизборните си кампании. Стойността на компонент “Отчетност при финансирането на предизборната кампания” е 3.40.

Третият компонент на Индекса – “Публичност при финансирането на предизборната кампания”, включва допълнителна (контролна) информация относно готовността на кандидатите за кметове и общински съветници да предоставят достъп до финансовата документация, свързана с предизборната кампания.



На официално отправената покана от Асоциация “Прозрачност без граници” към кандидатите на всички регистрирани партии, коалиции и инициативни комитети да предоставят достъп до документацията, свързана с финансирането на кампанията, 27 партии, коалиции и инициативни комитети са изразили съгласие да предоставят достъп до финансовата документация, а 5 партии и коалиции са предоставили реален достъп до отчетите и свързаната с тях финансова документация:

1. Община Видин – достъп е предоставен от кандидата за кмет на партия “Новото време“.

2. Община Хасково – достъп до информация за финансирането е предоставена от коалиция “Обединени десни ”ДСБ-ССД, “Атака”, “Българска социалдемокрация и Политически клуб “Екогласност”.

Общата стойност на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания” е 0.19. Това е най-ниската стойност на съставните елементи на изследването и е показател за ниско ниво на публичност и на готовност от страна на участниците в изборите да предоставят информация за финансирането на кампаниите си на гражданското общество и медиите.

Резултатите на третия компонент за шестте изследвани общини са, както следва:

1. Община Бургас – от 65 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, не е предоставен достъп до нито един отчет за финансиране на предизборната кампания. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания” е 0.

2. Община Варна – от 71 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, не е предоставен достъп до нито един отчет за финансиране на предизборната кампания. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания ” е 0.

3. Видин – от 40 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 1 партия е представила достъп до отчета за финансиране на предизборната кампания. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания ” е 0.25.

4. Дупница – от 29 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, не е предоставен достъп до нито един отчет за финансиране на предизборната кампания. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания ” е 0.

5. Русе – от 68 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, не е предоставен достъп до нито един отчет за финансиране на предизборната кампания. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания ” е 0.

6. Хасково – от 53 регистрирани кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети, 5 партии и коалиции са предоставили достъп до отчетите си за финансирането на предизборните кампании. Стойността на компонент “Публичност при финансирането на предизборната кампания ” е 0.94.

Въз основа на данните от трите описани по-горе компоненти ОБЩАТА СТОЙНОСТ НА ИНДЕКСА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА КАМПАНИЯТА ЗА МЕСТНИ ИЗБОРИ, проведени през 2007 година, е 1.82, при възможни стойности от 0

(показател за липса на прозрачност), до 10 (показател за максимално ниво на прозрачност).



С тези резултати Индекса за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори бележи най-ниската стойност в сравнение с резултатите от Индексите от предходните предизборни кампании. Следва да се отбележи, че стойности под 5 са сигнал за липса на трайно установен стандарт на прозрачност при финансиране на предизборни кампании.

Исклучително ниската стойност на Индекса означава практическа липса на необходимата прозрачност, отчетност и публичност при финансирането на в предизборната кампания за местни избори, проведени през 2007 година. В условията на ниска прозрачност и публичност на реализираните разходи може да се твърди, че

корупционният риск, който генерира политическата система, е неприемливо висок.

Стойностите на Индекса за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори – 2007 за конкретните изследвани общини, са следните:

1. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Бургас – 2.00.

2. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Варна – 1.68.

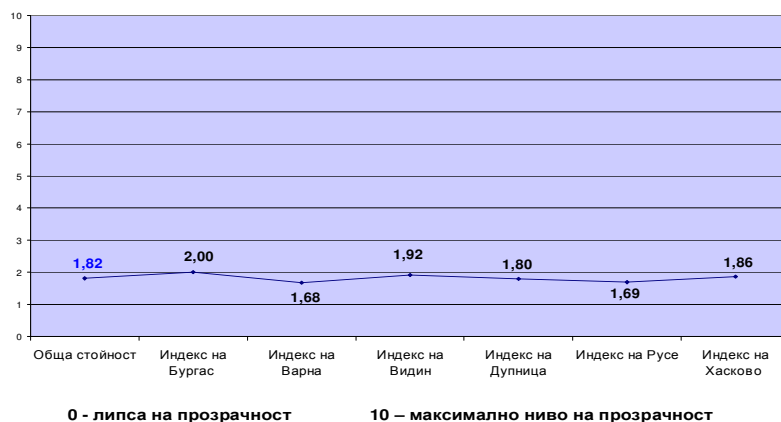
3. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Видин – 1.92.

4. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Дупница – 1.80.

5. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Русе – 1.69.

6. Индекс за прозрачност при финансирането на кампанията за местни избори за община Хасково – 1.86.

Асоциация “Прозрачност без граници”  
Индекс за прозрачност при финансиране на  
местни избори – 2007 (стойности по общини)



### ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Практическото приложение на метода за измерване на равнището на прозрачност на партийното финансиране в двата му основни вида – регулярно и електорално, формира съществена методическа и изследователска база за цялостна оценка на корупционния риск в българския политически процес. За първи път в България, в практиката на Асоциация “Прозрачност без граници” бе създаден цялостен инструментариум от взаимосвързани индекси, чрез които е не само възможно надеждното определяне на постигнатото равнище на прозрачност, но са налице и всички условия за гарантиране на международно сравнение с други подобни инициативи. Постигането на качествена промяна в общественото отношение към необходимостта и възможността на ефективен контрол върху партийното финансиране преминава през натрупването на достатъчно голям обем от наблюдения и конкретни резултати, които биха могли да аргументират предложения за установяване на международните стандарти за прозрачност, отчетност и публичност при финансирането на политическите партии,

както и за мониторинг на тяхното приложение чрез инструменти като Индекса за прозрачност при финансирането на политическите партии и Индекса за прозрачност при финансиране на предизборни кампании на Асоциация “Прозрачност без граници”.

Преди всичко, регистрирано бе критично ниско равнище на прозрачност при финансирането на политическите партии и на предизборните кампании. Резултатите дават основание да се твърди, че в общественото мнение категорично доминира разбирането, че политическият процес *предполага* укриване на средства и злоупотребата с тях.

Установено бе неприемливо високо равнище на корупционен риск, породено от липсата на достатъчно ефективни механизми за контрол и санкциониране на проявите на политическа корупция и масово разпространеното разбиране, че съществуващата законодателна рамка за регулация на тези отношения е неефективна и не се прилага именно поради наличието на политическа корупция.

Налице е критично ниско равнище на обществено доверие в публичните институции, призвани да гарантират равенството на гражданите пред закона.

Масовите представи за политическия процес се формират в съответствие с разбирането за същественото влияние на политиката върху всички сфери на обществения живот и, в същото време – чрез разбирането за корумпирания начин за достъп до политическия елит. Този комплекс от представи формира определени прокорупционни очаквания и нагласи, които подлежат на непосредствена регистрация в зоната на така наречената малка, всекидневна административна корупция, но се формират и легитимират по специфичен начин именно

чрез представата за разпространеността и ненаказуемостта на политическата корупция.

Всички тези тревожни тенденции водят до заключението, че е налице риск от компрометиране на цялостния демократичен политически процес, доколкото е налице тенденция към изолация и самозатваряне на политическите елити при високо равнище на обществено недоверие и криза на легитимността на публичните институции.

Комбинацията между тях очертава критичните последици на процеса, за който говори Джереми Поуп. Липсата на отчетност и публичност в партийните финанси деморализират политическия процес и корумпират обществените нагласи към властта. В този смисъл прозрачността е не само качествена определеност на демократичния политически процес, но и основна негова гаранция. По-нататъшното усъвършенстване и развитие на инструментариума за гражданска експертиза върху политическия процес се превръща не само в част от ефективното противодействие срещу корупцията, но и от изграждането на демократични стандарти за свободната конкуренция и равенството на гражданите пред закона.

В резултат от повишаването на качеството и обществения авторитет на гражданската експертиза може да бъде постигната промяна в доминиращия модел на политическа култура както сред избирателите, така и преди всичко – сред политиците. В края на посттоталитарния период на трансформация все по-често следва да се утвърждават нови стандарти и норми на политическо поведение, които по необходимост да включват гарантирането на отчетност, публичност и прозрачност като ефективни средства за постигането на електорална подкрепа и

реализиране на интересите на гражданите в рамките на общия демократичен политически процес.



## **ЧАСТ III**

### **ПРОЗРАЧНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ**

#### **СТАНДАРТИ НА TRANSPARENCY INTERNATIONAL ЗА ЕФЕКТИВНО ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ**

Стандартите на Transparency International са създадени през 2002-2003 година в контекста на изработването на Конвенцията на ООН срещу корупцията. Основните цели, които следва да бъдат преследвани във връзка със стандартите за политическо финансиране, са ясни: ограничаване на преференциалното третиране; създаване на честна и справедлива конкуренция в политическата система; контролиране влиянието на парите върху политическата дейност; налагане на изискванията на отчетност и прозрачност на политическите партии пред избирателите, а не пред големите спонсори.

В тази връзка е важно да се разгледа контекста, в който са създадени Стандартите на Transparency International за финансиране на политическата дейност. Ако обърнем поглед назад към изминалите 15 години, виждаме безпрецедентната смяна на политически партии, която в никой регион не е толкова очевидна, както в Централна и Източна Европа. От една страна е налице процес на формиране на много нови партии и радикални промени в политическите системи. Наред с това се проследява ново разпределение на идеологическите позиции между партиите. В допълнение, протича процес на разчупване на връзката между политическите партии и техните членове, който се съпровожда с

упадък на партиите с масово членство. Това кара партиите да се обърнат към алтернативни източници, за да намерят пари за финансиране на текущата им политическа дейност и предизборните им кампании.

Ако обърнем поглед към Централна и Източна Европа, ще открием, че в периода на преход не се появиха масови членски партии. Новосъздадените партии веднага се ориентираха към други форми на финансиране, различни от финансирането от членски внос и дарения от традиционните партийни привърженици или профсъюзите. Изключение в тази насока правят само реформиращите се комунистически партии. Ако направим сравнение с процесите в Западна Европа, ще открием същия процес, при който и в момента се наблюдава залез на ролята на масовото членство. Именно този проблем стои в основата на скорошния скандал с даренията за Лейбъристката партия във Великобритания (класически пример за масова членска партия), който е естествен резултат от необходимостта да се търси финансиране от други източници, а не да се разчита изцяло на членски внос.

Следващият въпрос, който има съществено значение, е нарастващото влияние на медиите. В тази насока откриваме нова форма на популизъм, при който партиите се обръщат към избирателите директно чрез медиите и поради това необходимостта от купуване на медийно време, за да се разпространят определени мнения и позиции става по-важна, откогато и да било. Подобна наложила се тенденция отново повишава нуждата от финансиране.

Ако проследим различните скандали във връзка с финансирането на партиите и се опитаме да направим класификация, откриваме неизменната ос от: а) корпоративни спонсори, които осъществяват незаконно финансиране; б) политически партии и в) медии. Това е един от многото фактори, които поражда потребността от изработване и

последователно прилагане на стандарти за прозрачност и контрол при финансиране на политическата дейност.

На следващо място, следва да се спомене създаването на Конвенцията на ООН срещу корупцията, която влезе в сила на 14 декември 2005 година. В момента се обсъждат механизмите за мониторинг относно прилагането на този документ. Част от тези механизми са свързани и с въпроса за финансирането на политическите партии.

### **СТАНДАРТИ НА TRANSPARENCY INTERNATIONAL ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ**

Стандартите на Transparency International за финансиране на политическата дейност са изработени на базата на няколко основни принципа, които са познати на широк кръг от хора и когато говорим за тях, следва да изтъкнем една тяхна съществена особеност – а именно, че те са приложими във всякакъв контекст.

Първият стандарт е свързан с контрола на ситуациите на конфликт на интереси. Спазването на този принцип гарантира, че политиките няма да бъдат зависими от своите спонсори, ще поставят на първо място отчетността пред своите избиратели, ще се ръководят от общото благо на обществото, а не от интересите на определени групи и лица, които ги финансират.

Вторият стандарт се отнася до прозрачността на политическото финансиране чрез разкриване и публикуване на информация за даренията. Тук се визира изискването за деклариране на приходите и разходите, което да бъде направено пред независим орган. Следва да се отбележи, че самото разпространение на информацията не е достатъчно. Необходимо е тази информация да се обработи и да се осигури достъп

до нея, което неминуемо води до извода, че гражданското общество трябва да има достъп до обработката и представянето на информация за отчетите на партиите.

Третият стандарт се изразява в ефективност на мониторинга по изпълнението на регулаторните мерки. Това, което се визира тук, е необходимостта от независим орган, който да упражнява надзор върху изпълнението на задълженията, предвидени в законите за политическото финансиране. Наличието на независими обществени контролни органи е един от ключовите фактори по изпълнението не само в България (където липсват материални ресурси и има политическа намеса), но и в много други страни в световен мащаб.

Четвъртият стандарт е разнообразие в приходите и лимит на разходите. Основната цел е да се насърчи разнообразието в източниците на финансиране на политическите партии и поставянето на горна граница на сумите от даренията за партиите, които да не ги правят зависими от техните спонсори – физически и юридически лица.

Петият стандарт е справедлив и пълен достъп до медиите, който, поради нарастващото влияние на медиите, увеличава възможностите на партиите да изпращат политически послания и да въздействат върху избирателите в рамките на избирателния процес. Политическият контрол върху медиите очевидно е един от ключовите проблеми и на него ще бъде отделено особено внимание, когато разглеждаме въпроса за прилагането на стандартите.

Посочените стандарти формулират общата рамка на изискванията за прозрачност и отчетност при финансирането на политическите партии. Те са изработени от Transparency International в периода 2001-2003 година, когато много отчетливо се очерта необходимостта от по-ясни правила за финансиране на политическата дейност. Ставаме свидетели,

обаче, на приемане на закони, които не се прилагат на практика. Почти във всички демократични страни съществуват доста строги стандарти за финансиране на политическите партии, поне на хартия. Но когато се стигне до практиката, както личи от заключенията на редица структури на гражданското общество, тези закони не се спазват и не се прилагат ефективно. Стандартите просто се пренебрегват. Лесно могат да бъдат проследени редица примери за неспазване на законовите разпоредби както в Централна Европа, ката и в Русия и Украйна, които имат особено тежък проблем.

Една от причините е свързана с обстоятелството, че при честото нарушаване на стандартите, на практика се наблюдава безнаказаност. Законът може да е чудесен, но когато няма санкции за неспазването му, то тогава той няма да се спазва. Когато се приема новото законодателство, е особено важно да се даде адекватен отговор на редица проблеми и въпроси, които възникват. На първо място, трябва да се посочи включването на “тромави” законодателни решения, които водят до твърде затрудненото прилагане на предвидената норма. Затова, когато се приема законодателство, е много важно да не се създава прекомерно бреме по спазването на новите правила.

На второ място, възниква проблем с начина, по който функционират правоприлагащите органи. Държавните органи не могат да действат независимо, ако не са ресурсно обезпечени, ако не разполагат с достатъчно квалифицирани кадри и действат без ясно формулирани мандат и отговорности. На трето място, трябва да се посочи въпросът с увеличаващата се нужда от допълнителни ресурси за политическата дейност. Разбира се, тук в никакъв случай не трябва да бъдат оправдавани политическите партии, които стават зложници на своите

донори, но наистина ресурсите, които се предоставят на политическите партии, твърде често не отразяват техните реални потребности.

На последно място, но не и по значение, е липса на политическа воля. Това е изключително важен въпрос. Дори когато има натиск от гражданското общество или по-решителни действия на прокуратурата, не може да се пренебрегне необходимостта от натрупването на критична маса вътре в самите партии, така че те да са готови да спазват принципите и стандартите за противодействие на корупцията. Такава критична маса все още няма.

### **ПРИНЦИПИ ЗА ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНОВИТЕ НОРМИ**

Първият основен принцип е зачитане на върховенството на закона. Това е съвсем очевидно – ако нямаме правова държава и върховенство на закона, то тогава няма логична причина да очакваме и политическите партии да спазват върховенството на закона. Така че, да се говори за противодействие на политическата корупция фактически означава да се отстоява върховенството на закона.

Вторият принцип изисква наличие на ясни, реалистични и актуални правила. Това е много важно, защото в някои случаи съществува вътрешна противоречивост в законодателството, а понякога дори и органите, които прилагат законите, не са съвсем наясно с мъглявите или взаимноизключващи се формулировки. В някои страни, особено в Източна Европа, липсва правен капацитет и тогава организациите на гражданското общество могат да предлагат законопроекти или пък да водят обществени кампании за приемане на необходимото законодателство.

На трето място, независимият вътрешен одит на политическите партии също е от изключително значение. Реализирането на този

принцип е първата стъпка, без която не може да се направи следващата стъпка към прилагане на закона и санкциониране.

Четвъртият принцип изисква наличие на ясно законодателство, което не създава излишно бреме и предвижда адекватни санкции. Законодателството трябва да дава възможност на партиите да извършват своята дейност нормално и без съществени затруднения. Твърде често законите са толкова строги, че те просто задушават дейността на политическите партии.

Много труден е въпросът, свързан с финансирането от трети страни. Съществуват най-различни дъщерни или приятелски организации, които усвояват средствата в полза на определена политическа партия. Класическият пример е с фондации или неправителствени организации, които организират прояви, на които се утвърждава платформата на определена политическа партия и тогава финансирането идва от трета страна, а не от самата политическа партия. Този въпрос трудно подлежи на законова регламентация, а също така е много трудно да се установи безусловно връзката между тези фондации и политическите партии.

Що се отнася до санкциите, те трябва да са ясни и да се налагат ефективно. По-добри резултати се постигат, когато конкретни лица носят отговорност в политическите партии, така че, когато те не спазват законовите изисквания за отчитане и усвояване на даренията, да им се потърси наказателна отговорност.

Що се отнася до регулаторните органи, те не винаги разполагат с достатъчна независимост и с достатъчно правомощия, така че да задължат политическите партии да представят финансовите си отчети. Те, също така, нямат достатъчно правомощия за разследване на нарушенията. Освен това правомощията за търсене на наказателна отговорност са силно ограничени.

Осмият принцип е зачитане на правата на човека, който важи с особена сила за случаите, в които има съдебен процес. Осъждането и наказването на извършителите трябва да бъде в съответствие с изискванията на международните конвенции за противодействие на корупцията и за защита на правата на човека.

Деветият принцип е свързан с гарантирането на достъп до информация. Реализирането на този принцип е предпоставка за успеха на борбата с политическата корупцията и по-конкретно – при нерегламентираното финансиране на партиите. Тук основният въпрос е как се представя информацията и как тя се използва, за да стимулира обществения дебат; дали наистина се отстоява обществения интерес или се разкрива избирателно част от информацията.

Тези основни принципи за прилагане на правилата относно финансирането на политическата дейност формулират общата рамка за разглеждане на въпроса за политическото финансиране и могат да бъдат прилагани с цел повишаване на прозрачността, отчетността и контрола в тази област.



## **ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ НАД ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ**

### **Препоръки на Асоциация “Прозрачност без граници” за повишаване нивото на прозрачност и контрол при финансиране на предизборни кампании**

От 2001 година Асоциация “Прозрачност без граници” извършва мониторинг на финансирането на политическите партии и на предизборните кампании в България. Поредицата от проведени изследвания, анкети и анализи потвърждават извода, че финансирането на политическата дейност все още не отговаря на стандартите в тази област и че до момента не е установен ефективен контрол, гарантиращ прозрачност и отчетност в тази сфера. Една от най-негативните последици от това е и разширяващата се практика за купуване на избирателни гласове.

Асоциация “Прозрачност без граници” формулира своите предложения за промени в законодателството и практиката по неговото приложение, които ще бъдат представени на народните представители от 40-то Народно събрание. С това даваме своя принос в рамките на протичащата дискусия за законодателни промени, свързани с финансирането на политическата дейност.

#### **Финансиране на предизборни кампании**

В тази връзка е необходимо да бъдат осъществени промени в следните насоки:

- 1) Създаване на публичен регистър на дарителите с възможност за контрол в реално време.

- 2) Депозиране на отчет за финансирането на предизборната кампания най-късно в навечерието на предизборния ден.
- 3) Дарения на стойност над една минимална месечна заплата от физически и юридически лица – само чрез банков превод.
- 4) Лимит на средствата, събрани чрез фондонабиращи мероприятия и въвеждане на ясни правила за документирането на получените средства.
- 5) Задължение за назначаване на финансов пълномощник за всяка предизборна кампания, отговорен за процеса на финансиране и за контрола върху разходите; публичност на имената на финансовите пълномощници.
- 6) Уеднаквяване на правилата за получаване на дарения от юридически лица с държавно и общинско участие в Закона за политическите партии и изборните закони.

### **Контрол върху финансирането на предизборни кампании**

В тази връзка е необходимо да бъдат осъществени промени в следните насоки:

- 1) Сметната палата следва да извършва сравнение на декларирани и реално извършени разходи при финансирането на политическата дейност и предизборните кампании;
- 2) въвеждане на ясно регламентиран срок, в който Сметната палата извършва одит на предоставените финансови отчети от проведените предизборни кампании и да публикува резултатите от одита (такъв срок фигурира само в Закона за политическите партии - 3 месечен срок след получаване на отчетите според чл. 35, ал. 1 и ал. 5);

- 3) създаване на постоянна, професионално подготвена и политически независима изборна администрация;
- 4) ясно регламентирана възможност за граждански контрол върху финансирането на предизборни кампании – регламентиране на възможност за достъп до информацията за финансиране на кампаниите);
- 5) ясно регламентирана възможност гражданите да подават жалби за нередности по финансирането на предизборни кампании.

### **Санкции при нередности с финансирането на предизборни кампании**

В тази връзка е необходимо да бъдат осъществени промени в следните насоки:

- 1) въвеждане на санкции за коалициите и инициативните комитети, които не са представили отчети или отчетите им не са пълни: анулиране на изборния резултат и глоба;
- 2) лишаване от дължимата държавна субсидия за политическа партия, която не представи своя финансов отчет в предвидения от закона срок и обем.
- 3) въвеждане на санкции при непълен или закъснял отчет: анулиране на изборния резултат и глоба;
- 4) глоба в троен размер на суми, за които партията не представи информация за техния източник или предназначение;
- 5) глоба или лишаване от свобода до три години за лице, което фалшифицира данни или пропусне да заяви данни във финансовия отчет на партията с цел да прикрие произхода или предназначението на получени дарения.

## **Купуване на избирателни гласове**

Проблемът с купуването на избирателни гласове по време на местните избори в края на 2007 година придоби застрашителни размери. Липсата на ефективни мерки от страна на изпълнителната власт за противодействие на това престъпление, както и спецификата на изборния процес на местно ниво, доведоха до още по-широкото разпространение на многобройни практики и опити за оказване на влияние върху гласоподавателите и за директно купуване на избирателни гласове. Този уродлив феномен поставя под заплаха легитимността на институциите и застрашава правовия ред, който е основа на съвременната демокрация. За успешното противодействие на този проблем е необходимо изработването и прилагането на цялостна политика и нов подход в тази област, основаващи се на промени в изборното законодателство, сътрудничество между публичните институции, медиите и гражданското общество по прилагане на законодателството, както и ефективна система за разкриване и наказване на това престъпления. Част от възможните действия за ограничаване на практиката за купуване на избирателни гласове могат да бъдат фокусирани в следните насоки:

- 1) купуването на гласове да се санкционира с над пет години лишаване от свобода, което да позволи използването на специални разузнавателни средства при събиране на доказателства – промяна в Наказателния кодекс;
- 2) осигуряване на възможност МВР и Прокуратурата да се самосезират по сигнали на граждани и материали от медиите (не само по сигнали на кандидати) във връзка с купуването и продаването на избирателни гласове и с оспорването им в съда – промяна в Наказателния кодекс;

- 3) изчистване на избирателните списъци от “мъртви души” – въвеждане на задължение за МВР и служба “ГРАО” за актуализиране на избирателните списъци до 1 месец преди датата на провеждане на изборите;
- 4) отмяна на разпоредбата на параграф 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за местните избори, ограничаваща правото на неправителствени организации да извършват наблюдение на изборния процес.

За да бъде установено кои от предложенията на Асоциация “Прозрачност без граници” получават най-широка обществена подкрепа, на интернет сайта на Асоциацията беше публикувана анкета с въпрос “Кои от предложенията на Асоциация “Прозрачност без граници” за промяна в законодателството, свързано с финансиране на политическата дейност, подкрепяте?”

Резултатите от анкетата показват, че най-значителна подкрепа намират следните предложения:

- 1) изчистване на избирателните списъци от “мъртви души” – въвеждане на задължение за МВР и служба “ГРАО” за актуализиране на избирателните списъци – предложението е подкрепено от 94,1% от гражданите;
- 2) увеличаване на санкциите в Наказателния кодекс относно купуване на избирателни гласове, както и осигуряване на възможност МВР и Прокуратурата да се самосезират по сигнали на граждани и от материали в медиите във връзка с купуването и продаването на избирателни гласове, както и с оспорването на изборите в съда – предложението е подкрепено от 88,2% от гражданите;

- 3) създаване на публичен регистър на дарителите с възможност за контрол в реално време – предложението е подкрепено от 82,2% от гражданите;
- 4) ясно регламентиране на срок, в който Сметната палата извършва одит на предоставените финансови отчети от проведените предизборни кампании и публикува резултатите от одита – предложението е подкрепено от 82,2% от гражданите;
- 5) лишаване от дължимата държавна субсидия за политическа партия, която не представи своя финансов отчет в предвидения от закона срок и обем; въвеждане на санкции за коалициите и инициативните комитети, които не са представили отчети или отчетите им не са пълни – предложението е подкрепено от 82,2% от гражданите;
- 6) Сметната палата следва да извършва сравнение на декларирани и реално извършени разходи при финансирането на политическата дейност и предизборните кампании – предложението е 70,6% от гражданите;
- 7) депозиране на отчет за финансирането на предизборната кампания най-късно в навечерието на предизборния ден – предложението е 70,6% от гражданите.

**ОБЩЕСТВЕНА ПОДКРЕПА ЗА ПОВИШАВАНЕ НИВОТО НА  
ПРОЗРАЧНОСТ И КОНТРОЛ ПРИ ФИНАНСИРАНЕ НА  
ПРЕДИЗБОРНИ КАМПАНИИ**

**АНКЕТА**

**“Кои от предложенията на Асоциация “Прозрачност  
без граници” за промяна в законодателството, свързано с  
финансиране на политическата дейност, подкрепяте?”**

*(Резултати от анкетата)*

1. Създаване на публичен регистър на дарителите с възможност за контрол в реално време	82,4%
2. Депозиране на отчет за финансирането на предизборната кампания най-късно в навечерието на предизборния ден	70,6%
3. Дарения на стойност над една минимална месечна заплата от физически и юридически лица – само чрез банков превод	70,6%
4. Лимит на средствата, събрани чрез фондонабиращи мероприятия и въвеждане на ясни правила за документирането на получените средства	52,9%
5. Задължение за назначаване на финансов пълномощник за всяка предизборна кампания, отговорен за процеса на финансиране и за контрола върху разходите; публичност на имената на финансовите пълномощници	58,8%
6. Уеднаквяване на правилата за получаване на дарения от юридически лица с държавно и общинско участие в Закона за политическите партии и изборните закони	52,9%
7. Сметната палата следва да извършва сравнение на декларираните и реално извършени разходи при финансирането	70,6%

на политическата дейност и предизборните кампании	
8. Ясно регламентиран срок, в който Сметната палата извършва одит на предоставените финансови отчети от проведените предизборни кампании и да публикува резултатите от одита (такъв срок фигурира само в Закона за политическите партии - 3 месечен срок след получаване на отчетите според чл. 35, ал. 1 и ал. 5)	82,4%
9. Създаване на постоянна, професионално подготвена и политически независима изборна администрация	64,7%
10. Ясно регламентирана възможност за граждански контрол върху финансирането на предизборни кампании – регламентиране на възможност за достъп до информацията за финансиране на кампаниите)	64,7%
11. Ясно регламентирана възможност гражданите да подават жалби за нередности по финансирането на предизборни кампании	64,7%
12. Санкции за коалициите и инициативните комитети, които не са представили отчети или отчетите им не са пълни: анулиране на изборния резултат и глоба	82,4%
13. Лишаване от дължимата държавна субсидия за политическа партия, която не представи своя финансов отчет в предвидения от закона срок и обем	82,4%
14. Санкции при непълен или закъснял отчет: анулиране на изборния резултат и глоба	58,8%
15. Глоба в троен размер на суми, за които партията не представи информация за техния източник или	64,7%



предназначение	
16. Глоба или лишаване от свобода до три години за лице, което фалшифицира данни или пропусне да заяви данни във финансовия отчет на партията с цел да прикрие произхода или предназначението на получени дарения	82,4%
17. Купуването на гласове да се санкционира с над пет години лишаване от свобода, което да позволи използването на специални разузнавателни средства при събиране на доказателства – промяна в Наказателния кодекс	88,2%
18. Осигуряване на възможност МВР и Прокуратурата да се самосезират по сигнали на граждани и материали от медиите (не само по сигнали на кандидати) във връзка с купуването и продаването на избирателни гласове и с оспорването им в съда – промяна в Наказателния кодекс	88,2%
19. Изчистване на избирателните списъци от “мъртви души” – въвеждане на задължение за МВР и служба “ГРАО” за актуализиране на избирателните списъци до 1 месец преди датата на провеждане на изборите	94,1%
20. Отмяна на разпоредбата на параграф 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за местните избори, ограничаваща правото на неправителствени организации да извършват наблюдение на изборния процес	58,8%