



Projektu līdzfinansē Eiropas Savienība

PHARE projekts Nr. 2003/004-979-01-03

**„KORUPCIJAS NOVĒRŠANAS UN APKAROŠANAS BIROJA
INSTITUCIONĀLĀS UN PROFESIONĀLĀS KAPACITĀTES
CELŠANA”**

(identifikācijas nr. KNAB 2005/12)

**B daļa: Tiešais publiskais finansējums politiskajām
partijām**

Eksperts: Marcins Valeckis (Marcin Walecki)

Tiešais publiskais finansējums politiskajām partijām

Ieteikumi sagatavoti iesniegšanai

Latvijas Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam

Autors Dr. Marcin Walecki

2006. gada 2. jūnijs

Ievads

Publiskais finansējums politiskajām partijām ir lielākās daļas demokrātisko valstu dominējošā iezīme un arī aizvien vairāk pārejas ekonomikas valstis veic savu izvēli par labu šādam partiju finansēšanas modelim, tomēr Latvija ir viena no nedaudzajām Eiropas valstīm, kurā nav ieviests tiešais publiskais finansējums partijām. Viens no galvenajiem publiskā finansējuma plusiem ir politisko partiju **augstāks institucionalizācijas līmenis**, kas ir rezultāts partijām pieejamā caurskatāmā finansējuma sniegšanai. Turklāt ilgi tika uzskatīts, ka publiskais finansējums politiskajām partijām veicina lielāku politisko konkurenci politisko partiju vidū, ko veicina resursu piešķiršana partiju pamata politisko darbību finansēšanai, tādējādi **sekmējot daudzpartiju sistēmu**, kas var efektīvi virzīt dažādās prasības pret valsti. Šis publiskā finansējuma pluss ir īpaši būtisks demokrātiskajām pārejas ekonomikas valstīm.

Kopumā, lielākajā daļā nesen izveidoto demokrātisko valstu publiskais finansējums politiskajām partijām un kandidātiem (atmaksājot priekšvēlēšanu aģitācijas izdevumus vai ikgadēja mērķfinansējuma formā) ir bijis vienīgais mēģinājums dažādot finansējuma avotus politikā un mazināt plutokrātisko ietekmi tajā. Dažās valstīs, kas ieviesušas publisko finansējumu politiskajām partijām, veiktie pētījumi rāda, ka tas ir sniedzis daudzām partijām finansējumu, kas nepieciešams partijas tālākai attīstībai.¹ Kevins Kazass (Kevin Casas) savā pētījumā par publisko finansējumu Urugvajā secina, ka

¹ Jon Pierre, Lars Svasand, un Anders Widfeldt, 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality', *West European Politics*, 23/3 (2000), 21.-22.lpp.

mērķfinansējuma piešķiršana ir ļāvusi nelielām partijām radīt konkurenci uz vēlēšanu skatuves tradicionāli dominējošām partijām.

Savukārt pārejas ekonomikas valstīs, publiskā finansējuma ieviešanu parasti atbalsta **opozīcijas** partijas un samērā aktīvi tam pretojas pie varas esošās partijas, kurām ir pieejami administratīvie resursi. Ir pierādījies, ka, pateicoties publiskajam finansējumam, opozīcijas partijām ir iespējams uzturēt savu organizāciju un segt ar veiksmīgu dalību vēlēšanās saistītās augstās izmaksas.

Efektīvas publiskā finansējuma sistēmas izveide

Publiskā finansējuma dotācijas politikajām partijām attīstītas demokrātijas valstīs bieži vien tiek uztvertas kā viens no vissvarīgākajiem aspektiem attiecībās starp partijām un valsti. Valstīs, kurās šādas dotācijas ir ieviestas, ar to palīdzību organizācijām ir bijis iespējams veicināt partijas attīstību.² Tomēr šībrīža pieredze saistībā ar publisko finansējumu un tā ietekmi **neļauj rast vienkāršas atbildes** uz dažiem grūtiem un ar politiku saistītiem jautājumiem, piemēram, kā ieviest visefektīvāko publiskā finansējuma sistēmu un kā to pienācīgi administrēt.

Publisko dotāciju partiju organizācijām un priekšvēlēšanu kampaņām struktūra ir **daudz sarežģītāka** nekā tas bieži vien tiek uzskatīts. Pastāv milzīga dažādība attiecībā uz valsts finansiālo atbalstu, kas tiek sniegts parlamentārām grupām, partijām un priekšvēlēšanu kampaņām. Ir vismaz **astoņi mainīgie**, pēc kuriem publiskās dotācijas var iedalīt dažādās kategorijās:

1. saņēmēji – dažādās valsts pārvaldes sistēmās ir atšķirīgi noteikumi tam, lai noteiktu, kurām politiskām personām (piem., politiskās partijas un neatkarīgie kandidāti) būtu jāsaņem šīs dotācijas.
2. sniedzēji – atkarībā no valsts pārvaldes sistēmas, dotācijas var sniegt dažādas valsts iestādes, kā, piemēram, Finanšu ministrija vai valsts pārvaldes ministrija, parlaments, Centrālā vēlēšanu komisija, vai pat

² Jon Pierre, Lars Svasand un Anders Widfeldt, 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality', *West European Politics*, 23/3 (2000), 21.-22.lpp.

pašvaldības iestādes. Lai nodrošinātu stabilu publiskā finansējuma avotu, šim finansējumam nepieciešams garantēts avots.

3. Atbilstības kritēriji – katra valsts ir izvēlējusies atšķirīgus kvalificējošos kritērijus, kas politiskajām personām jāizpilda publisko dotāciju saņemšanai. Likumā ir jānosaka skaidri, reālistiski un objektīvi kritēriji publiskā finansējuma saņemšanai. Šie kritēriju līmeņi var būt balstīti uz partijas savāktā privātā finansējuma apjomu, reģistrēto partijas biedru skaitu, konkrētās vēlēšanās saņemto balsu skaitu vai vietu skaitu valsts parlamentā vai vietējā lēmēj institūcijā. Publiskā finansējuma saņemšanai kā minimālie nosacījumi jānosaka atbilstība deklarēšanas un citām politisko finansējumu regulējošām normām.
4. Finansējuma apjoms – tiešā publiskā finansējuma apjoms pārejas ekonomikas valstīs ir ļoti atšķirīgs. Publiskā finansējuma sadalei tiek izmantotas dažādas formulas. Piešķirtā summa var būt gan noteikta ar likumu un tikt indeksēta, lai ņemtu vērā inflāciju, gan arī summa proporcionāla uz vienu iedzīvotāju vai vienu vēlētāju.
5. Maksājuma laiks – dotācijas var tikt sniegtas reizi gadā, ceturksnī, mēnesī, pirms vai pēc vēlēšanām. Piešķirumu sadalei būtu jānosaka skaidru termiņu. Šie termiņi ļautu politiskajām partijām izstrādāt savus budžetus. Turklāt publiskā finansējuma periodiska piešķiršana var atstāt laiku finanšu atskaišu auditiem pirms veikt kārtējo piešķirumu nākamajam gadam. Tas pastiprina kategorisko nostāju nepiešķirt finansējumam, ja nav pilnībā publiski deklarēti līdzšinējie dati vai ja partija pieļāvusi nopietnus pārkāpumus.
6. Izdevumu ierobežojumi – dažādas valstis ir noteikušas atšķirīgus mērķus publiskā finansējuma dotāciju pielietojumam.
7. Atskaišu iesniegšanas pienākums un uzraudzība – aizvien lielāks skaits valstu prasa politiskajām organizācijām publiski deklarēt dotāciju izdevumu caurskatāmību un atbilstību noteikumu prasībām. Atsevišķos gadījumos politiskā finansējuma piešķirēji var veikt stingru kontroli attiecībā uz to, kā

tiek izlietotas šīs dotācijas.

8. Sankciju ietekme uz dotācijām – viens no visefektīvākajiem veidiem, lai nodrošinātu politiskā finansējuma noteikumu ievērošanu ir ierobežot vai atņemt publisko finansējumu partijām un kandidātiem, kuri neuztver nopietni savas saistības. Pie tam, noteikumiem būtu jāatrunā nelikumīgi izmantotā publiskā finansējuma atmaksāšana.

Publiskā finansējuma sistēmas efektivitāte ir atkarīga no daudzajiem faktoriem, kas norādīti augstāk tekstā. Šo faktoru specifiskais salikums atstāj **nozīmīgu ietekmi uz publiskās finansējuma sistēmas efektivitāti**, ieskaitot to ietekmi, kāda publiskā finansējuma sistēmai varētu būt uz politisko partiju institucionalizāciju, un uzlabotu caurskatāmību un atbildīguma principu politiskajām partijām.

Piemēram, attiecībā uz atbilstības kritērijiem, Centrālajā un Austrumeiropā ir divi minimālie nosacījumi, kas jāizpilda publiskā finansējuma saņemšanai. Bosnijā un Hercegovinā, Igaunijā un Slovēnijā, dotāciju saņemšanai kvalificējas tikai tās partijas, kuras ir pārstāvētas likumdošanas orgānā ar vismaz vienu vietu. Albānijā, Bulgārijā, Horvātijā, Čehijā, Lietuvā, Maķedonijā, Krievijā un Slovākijā dotāciju saņemšana piesaistīta vēlētāju atbalstam, un partijām nepieciešams savākt vismaz noteiktu skaitu balsu.³ Rumānijā un Polijā šie divi minimālie nosacījumi apvienoti dažādās kombinācijās. Turklāt Centrālajā un Austrumeiropā tiešā publiskā finansējuma apjoms ir stipri atšķirīgi tādās valstīs kā Krievija⁴, Čehija⁵ vai Ungārija⁶. Tas daļēji saistīts ar atšķirīgu tiesisko bāzi

³ Minimālais balsu skaits nacionālajā līmenī svārstās no 1 procenta Bulgārijā līdz 3 procentiem Lietuvā.

⁴ 1995.g. Krievijas Valsts domes vēlēšanās kopējais tiešo publisko dotāciju apjoms, kas tika piešķirts dažādajiem vēlēšanu blokiem nedaudz pārsniedza 1 miljonu ASV dolāru, kas ir aptuveni 6 procenti no kopējā savāktā finansējuma (aptuveni 16 miljoni ASV dolāru). Tādējādi 43 reģistrētās vēlēšanu apvienības saņēma aptuveni 23 255 ASV dolāru (ap 115 miljoniem rubļu katra). Skatīt Centrālā vēlēšanu komisija, *Vyborny 95: Electoralnaya Statistika* (Moscow: CEC, 1996). 1996. g. prezidenta vēlēšanu laikā katrs no 11 reģistrētajiem kandidātiem saņēma aptuveni 60 000 ASV dolāru (300 miljonu rubļu) tiešajās dotācijās, kas sastādīja tikai 4,46 procentus no kandidātu oficiālajiem ienākumiem (73 977 miljonu rubļu). 1999.g. domes vēlēšanās tiešās valsts dotācijas visām politiskajām partijām pieauga līdz 4,6 miljoniem ASV dolāru (118 185 000 rubļu). Pat fiziskas personas saņēma tiešās valsts dotācijas par kopējo summu 38,91 ASV dolāri katram; tas sastādīja 0,06 procentus no to kopējo izdevumu summas.

⁵ Pēc 1996.g. vispārējām vēlēšanām Vaclava Klausā ODS partija saņēma aptuveni 6 miljonus ASV dolāru (161 miljonu KCS) no valsts budžeta. Vēl, 1998. g. parlamentārajās vēlēšanās vērā ņemamas

publiskā finansējuma sistēmām dažādajās bijušās komunisma valstīs.

Tādas valstis kā Bulgārija un Albānija sniedz tikai nominālu finansiālo atbalstu, sedzot pavisam nelielu daļu no politisko partiju izdevumiem. No otras puses, nesenās politiskā finansējuma reformas rezultātā Polijā tika ieviesta apjomīga publiskā finansējuma sistēma. Saskaņā ar jauno vēlēšanu likumu, tādai politiskai partijai, kuras vēlēšanu apvienība ir piedalījies vēlēšanās, vai tādai politiskai partijai, kas ir koalīcijā, kā arī vēlēšanu apvienības komitejai, ir tiesības uz dotāciju (sauktu par *nosacījumu piešķirumu*) no valsts budžeta līdzekļiem par katru iegūto deputāta vai senatora mandātu. *Nosacījumu piešķiruma* apjoms tiek noteikts, sadalot to vēlēšanu apvienību deklarācijās uzrādītos izdevumus, kurām ir vismaz viena vieta (mandāts), ar 560.⁷ *Nosacījumu piešķirums* tiek sniegts pret vēlēšanu deklarācijās uzrādīto summu (nepārsniedzot izdevumu ierobežojumus). Tie *nosacījumu piešķirumi*, kas tiek sniegti vēlēšanu koalīcijas biedriem, tiek proporcionāli sadalīti starp koalīciju veidojošām partijām, un tas tiek atrunāts līgumā, kuru slēdz, izveidojot šādu vēlēšanu koalīciju. Piešķirums tiek maksāts 6 mēnešus pēc paziņojuma par vēlēšanu rezultātu spēkā esamību.⁸

Turklāt Polijas politiskās partijas, kas izveidojušas pašas savas vēlēšanu apvienības parlamenta jeb Sejma vēlēšanās un ir ieguvušas vismaz 3 procentus spēkā esošu balsu šajās vēlēšanās, vai ir biedri vēlēšanu apvienībā Sejmas vēlēšanās un ir šajās vēlēšanās ieguvuši vismaz 6 procentus spēkā esošu balsu, saņem valsts mērķdotāciju savām ar likumu noteiktām darbībām. Mērķdotāciju summu nosaka proporcionāli spēkā esošo balsu skaitam, kas saņemts vēlēšanu apgabalā par partijas kandidātu sarakstu vai kas saņemts par vēlēšanu koalīciju, saskaņā ar īpaši izstrādātu formulu. Tālāk, kā jauna

dotācijas 5,5 miljonu ASV dolāru apmērā (174 miljoni KCS) tika piešķirtas vēlēšanās uzvarējušiem Sociāldemokrātiem.

⁶ Jau 1990.g. valsts finansējuma daļa Ungārijas politisko partiju budžetos veidoja 93 procentus no Neatkarīgās mazsaimnieku partijas budžeta, 88 procentus no Kristīgi demokrātiskās tautas partijas budžeta un 24 procentus no Ungārijas sociālistu partijas budžeta. Rūpīgi veiktie dokumentālie pieraksti par 1995.g. tikai apstiprina vērā ņemamu atkarību no valsts finansējuma sešu parlamentāro partiju gadījumos. Partijas saņēma sākot no 18 procentiem (Fidesz) līdz pat 90 procentiem (Brīvo demokrātu alianse) no saviem kopējiem ienākumiem valsts dotāciju veidā.

⁷ Skaitli 560 iegūst, saskaitot deputātu nominālo skaitu Sejmā [460] un Senātā [100].

⁸ Tas tiek piešķirts par katru deputāta vai senatora mandātu, kas iegūts atkārtotās vēlēšanās uz Sejmu un Senātu, kā arī papildvēlēšanās.

iniciatīva, kas izstrādāta, balstoties uz citu valstu pieredzi, neliela daļa mērķdotāciju (no 5 līdz 15 procentiem) tiek īpaši piešķirta partijas īpašajam kompetences fondam – kas paredzēts juridiskās, sociālās, politiskās un ekonomikas speciālo zināšanu iegūšanas izdevumu un ar publikācijām saistīto izdevumu segšanai.

Mērķdotācijas tiek izmaksātas pa ceturkšņiem konkrētai politiskai partijai visa laika posma garumā, ko tā atrodas Sejmā. Saskaņā ar sākotnējiem noteikumiem, ikgadējo mērķdotāciju kopējā summa politiskajām partijām to likumā noteikto darbību veikšanai jābūt 75 479 093,50 PLN (18 869 773 ASV dolāru). Tādējādi parlamenta sasaukuma četrus gadu laikā kopējā mērķdotācijās izmaksātā summa no valsts budžeta visām partijām kopā veidotu 301 916 374 PLN (75 479 093 ASV dolāru).

Polijas datu analīze liek domāt, ka publisko dotāciju ieviešana politiskajām partijām **nav kavējusi jaunu partiju dibināšanu**. 1997.g. un 2001.g. vēlēšanu rezultāti skaidri parādīja, ka publiskā finansējuma sistēma nekavē jaunu politisko spēku rašanos un nekavē arī esošās partiju sistēmas attīstību. Spēkā esošie noteikumi valsts finansējumam nav diskriminējoši pret jaunām partijām, kā to norādījuši daži pētnieki.⁹ Vēl vairāk, nesenās parlamentārās vēlēšanas parādīja, ka nepastāv saikne starp partiju sistēmas stabilitāti un publiskā finansējuma ieviešanu. Faktiski tiešās dotācijas var pat galvanizēt jaunu politisko partiju rašanos, nevis kavēt to.

Empīriskā izpēte rāda, ka no jauna dibinātās partijas tiecas izmantot netiešās dotācijas, pārsvarā bezmaksas laiku plašsaziņas līdzekļos, lai veidotu veiksmīgas priekšvēlēšanu kampaņas medijos. Tā rezultātā viņām ir iespēja iegūt vietas parlamentā un līdz ar to arī kvalificēties vērā ņemamu publisko dotāciju saņemšanai. Vesela virkne veiksmīgu jauno partiju Polijā, kā, piemēram, Solidaritātes vēlēšanu rīcības partija 1997.g. vēlēšanās vai Pašaizsardzības partija, Likuma, tiesiskuma un pilsoniskuma platforma 2001.g. vēlēšanās, apstiprina šādu attīstības gaitu. Turklāt publiskais finansējums var būt daudz svarīgāks jaunizveidotai partijai, nekā jau stabilām organizācijām pēcvēlēšanu periodā. Likuma un tiesiskuma partijas un Pašaizsardzības partijas gadījums apstiprina to, ka jaunas partijas bieži vien var uzvarēt vēlēšanās bez stabilas, ilgi pastāvējušas organizācijas, saņemt publiskās dotācijas un tikai tad sākt veidot tradicionālu partijas

⁹ Szczerbiak (2001), 241. lpp.

organizācijas struktūru. Ņemot to vērā, publiskajām dotācijām ir vairāk pozitīva nekā negatīva ietekme.

Rietumeiropas demokrātiskajās valstīs, skatot vispārīgi, “dotāciju piešķiršana ir izgājusi caur trim struktūras ziņā līdzīgiem, bet savstarpēji pārklājošiem ieviešanas posmiem”.¹⁰ Pirmais posms ir ‘eksperimentālais’ – valdība piesardzīgi ievieš dotācijas. Otrajā posmā ‘paplašināšanās’ – tiek palielināts dotāciju apjoms un to joma. Tam parasti seko ‘pielāgošanas’ posms, kas parasti nozīmē dotāciju sistēmas institucionalizāciju un ņem vērā inflāciju.

Tomēr starp tiem argumentiem pret publiskā finansējuma palielināšanu, kurus būtu vērts ņemt vērā, jāmin viens no visizplatītākajiem par to, ka publisko dotāciju saņemšana ļauj partijām vairs nemeklēt mazāka apjoma ziedojumus. Tomēr publiskais finansējums šķiet, ka nav atstājis vērā ņemamu ietekmi uz partiju līdzdalības mazināšanos Rietumvalstu demokrātijā.¹¹ Tomēr, neskatoties uz zemo ienākumu līmeni no biedru naudām Centrālās un Austrumeiropas valstīs, nepastāv noteikumi, kas kalpotu kā galvanizētājs partiju procesam paplašināt to biedru skaitu – valsts subsīdijas ir piesaistītas tikai iegūtajam balsu skaitam vēlēšanās un vietu skaitam parlamentā. Visās Centrālās un Austrumeiropas valstīs nelieli ziedojumi netiek veicināti ar nodokļu atlaižu¹², proporcionālu grantu vai nodokļu atvieglojumu¹³ palīdzību attiecībā uz nelieliem ziedojumiem politiskām partijām. Tādējādi šībrīža Polijas dotāciju modelis, kas pārsvarā balstīts uz iegūto vietu skaitu parlamentā (nosacījumu piešķirumi) un spēkā esošo balsu skaitu (īkgadējās mērķdotācijas), nozīmē, ka vēlēšanu rezultātiem ir milzīga loma partijas kopējā finansiālajā situācijā. Acīmredzamā

¹⁰ Saskaņā ar Nassmacher, pirmais solis (1954.-1974.g.) bija “eksperimentālais posms”; tālāk Rietumu demokrātiskās valstīs (Rietumvācija, Austrija, Zviedrija, Itālija) pārgāja otrajā posmā (1967.-1982.g.) – “paplašināšanās posmā”. Pēdējais posms (no 1982.g. -) ir bijis “pielāgošanas posms”. Skatīt Nassmacher (1989), 238.-241.lpp.

¹¹ Kā to aprakstījuši Pierre, Svasand un Widfeldt, iezīmes norāda uz ‘loti ierobežotu dotāciju izraisīto ietekmi; partiju grupas, kurās samazinājās biedru skaits vēl pirms publisko dotāciju ieviešanas, tās turpinājās arī pēc dotāciju ieviešanas, bet partijām ar pieaugošu biedru skaitu, tas turpināja pieaugt arī pēc dotāciju programmu pieņemšanas.’ Pierre, Svasand un Widfeldt (2000), 18.lpp.

¹² Nodokļu atlaides tiek izmantotas Kanādā. Nodokļu maksātājiem tiek atskaitīta ziedojumam politiskai partijai vai kandidātam līdzvērtīga summa no to ienākumu nodokļa.

¹³ Nodokļu atvieglojumu sistēma par ziedojumiem politiskajām partijām ir līdzīga nodokļu atvieglojumu sistēmai Polijā un Lielbritānijā attiecībā uz ziedojumiem labdarībai. Faktiski, Sabiedriskās dzīves standartu komiteja 1998.g. ieteica piešķirt ienākuma nodokļa atvieglojumus par nelieliem ziedojumiem politiskajām partijām. Skatīt Sabiedriskās dzīves standartu komitejas /Committee on Standards in Public Life/ piekto ziņojumu (1998), 95. lpp.

ekonomiskā iniciatīva partijām būtu iegūt lielāku balsu skaitu, nevis papildināt biedru skaitu vai noturēt tos. Šādas attīstības tendences liktu partijām galu galā atteikties no naudas iekasēšanas no saviem biedriem.

Ieteikumi:

1. KNAB būtu jāveic precīza, salīdzinoša izpēte, lai iegūtu nepieciešamo pārliecību politisko ieteikumu izdošanai attiecībā uz publisko finansējumu politiskām partijām un priekšvēlēšanu kampaņām. Izpētē būtu jāņem vērā 8 augstāk minētās mainīgās vērtības, kas ataino atšķirīgus scenārijus (pavisam pastāv vismaz 50 modeļi, kas varētu tikt apsvērti) politisko lēmumu pieņēmējiem.
2. Jebkura publiskā finansējuma ieviešana reforma jāveic plašākas politiskās vienprātības rezultātā.
3. Jāievieš skaidri un visaptveroši noteikumi un stingra kontrole pār publisko finansējumu. Pārejas ekonomikas demokrātiskajās valstīs, finansējums politiskajām partijām jāievieš ar nolūku veicināt atvērtas, brīvas un godīgas konkurences vidi.
4. Publiskā finansējuma ieviešanas rezultātā jāpārskata visa izdevumu ierobežojumu sistēma, lai tā atbilstu situācijai, kurā politiskajām partijām ir pieejams papildu finansējums, kas ļauj tām organizēt dārgākas priekšvēlēšanu kampaņas.
5. Latvija, tāpat kā tas noticis citās demokrātiskajās valstīs, izies cauri publiskā finansējuma sistēmas ieviešanas trim posmiem. Pirmajā “eksperimentālajā” posmā Latvijai būtu piesardzīgi jāievieš neliela apjoma, bet ar stingriem noteikumiem kontrolētas dotācijas.
6. Gan pirms publiskā finansējuma piešķiršanas, gan pēc tās veikt rūpīgus auditus, ja tas nepieciešams. KNAB būtu jābūt iespējai pārbaudīt periodiski iesniegtās deklarācijas (piem., drīzāk deklarācijas par divu gadu posmu nevis ikgadējās), lai nodrošinātu, ka politiskās partijas pilda likuma un noteikumu prasības. Katram pieprasījumam pēc proporcionāli atbilstoša finansējuma piešķiršanas jābūt pievienotai atbilstošai dokumentācijai, pirms tiek izmaksāti jebkādi valsts līdzekļi. Savādāk partijām varētu rasties vēlme viltot savas deklarācijas, lai saņemtu lielāku finansējumu, nekā tām pienāktos.