
TRANSPARENCY INTERNATIONAL HRVATSKA

Josip Kregar – –orđe Gardašević – Zdravko Petak

NOVAC U POLITICI

PRIJEDLOZI ZA UREĐENJE PRAVILA O FINANCIRANJU
POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA

SADRŽAJ:

– 5 –

Zdravko Petak

UVOD

– 6 –

Josip Kregar

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

– 8 –

Zdravko Petak

ANALIZA FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

– 13 –

Josip Kregar

**FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U DRUŠTVENOM
I PRAVNOM KONTEKSTU – ANALIZA HRVATSKIH PRILIKA**

– 15 –

Josip Kregar

KOMPARATIVNI PRIKAZ FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

– 20 –

Josip Kregar, –orđe Gardašević

**EUROPSKI STANDARDI – OD MADRIDSKE DEKLARACIJE
DO PREPORUKE (2003)4 ODBORA MINISTARA VIJEĆA EUROPE**

– 29 –

Josip Kregar

ZAJEDNIČKE KARAKTERISTIKE

– 31 –

Josip Kregar

PRIJEDLOZI PROMJENA

TRANSPARENCY INTERNATIONAL HRVATSKA

NOVAC U POLITICIPRIJEDLOZI ZA UREĐENJE PRAVILA O FINANCIRANJU
POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA

"U kakvom sve obliku novac sudjeluje u stvaranju političke volje, kojim se putovima pretvara u političku silu, koje vidljive i nevidljive veze postoje između privrednih i političkih snaga u državi? Takve veze postoje i smatraju se nečim prirodnim što je samo po sebi razumljivo i sasvim u redu. Ali kada se siđe s visine uopćenih razmatranja u dolinu konkretnih, može se dogoditi da dodirnemo stvari koje bi zapravo trebale ostati u polutami. Čovjek nailazi na one političke skandale i afere koje s vremena na vrijeme daju posla sudovima i parlamentarnim istražnim povjerenstvima. Ovakvi pojedinačni senzacionalni slučajevi ipak imaju drugorazredni značaj ukoliko ne izazovu trajni interes osoba koje su time pogođene. Koliko košta politika, s kojim i čijim sredstvima se vodi i što donosi političarima? To su pitanja koja, po našem mišljenju, treba ispitati u ovoj knjizi. Čovjek mora poznavati financiranje politike ako želi upoznati više od puke političke fasade."

To su riječi iz predgovora knjige Richarda Lewinshon Morusa "Novac u politici" (Das Geld in der Politik), koja je u prijevodu Veselina Masleše izašla 1934. godine. Pred Vama, poštovani čitatelji, nije knjiga već brošura, ali opisani zadatak ostaje isti. Naš cilj je upozoriti

da je uloga novca u politici - recimo - problematična. Pred Vama nije nizanje afera, naših ili stranih, koje su u posljednjih nekoliko godina uznemirile javnost. Cilj nije optužiti ljude kojima je politika poziv i životna misija. Ne želimo olako, još nekim znakom, doprinijeti nepopularnosti politike, umanjiti ugled ili poštenje političara. Politika je odgovoran i težak poziv. Cilj ove brošure nije pojačati osjećaj cinizma i otuđenosti niti stvoriti općenito negativan stav prema instituciji političkih stranaka. Naprotiv, političke stranke su nužne i neizbježne u demokraciji. One su logična posljedica pluralizma interesa modernog čovjeka, baš kao i sofisticiranog razvoja modernog državnog aparata te postojanja velikog broja visoko specijaliziranih djelatnosti kojima se država danas mora baviti.

Čini se da su dvije okolnosti neobično bitne za pravilno shvaćanje položaja koji političke stranke zauzimaju u suvremenom svijetu, kao i za pravično reguliranje njihovog statusa u odnosima demokracije. Te dvije okolnosti trebale bi nam istovremeno poslužiti kao osnovica izgradnje načela na kojima će se temeljiti normativno uređenje financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. S jedne strane, da bi u realizaciji svojih programa bile učinkovite, stranke trebaju slobodu. Konačno, one nisu

birokratske ustanove već asocijacije istomišljenika. Sloboda, međutim, uvijek podrazumijeva odgovornost. Praktično pitanje je imaju li stranke pravo na neograničenu slobodu djelovanja? S druge strane, strankama je za učinkovito djelovanje potreban novac. Pitanje političkog opredjeljenja s dalekosežnim praktičnim posljedicama, je određenje načina na koji će se takvo financiranje organizirati. Drugim riječima, dvojba koja se jasno postavlja jest treba li financiranje stranačkog života biti javno ili privatno, odnosno je li moguća kombinacija ovih dviju mogućnosti i na koji se način ona treba organizirati?

Ovom brošurou želimo pomoći da politika ne bude problematična već otvorena javna djelatnost. U tom cilju, kombinirajući gore navedene bitne okolnosti, mogli bismo jasno utvrditi sljedeće.

Političke stranke danas predstavljaju nezabilazan supstrat života modernog demokratskog društva i njihova je djelatnost usmjerena u javnom interesu. Sloboda njihova djelovanja zato nije neograničena: ona je usmjerena interesom javnosti. Država je javna stvar - res publica, a zahtjev kontrolabilnosti nužno nas vodi do samih građana – političkog izvorišta i nositelja suvereniteta. Iz istog razloga čini se, također, logičnim da novac za financiranje političkih stranaka barem dijelom treba dati i u obliku javnih sredstava. One se, međutim, upravo zato moraju podvrići javnoj kontroli prihoda i rashoda, ograničenjima slobode i čvrstim pravilima iskazivanja poslovanja s novcem. Takva pravila su neizostavna. Ona su potrebna ako želimo izbjeći skandale, sumnjičenja i nepovjerenje. Pravila financiranja nisu potrebna samo radi toga što se radi o novcu građana, svih građana, ili zbog toga što sredstva idu i onima protiv kojih će građani gla-

sovati. Jasna pravila financiranja potrebna su i da se raskine sumnja o mogućnostima da se donacije pretvore u investicije. Loša je sudbina društva u kojem je politika sredstvo bogaćenja, a davanje novaca u politiku način da se on vrati različitim ustupcima i povlasticama. To je onda korištenje javnog položaja radi privatnog dobitka: korupcija.

Transparency International Hrvatska u ovoj brošuri pokušava obuhvatiti osnovne točke navedene problematike. Brošuru započinjemo uvodnim tekstom te kraćim pregledom aktivnosti i ciljeva kojima se bavi Transparency International Hrvatska. Treće poglavlje bavi se teorijskom analizom financiranja političkih stranaka i pokušava objasniti osnovnu razdiobu na privatno i javno financiranje, uz isticanje dobrih i loših strana obaju modela kroz komparativna iskustva. Tome su, kao neizbježan element prosudbe o izboru koji model prihvatiti, pridodana i razmatranja o fenomenu korupcije. Nakon toga slijedi poglavlje koje opisuje specifični društveni i pravni kontekst financiranja političkih stranaka u Republici Hrvatskoj. Posebno upućujemo čitatelja na izdvojeni dio teksta koji se odnosi na pravnu regulaciju. U njemu su dani i sasvim konkretni podaci o pravnim izvorima koji uređuju ovu materiju. Peto poglavlje obrađuje pitanje financiranja političkih stranaka u komparativnoj perspektivi, pri čemu kao uzorak služe tranzicijske zemlje i njihova iskustva u procesu stabilizacije demokratskih procesa. S obzirom da Republika Hrvatska čini dio europske političke i kulturne baštine, te da je već nekoliko godina kao samostalna država članica Vijeća Europe, a posebno s obzirom na njezinu tendenciju uključivanja u strukture Europske unije, od presudnog je značaja upoznati se sa standardima koji na polju financiranja političkih stranaka vrijede u zemljama Europe. Šesto pog-

lavlje brošure bavi se analizom tih standarda, kao i radom u okviru osnovnih institucionalnih inicijativa (Multidisciplinarna grupa za suzbijanje korupcije, Venecijanska komisija, Europski odbor za pravnu suradnju). Važan dio teksta predstavljaju dvije recentne preporuke Vijeća Europe koje dajemo u punom tekstu na kraju brošure. Te preporuke su rezultat upornog nastojanja da se na europskoj razini stvore pravila dobre političke vlasti, pravila financiranja političkih stranaka koja se neće doživljavati kao nepotreban teret i sumnjičenje već potpuno prirodno nastojanje da se utvrde pravila djelovanja i novčanih poslovanja stranaka. Logičnim slijedom, niz poglavlja završava tekstovima koji analiziraju zajedničke karakteristike utvrđenog stanja u različitim zemljama te prijedloge promjena. Na samom kraju nalaze se neki izvori koji mogu poslužiti za daljnje upoznavanje s problematikom financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, kao i za redovito praćenje aktualnog stanja.

Đorđe Gardašević urednik je ove brošure. Primio je gomilu nesređenih materijala iz kojih je odabrao tekstove, postavio ih u razumljivom slijedu i obliku, te napisao što je bilo potrebno. Josip Kregar autor je ideje i dijela tekstova, no nije mogao sudjelovati u završnom izgledu

brošure kao urednik već samo kao savjetnik. Zahvaljujemo se na razumijevanju dr. Zdravku Petaku, kao jednom od autora tekstova uvrštenih u ovu brošuru. Zahvaljujemo se Transparency International Hrvatska, dr. Siniši Petroviću i Zorislavu Antunu Petroviću što su pomogli tiskanje ove brošure. Zahvaljujemo se Benjaminu Cerovcu i Ani Milovčić na pomoći.

Brošuru započinjemo jednim starim citatom, a završavamo sasvim novom preporukom o financiranju političkih stranaka. Postoji jasan simbolički znak veze između toga: pitanje ograničenja uloge novca u politici staro je, ili čak starije, od demokracije. Oni koji su vjerovali da je demokracija napredak morali su se, prije ili kasnije, pozabaviti i pitanjem sasvim praktične naravi: kako postaviti mjere i granice utjecaja novca u političkom odlučivanju. Ne postoji jedno i samo jedno ispravno rješenje. Mi u ovoj brošuri navodimo preporuke. Vi, poštovani čitatelji, imate moć da u njima prepoznate poticaj za svoj stav, djelovanje ili program. Ne radi se samo o moralnom apelu, etičkoj obvezi, pravnoj normi, već o nečem elementarnom: ljudi koji odlučuju o javnoj vlasti, stranke koje se nadmeću za vlast, moraju imati osjećaj mjere i skromnosti. Tu prestaje plutokracija, a počinje odgovorna vlast.

More funds, more funds!
 the spenders cry,
 Our present means won't get us by:
 Nor can we cut the current costs -
 Our re-election might be lost

Art Buck

UVOD

Zdravko Petak

Financiranje političkih stranaka tek u novije vrijeme postaje predmetom interesa komparativne politike. Razlozi za to leže u činjenici da je sustavnija regulacija financiranja izbora i stranaka, izuzme li se slučaj Švedske gdje proces regulacije započinje u šezdesetim godinama, započela tek u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća. Naime, troškovi stranačkih aktivnosti u tom su razdoblju značajno porasli svugdje u svijetu, čineći tradicionalne izvore stranačkog financiranja, poput članarina, prihoda sa stranačkih skupova i slično, posve nedostatnim. Kao posljedica toga počeo se, prvo, pojavljivati niz koruptivnih skandala vezanih uz slučajeve doniranja novca privatnih korporacija i bogatih pojedina političkim strankama, te poglavito političkim dužnosnicima koji su na izborima pokušavali zadržati politički mandat. S druge strane, zahvaljujući političkoj kulturi u pojedinim se zemljama kao nadopuna nedostatnim stranačkim fondovima započelo s javnim financiranjem stranaka i izbora iz proračuna. Klasični primjer za potonji proces je zaključak švedskog parlamenta iz 1965. godine o tome da "stranke ispunjavaju značajnu funkciju u održavanju demokracije i da stoga društvo ima obvezu osigurati postojanje političkih stranaka."

Regulacija stranačkog financiranja nije u svim zemljama poprimila jednak oblik i nije se zbila u isto vrijeme. U Sjedinjenim Državama, primjerice, financiranje izbora ostalo je najvećim dijelom oslonjeno na privatne fondove. No, trošenje novca na izbore i stranke postalo je predmetom javne kontrole i posebne revizije, uz određivanje preciznih limita novčanog podupiranja. Slični procesi bili su na djelu i u Kanadi i Australiji, ali i u pojedinim europskim zemljama poput Nizozemske. S druge strane, primjerice u Austriji, Italiji, Njemačkoj i Švedskoj, postupno je razvijen sustav snažnog oslanjanja na financiranje stranaka iz državnog proračuna. U Velikoj Britaniji je, pak, razvijen sistem u kojoj su stranku lijevog spektra, laburiste, financirali sindikati, a stranku desnog spektra, konzervativce, poslovni krugovi.

Osim izvora financiranja, regulacija je zahvatila i mogućnosti oglašavanja stranaka i njihovih kandidata putem televizije. U većini zemalja ne postoji mogućnost slobodnog kupovanja televizijskog vremena za izbornu propagandu, budući da je pitanje korištenja televizijskog programa precizno regulirano, s namjerom da se svim političkim akterima omogućujući jednak pristup najutjecajnijem mediju današnjice. Izuzetak pri tome predstavljaju Sje-

dinjene Države, u kojima je moguće slobodno kupovati televizijsko vrijeme namijenjeno izbornoj kampanji. No, u toj državi je uspostavljen vrlo strogi sustav nadzora novca što ga primaju pojedinci i stranke, što nije slučaj u nizu zemalja koje političke stranke financiraju iz proračunskih sredstava.

Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja, pitanje financiranja stranaka u Hrvatskoj još uvijek nije predmetom snažnije regulacije. Pitanju financiranja stranaka posvećena su tri članka "Zakona o političkim strankama" iz 1993.

godine, u kojima se tek načelno nabrajaju vrste prihoda što ih mogu stjecati političke stranke i posve deklarativno navodi obveza javnog prikazivanja podrijetla i namjene sredstava. Uslijed nepostojanja preciznije zakonske regulacije tok stranačkog novca nije vidljiv javnosti, jednako s obzirom na njegovo porijeklo i način njegova trošenja. Zbog svega toga hrvatski model financiranja političkih stranaka nije moguće jednoznačno uvrstiti u neki od postojećih svjetskih modela.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Josip Kregar

Transparency International je nevladina organizacija posvećena povećanju vladine odgovornosti i suzbijanju međunarodne i nacionalne korupcije. To je jedina takva globalna, neprofitna i politički nestranačka udruga, čije je djelovanje usmjereno na suzbijanje korupcije. Transparency International ima mnogostrukie interese:

humanitarni - korupcija potkopava i izobličava razvoj;

etički - korupcija potkopava društveni integritet;

praktični - korupcija iskrivljuje funkcioniranje tržišta i lišava obične ljude koristi koja bi trebala teći prema njima.

ZAŠTO SE BORITI PROTIV KORUPCIJE?

Korupcija povređuje svakoga. Produbljuje siromaštvo. Izobličava socijalni i ekonomski razvoj, troši sredstva javnih službi i potkopava

demokraciju. Umjesto poštenog natjecanja, temeljenog na radu, kvaliteti i inovacijama, korupcija vodi do natjecanja u potkupljivanju, što šteti poslovanju i sprečava ulaganja. Korupcija pogađa najsiriromašnije. Zato je za Transparency International na prvom mjestu briga za siromašne slojeve društva, koji snose sve posljedice korupcije kada su im zaniijekana takva prava kao što je osnovna zdravstvena zaštita, obrazovanje i dostupnost pravde.

Korupcija je zloupotreba javne službe za osobni probitak. To znači da političke odluke nisu u interesu naroda, već služe osobnim interesima; zagovaraju se skupi, složeni i prestižni projekti nad ekonomski prihvatljivijim projektima, koji koriste novija tehnološka dostignuća; na javne projekte nametnut je dodatni trošak, koji može iznositi i do 30% cijene projekta. Takvi umjetni troškovi povećavaju zaduženost zemlje. Kada su organizacije za zaštitu prirode korumpirane, postoji ekološka pri-

jetnja. Korupcija potkopava same temelje ljudskoga razvitka, korupcija negira ljudska prava. Kako se korupcija povećava, vlast postaje sklonu skrivanju, manje tolerantna prema neposlusu i sve je veći strah od gubljenja moći. Osnovna ljudska i gospodarska prava su ugrožena - dostupnost zdravstvene zaštite, obrazovanje, osobna sigurnost, pravo na rad.

Korupcija je izazov svima. Nema zemlje u kojoj ne postoji, ne smije biti zemlje koja se protiv nje ne bori. Ne smije biti vlade koja joj popušta.

Mi vjerujemo da **pokret protiv korupcije mora biti globalan** - trebao bi nadići društvene, političke, gospodarske i kulturne granice. Transparency International ne razotkriva i **ne istražuje** pojedinačne slučajeve korupcije. Mi vjerujemo da je to dužnost zakonodavnih izvršnih tijela, nezavisnog sudstva i slobodnog tiska. Ustvari, naše usmjerenje je na prevenciju i promjenu sistema. Nije dovoljno izdavati zakone da bi ljudi postali pošteni.

Nacionalne podružnice služe kao katalizatori za inicijative na državnoj razini koje stvaraju domaći ljudi i prilagođavaju njihovim potrebama i okolnostima. Transparency International gradi svoje planove na bliskom dijalogu sa svojim partnerima u privatnom sektoru, građanskom društvu i vladi. Kao organizacija, mi slijedimo i promičemo načela poštenja, povjerenja, sudjelovanja, decentralizacije, raznolikosti, demokracije i transparentnosti.

Nacionalne su podružnice srce globalnog antikorupcijskog pokreta - one aktivno stvaraju nacionalne antikorupcijske strategije. One to čine utječući na njihove vlade, obavještavajući medije i dovodeći zajedno ljude zabrinute zbog

korupcije u njihovoj zemlji. Nacionalne podružnice su financijski i institucionalno neovisne, ali slijede naša vodeća načela neistraživačkog rada te neovisnosti o vladi, trgovačkim i stranačkim političkim interesima.

U proteklih nekoliko godina, (Transparency International osnovan je u Hrvatskoj 2000. godine, iako smo neregistrirani djelovali i ranije), uspjeli smo u mnogim našim poduhvatima. Na naš poticaj, uz puno partnerstvo s Vladom, Sabor je 21. ožujka 2002. godine usvojio Nacionalni program za borbu protiv korupcije. Taj, sada zakonski akt, u potpunosti je pripremila naša udruga. Pokrenuli smo inicijativu stvaranja USKOKA (iako nismo zadovoljni ishodom), predložili smo i napisali Zakon o sprečavanju konflikta interesa. Pokrenuli smo i još uvijek održavamo inicijativu o pravu na dostupnost informacija te organizirali cijelu mrežu nevladinih organizacija koje će podržati prijedlog novog zakona o dostupnosti informacija. Sudjelovali smo u brojnim međunarodnim i regionalnim inicijativama (SPAI, OECD), organizirali prezentacije rada TI prilikom objavljivanja indeksa CPI (Corruption Perception Index), kao i više seminara (korupcija i mediji, borba protiv korupcije na lokalnoj razini). Također, s radom je započela otvorena linija za dojavu korupcije. Broj je 0800-245-542.

Informacije o radu Transparency Internationala možete pronaći na stranici www.transparency.hr, telefonu 01/613-0064 ili e-mailu ti-croatia@transparency.hr

Zbog svega toga, inicijativa za utvrđenje jasnih standarda i normi pri financiranju političkih stranaka i kampanja, jedan je od prioriteta djelovanja.

ANALIZA FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Zdravko Petak

"STRANAČKI NOVAC" ILI POLITIČKE FINACIJE

Politička rasprava o stranačkom financiranju danas se svodi na suprotstavljanje na liniji: privatni – javni izvori financiranja. Različite vrste privatnih sponzorstava bile su uobičajeni način financiranja stranaka praktički do početka 1960-ih godina. Prvi primjer javnog financiranja stranaka bilježimo u Costa Rici 1954. godine, zatim u Argentini 1955., a u Europi prvi puta u Njemačkoj 1959. godine. Dotacije iz državnog proračuna postale su tijekom vremena neizbježan, a u velikom broju zemalja i najznačajniji izvor stranačkog novca. Pokazuje se da bez dotacija iz državnog proračuna uglavnom nije moguće premostiti stalni jaz između novčanih iznosa koje su građani, na ovaj ili onaj način, voljni dati u stranačke svrhe i rashoda što ih svojim brojnim funkcijama stvaraju stranke. Širenju javnog financiranja stranaka dodatno su pomogli brojni slučajevi korupcije u stranačkim nastojanjima namicanja sredstava, kao i zahtjev da se svim strankama osigura ravnopravna politička utakmica.

Svi sustavi političkog financiranja potiču, dakle, od privatnog financiranja kao početnog. No, politički razvoj u drugoj polovini prošlog stoljeća tu je zajedničku osnovicu pretvorio u posve različite sustave financiranja, tako da se danas taj sustav, primjerice u Njemačkoj, posve razlikuje od sustava u Velikoj Britaniji ili, pak, od sustava koji je na djelu u Sjedi-

njenim Američkim Državama. Napuštanje modela isključivog privatnog financiranja nije, međutim, značilo i nestanak korupcijskih skandala vezanih uz stranačke financije. Štoviše, u Velikoj Britaniji koja je zadržala privatni način financiranja stranaka, gotovo da i nema skandala vezanih uz političke financije, dok je u Njemačkoj u kojoj se stranke najvećim dijelom financiraju proračunskim novcem, pojava korupcijskih afera vrlo česta (pranje novca, crni fondovi...). Razlog tome vjerojatno je u činjenici da u Velikoj Britaniji ne postoje nikakvi porezni poticaji, odnosno smanjivanje porezne osnovice za određenu visinu novčanih dotacija strankama. U Njemačkoj takva mogućnost postoji i ona je glavni razlog nastanka korupcijskih afera. Ukratko, usporede li se trendovi stranačkog financiranja u Velikoj Britaniji i Njemačkoj, pokazuje se da je u Britaniji sve manje novca koji dolazi od članarina, da su glavni privatni financijeri stranaka korporacije (poglavito za konzervativce) i sindikati (poglavito za laburiste), te da ne postoje nikakve porezne olakšice za privatne donatore, dok u Njemačkoj sve više novca dolazi od članarina i državnih prihoda, a za privatne donacije postoje značajne porezne olakšice.

IZVORI FINANCIRANJA STRANAKA

Javno financiranje

Javno financiranje stranaka putem proračuna relativno je novijeg datuma. Započinje

tek pedesetih godina prošlog stoljeća (vidi tablicu), no neovisno o tome u nizu zapadnih zemalja ubrzo postaje najdominantnijim izvorom "stranačkog novca".

UVOĐENJE JAVNOG FINANCIRANJA STRANAKA U POJEDINIM ZEMLJAMA	
Zemlja	Godina
Kostarika	1954.
Argentina	1955.
Njemačka	1959.
Austrija	1963.
Francuska	1965.
Švedska	1966.
Finska	1967.
Izrael	1969.
Danska	1969.
Norveška	1970.
Brazil	1971.
Kanada	1974.
Italija	1974.
Šjedinjene Američke Države	1976.
Španjolska	1977.
Meksiko	1978.
Venezuela	1978.
Turska	1983.
Australija	1984.

Izvor: Herbert E. Alexander, "Money and politics: rethinking a conceptual framework", in: Herbert E. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989: 14.

Financiranje stranaka iz državne blagajne nije, doduše, stvar novijeg datuma. Poznati su primjeri tajnih vladinih fondova namijenjenih vlastitim strankama, ili pak potkupljivanju novinara ili pripadnika ostalih stranaka. (V. Michael Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980*. Washington: American Enterprise Institute, 1981: 33.)

Tajno financiranje stranaka nadomještava se javnim tek pedesetih godina 20. stoljeća. Proračunsko financiranje najprije počinju primjenjivati Kostarika i Argentina, a nakon toga

i Njemačka. Slijedi niz europskih, a nakon toga i mnoštvo zemalja s drugih kontinenata. Posljedica toga je vrlo kratak popis zemalja u kojima ne postoji sustav javnog financiranja stranaka: Indija, Irska, Luxembourg, Malezija, Nizozemska i Velika Britanija.

U razmatranju izravnih proračunskih dotacija valja primijeniti sljedeća tri kriterija: dotacije kojima se pokrivaju izborni troškovi i dotacije za redovno funkcioniranje stranaka; dotacije usmjerene političkim strankama i dotacije koje se daju pojedinačnim kandidatima; dotacije nacionalnim središnjicama stranaka i dotacije regionalnim i lokalnim organizacijama.

S obzirom na prvi kriterij mogu se razlikovati tri skupine zemalja. U prvoj skupini, u koju spadaju Francuska, Italija (nakon 1993.), Kanada i Poljska, javne dotacije daju se strankama samo na osnovi izbornih troškova. Za razliku od tih zemalja, u skupini zemalja koju, primjerice, čine Austrija, Brazil, Češka, Grčka, Italija (od 1974. do 1993.), Japan, Mađarska, Njemačka, Portugal i Švedska, stranke dobivaju javne dotacije za redovito djelovanje. Na kraju, u nekoliko zemalja stranke dobivaju javne dotacije i za redovito djelovanje i za troškove predizbornih kampanja. U tu skupinu zemalja spadaju, primjerice, Izrael i Meksiko.

Jednako razlikovanju redovitih i troškova izbornih kampanja u nizu zemalja postoje razlike u javnim dotacijama koje se daju strankama, odnosno pojedincima. Zakonom se određuju različiti limiti za te dvije kategorije "potrošača javnog novca", pri čemu u pravilu stranke prolaze daleko bolje od pojedinačnih kandidata.

Najmanje razlike među zemljama na djelu su kod trećeg kriterija. Dotacije iz proračuna u pravilu dobivaju nacionalne središnjice stranaka, a ne njihovi lokalni ogranci. Stranačka vodstva jačaju na taj način svoju snagu u od-

nosu na lokalne predstavnike stranke, stvarajući neku vrstu ovisnosti. No, postoje i izuzeci od tog pravila. U Švedskoj lokalne vlasti od 1977. godine izravno dodjeljuju dotacije lokalnim stranačkim ograncima. Budući da je takvo pravilo na djelu i u Hrvatskoj, stoji činjenica da je lokalnim ograncima stranaka u našoj zemlji dopušten relativno visok stupanj autonomije u financiranju i da je primijenjeno jedno, u osnovi demokratsko pravilo, kakvo ne postoji u velikom broju zemalja. Dakako, u federalnim zemljama, poput Australije, Austrije, Kanade ili Sjedinjenih Američkih Država javne dotacije dodjeljuju i federalne jedinice, no to nije uvijek pravilo. Prema posljednjim podacima, primjerice manjina američkih saveznih država dodjeljuje javne dotacije, premda je, suprotno tome, u toj zemlji moguće pronaći okruge i gradove koji dodjeluju dotacije iz svojih proračuna, koliko god to bilo netipično za američki sustav financiranja političkih stranaka (primjerice okrug Sacramento i grad Seattle).

Privatno financiranje

Privatno financiranje stranaka tradicionalno je predstavljalo način prikupljanja sredstava za njihovo funkcioniranje. Najznačajniji izvor u početku su bile stranačke članarine i dragovoljni prilozi stranačkih aktivista, no tijekom vremena najznačajnijim izvorima postaju plutokratsko financiranje i financiranje od strane političkih institucija. Za suvremene politologe, međutim, nije presudna promjena u izvorima privatnog financiranja, premda i ona treba izazivati istraživačku pozornost. Ključnim se čini razmatranje odnosa privatnog i javnog financiranja. U razmatranju tog pitanja valja upozoriti na prednost i nedostatke privatnog financiranja, ali i na tipične pravilnosti takvog načina financiranja u strukturama stranačkih sustava.

Privatno financiranje tradicionalno su, u znatno većoj mjeri podržavale stranke desne nego stranke lijeve političke opcije. Za njih je novac dobiven iz privatnih izvora uvijek predstavljao poželjniji oblik financiranja od novca dobivenog iz državnog ili lokalnih proračuna. To je, ukratko, bila tipična pravilnost za sve stranačke sustave u demokratskim zemljama. No, i od strane političkih analitičara dolazile su ocjene koje su davale prednost takvom načinu financiranja. Najznačajnija prednost privatnog financiranja ogleda se u činjenici što takav oblik namicanja sredstava potiče veću izbornu participaciju stranačkih aktivista, a time i efikasniju stranačku organizaciju. Suprotno tome, oslanjanje na proračunska sredstava potiče birokratizaciju stranke, smanjuje izbornu participaciju stranačkih aktivista i, općenito potiče razvoj "okoštalih političkih struktura".

Relevantna politička analiza mora, međutim, uzeti u obzir i negativne strane privatnog financiranja stranaka. Ono može dovesti do vrlo velikih nejednakosti. U društvima s vrlo velikim razlikama u dohodicima nekoliko vrlo bogatih pojedinaca može u potpunosti kontrolirati političku scenu. Osim toga, snažno oslanjanje na privatno financiranje može dovesti do korupcije. Poslovni ljudi mogu davati novac političkim strankama i pojedincima uz zahtjev za protuuslugama u zakonskoj inicijativi i osiguravanju unosnih ugovora. Na kraju, problem privatnih donacija očituje se i u tome što porijeklo tog novca u mnogim slučajevima nije isključivo privatno. Vlasnici korporacija su često stotine i tisuće dioničara, koji ne trebaju dijeliti politička gledišta predsjednika uprava korporativnih društva i odobravati njihove odluke o financijskoj potpori stranaka. Stoga se među stručnjacima za političke financije danas iskristaliziralo stanovište da su

privatne donacije poželjan izvor stranačkog financiranja pod uvjetom da je riječ o manjim iznosima, koji dolaze od pojedinaca. Dodatno, smatra se da takve donacije trebaju biti zakonom ograničene. U tom slučaju, privatno financiranje stranaka smatra se poželjnijim od financiranja iz proračuna jer uklanja niz negativnih značajki proračunskog financiranja.

Privatno financiranje stranaka obuhvaća više mogućih izvora: stranačke članarine, plaćanja institucionalnih aktera (sindikati, korporacije), plutokratsko financiranje, profiti stranačkih poduzeća, dotacije interesnih skupina i slično.

Pogledajmo kratko na koji se način tijekom vremena mijenjao značaj pojedinih od tih oblika i kakav je njihov značaj danas.

Članarine su najtradicionalniji izvor financiranja političkih stranaka. Posjedovanje stranačke iskaznice daje važnost njezinu posjedniku, a on uzvraća plaćanjem propisanog mjesečnog ili godišnjeg iznosa. U svojoj knjizi o političkim strankama Maurice Duverger je upozorio da je taj oblik financiranja karakterističan poglavito za lijevocentrističke – socijaldemokratske, socijalističke i komunističke – stranke. Za razliku od njih, tvrdio je Duverger, centrističke i desno-centrističke stranke u mnogo se manjoj mjeri oslanjaju na članarine, a u znatno većoj mjeri na priloge bogatih članova društva. Kasnija istraživanja su pokazala da se udio članarina u političkim financijama mnogo više razlikuje s obzirom na zemlje, nego na pojedine vrste stranaka. Razina organiziranosti članstva u pojedinih zemljama je izrazito visoka, dobar primjer su Njemačka i Austrija, tako da je i plaćanje članarina iznimno veliko, neovisno je li riječ o lijevim ili desnim strankama. U zemljama u

kojima je stranačka organizacija labavija, kao što je slučaj u SAD-u, za sve stranke stranačke članarine predstavljaju nevažan oblik financiranja. Duverger je, drugim riječima, općio francuski slučaj u kojem je na djelu značajna razlika između lijevih stranaka, koje su u organizacijskome smislu čvrsto ustrojene, i desnih stranaka, koje su to u znatno manjoj mjeri, a neke od njih imaju snažnije oznake pokreta nego stranaka. Na temelju toga, Duverger je izveo zaključak o većem značaju što ih članarine igraju u financiranju lijevih stranaka. Novija politološka istraživanja pokazala su, neovisno o prethodnome, da općenito opada udio članarina u ukupnim stranačkim proračunima, te da "sukladno financijskoj statistici stranaka koja, doduše, nije posve usporediva, stranke podižu manje od četvrtine svog ukupnog dohotka od članskih doprinosa." (V. Karl-Heinz Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.)

Drugi značajni oblik privatnog financiranja stranaka zasnovan je na plutokratskom pristupu. Plutokracija označava, kao što je poznato, vladavinu bogatih i u osnovi predstavlja nedemokratski tip legitimacije političke vlasti. Različiti teoretičari elita smatrali su da upravo posjedovanje velikih količina novca omogućava bogatim ljudima da nadziru i presudno utječu na vlast unatoč načelu jedan čovjek jedan glas. Presudni utjecaj bogatih ljudi može izokrenuti mapu kolektivnih preferencija iskjučivo u smjeru bogatih članova političke zajednice. Zbog toga se u stranačko i izbornom zakonodavstvu zapadnih demokracija sve više unose odredbe kojima se precizno regulira takav oblik financiranja.

Pogledajmo kratko kakav je bio trend u plutokratskome obliku financiranja političkih stranaka. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća

plutokratski je oblik financiranja na vrhuncu, poglavito u najrazvijenijim zemljama poput Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država. Glavni izvor stranačkih financija su bogati pojedinci. No nakon toga započinje dotiranje stranaka od strane institucionalnih financijera (sindikati, korporacije), što postupno smanjuje značaj sredstava iz plutokratskih izvora. Dodatno slabljenje takvog načina stvaranja stranačkog novca nastupa uvođenjem državnog financiranja stranaka tijekom pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća. Ipak, slabljenje udjela plutokratskog financiranja nije linearan trend. U poludemokratskim sustavima azijskih zemalja ("azijski tigrovi") značaj iznimno bogatih pojedinaca u financiranju političkih stranaka još je uvijek razmjerno velik. Jednako tako, za razliku od razdoblja od pedesetih do sedamdesetih godina 20. stoljeća, kada je došlo do snažnog jačanja uloge javnog i slabljenja plutokratskog financiranja, nakon "neoliberalnih revolucija" i kresanja države blagostanja u nizu razvijenih zapadnih demokracija, pojavio se niz novih bogataša koji su takve mjere stranaka na vlasti počeli bogato nagradivati privatnim novcem. Stoga se, primjerice u Velikoj Britaniji, sve više govori o oživljavanju plutokratskog oblika financiranja stranaka i kandidata. Istodobno, sve više novca iz plutokratskih izvora usmjerava se i prema lijevocentričkim strankama (izvanredan primjer su upravo britanski laburisti predvođeni Tonyjem Blairom), kojima tradicionalno novac bogatih pojedinaca nije bio namijenjen.

Stranačko ili izborno zakonodavstvo u nizu zapadnih zemalja podvrgava plutokratsko financiranje snažnoj regulaciji. Posebice je to slučaj u Sjedinjenim Državama. Svi prilozi koji nadilaze određeni manji iznos moraju biti javno objavljeni, tako da u zakonskom smislu nije moguće da netko donira pojedinog kandidata,

a da se to javno ne zabilježi. Postoji istina, čitav niz tehnika za izigravanje takve zakonske odredbe: razbijanje jedne veće donacije u niz manjih, koje nije potrebno prijaviti, posuđivanje novca strankama u obliku zajmova, doniranje novca osobnim fondovima političara, a ne stranačkim proračunima.

Korupcija i ilegalno financiranje

Ilegalno financiranje političkih stranaka i izbora tradicionalni je problem svih političkih sustava. U novije vrijeme to pitanje postaje i predmetom interesa suvremenih istraživača. Demokratski politički sustavi moraju pronaći način za financiranje političkih stranaka i političkih kampanja bez poticanja političara na prodaju donatorima, darovateljima novca. Zakonodavstvo u razvijenim zapadnim demokracijama razvilo je vrlo precizne zakonske mehanizme kojima se precizno reguliraju mogućnosti financiranja političkih stranaka. Pod nadzorom javnosti i sudstva su legalni oblici doniranja, ali i različiti oblici koji nisu u skladu sa zakonom.

Zbog čega je potreban takav nadzor? Odgovor leži u jednostavnoj činjenici što način financiranja stranaka može bitno utjecati na demokratske institucije. Ako se interesi različitih skupina ili pojedinaca razlikuju od općeg interesa javnosti, može doći do potkopavanja demokratskih vrijednosti. Izborni proces služi u tom slučaju discipliniranju političara, tako da počnu zastupati interese svog izbornog tijela. Birači, naime, mogu kazniti političare/stranke koji se čine posebno vezanima za pojedine interesne skupine. No, ključna pretpostavka za to je da birači znaju na koji se način njihovi predstavnici ponašaju i tko im je dao novac. Čak i donacije koje su predviđene zakonom mogu imati koruptivne posljedice ako način njihova pribavljanja nije podastrt javnosti.

Reguliranje financijskog poslovanja strana-ka postalo je tijekom vremena najzanimljivijim pitanjem cjelokupnog područja što ga pokri- vaju izrazi političke financije ili stranački no- vac. Zakonska i podzakonska regulativa na tom je području, kada su zapadne demokra- cije u pitanju, postala posve detaljna i sofis- ticirana. Opća načela o financijskim izvorima iz koji se mogu financirati stranke i/ili poje- dinačni kandidati na izborima zamijenjena je vrlo preciznim odredbama o mogućnostima

korištenja novca, neovisno tome dolazi li iz privatne ili javne sfere. Reguliranje stranač- kih financija obuhvaća niz različitih pitanja ve- zanih uz prikupljanje i raspodjelu "političkog novca", no kao najvažniji koraci nameću se sljedeći: postavljanje limita za stranačke ras- hode i financijske prihode, odredbe o javnom prikazivanju stranačkih financija, zabrane od- ređenih vrsta prihoda i određenih vrsta ras- hoda.

FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U DRUŠTVENOM I PRAVNOM KONTEKSTU – ANALIZA HRVATSKIH PRILIKA

Josip Kregar

UVOD

Političari zastupaju interese, interese onih koji ih biraju i podržavaju, ali i svoje osobne interese i interese onih koji im pomažu. Iza ku- lisa demokratskih institucija moć se može ku- povati i prodavati; grubo, golom korupcijom i suptilno, financijskom pomoći za kandidate i stranke. Da bi se nečasna trgovina spriječila trebaju jasna pravila financiranja političkih kam- panja i stranaka i poštenje kandidata u poli- tičkoj utakmici. Poštenje znači da izabrani ne iskorištavaju javnu vlast za osobni probitak, da ne privilegiraju one koji pomažu njih oso- bno ili političku stranku. Vrijedi jasna formula; što je veća financijska zavisnost kandidata o sponzorima to je veća vjerojatnost da će oni zastupati posebne interese financijera, a ne opće interese društva. Zato pokušaji regu- liranja financiranja izbornih utakmica svoj ko- rijen imaju u nastojanju da se ograniči nesra- zmjerni utjecaj bogatih pojedinaca ili posebnih interesnih grupa, te da se otvorenim računima

spriječi mogući konflikt interesa, zloupotreba javnih fondova i korištenje financijskog utje- caja radi ometanja izbora.

Mnoge institucije i udruge civilnog dru- štva ukazuju na zloupotrebe u financiranju kampanje te istovremenu potrebu za prav- nim reguliranjem trošenja sredstava. Rizik plutokracije jedan je od najvećih opasnosti za djelovanje demokratskog poretka. Vidi, na primjer Brookings Institute (www.brook.edu), International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (www.idea.int), Center for Responsive Poli- tics (www.opresecrets.org), Federal Elec- tion Commission (www.fec.gov), Labour International Online (www.labour.int.org)

DRUŠTVENI KONTEKST: HRVATSKA

Navedena opasnost za hrvatski demokrat- ski politički sistem nije teorijska i hipotetska već sasvim neposredna i praktična. Tri skupa

faktora potiču takve tendencije blokiranja demokratskog života.

Prvi faktor su **obilježja političke kulture**. Hrvatska je zemlja izrazitih društvenih podjela i napetosti u kojima politika nije oratorska vještina, uvjerljivost programa i vizija, već gruba i prljava disciplina preživljavanja. U hrvatskom prividu demokratske političke karijere doista mogao bi svatko biti političar. A kada se jednom položaj zauzme, povratak u neku profesiju (političari kod nas obično ni nemaju drugu profesiju) jednostavno nije poželjan. Politika se materijalno i statusno isplati. Hrvatska nema odgovarajuću participativnu političku kulturu i tradiciju. Suprotno, slobodnih i demokratskih izbora do 1990. nije bilo, a kasniji izbori, sve do 2001., ocijenjeni su korektnim, ali ne i poštenim. Radi toga nije dovoljna samo načelna i okvirna regulacija, već treba daleko više i daleko detaljnije regulirati postupke.

Drugi faktor rezultat je **tendencije ispreplitanja politike i ekonomije**. Postoji jasan interes novih bogataša da utječu na političare u politiku. Država je najveći vlasnik i poduzetnik, ona određuje presudno važne uvjete poslovanja, investiranja, nabavke roba i usluga. Država ugovara poslove i uvjete, ona sanira poduzeća i banke, ona daje beneficije. U uvjetima globalnog tržišta gospodarstvo nije u stanju, bez zaštite i preferencija, biti ozbiljan konkurent stranim kompanijama. Državna imovina

se rasprodaje, dugovi rastu. No, potreba za političkom protekcijom ne svodi se na neodređen sloj novih bogataša, već i znatno šire slojeve koji imaju jasan interes za alokativnom funkcijom države, nude podršku i traže zaštitu svojih interesa (vidi: Worldbank: Croatia: Economic: Wounreability and Welfare Study, 2000, www.worldbank.hr)

Treći faktor je **porast troškova izbornog nadmetanja**. U ranijim kampanjama najveći dio kampanja bio je besplatan, ozbiljnim troškom smatralo se prvenstveno tiskanje materijala i plakata. Većina rada bila je besplatna i temeljila se na dobrovoljnom radu simpaticizera. Veliki dio promidžbenog prostora u medijima nije se plaćao. Vremenom se sve to radikalno promijenilo. Rad stranačkih aktivista i drugih se plaća (prema mogućnostima stranke). Dobrovoljaca je, barem u većim strankama, premalo. Zakup oglasnog prostora i tiskanje oglasnih plakata postao je veliki trošak. Dio tih troškova troši se na osobne troškove i "tangentu" kandidata. Budući da se može reći – iako nije točno – "to svi rade", postoji moralno opravdanje za takve troškove. Ideja da se strankama i kandidatima ustupi dio medijskog prostora, neslavno je kompromitiran predizbornim manipulacijama i degradira kampanje u skupe i nesadržajne manifestacije.

Jednom rječju, postoji **tendencija komercijalizacije politike**. Postoji potreba i potražnja za političkim ujecajem. Postoji ponuda političkog utjecaja u zamjenu za podršku. Troškovi kampanja i funkcioniranja stranaka vrstoglavu rastu.

PRAVNI KONTEKST: HRVATSKA

Koja pravila – glede financiranja političkih stranaka i izbornog natjecanja - vrijede u Hrvatskoj, što propisuje zakon?

Prije svega, dva odvojena zakona reguliraju

pitanja financiranja djelovanja političkih stranaka i izbornog natjecanja. Zakon o političkim strankama (NN 164/98, 111/96, 76/93) regulira redovito financiranje političkih stranaka, a Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor (NN 116/99) i Zakon o izboru predsjed-

nika Republike Hrvatske (NN 22/92) uređuju pitanja financiranja izborne promidžbe (kampanje).

Prva je karakteristika, u konkretnim prilikama, da su postojeći zakoni i podzakonski akti nedovoljni da se urede pitanja financiranja. Prije svega, odredbe o financiranju su malobrojne, nisu sasvim jasne, konkretna rješenja prepuštaju se provedbenim propisima, i najvažnije, ne postoji oslonac u tradiciji i političkoj kulturi koji bi učinio nepotrebnim ekstenzivno pravno reguliranje.

Političke stranke mogu, radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva, stjecati prihode od članarina, dobrovoljnih priloga, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala, organizacije stranačkih manifestacija, državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne samouprave, dobiti poduzeća čiji su vlasnici i drugih, propisima dozvoljenih, izvora.

Glavni službeni izvor prihoda stranaka su sredstva iz državnog proračuna. Ona su zakonski utvrđena u relativnom iznosu (0,056%) sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne

godine. Pravo na ta sredstva imaju stranke koje su uspješno sudjelovale u izborima, odnosno imaju zastupnika.

Odluku o raspoređivanju sredstava formalno donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, mada su omjeri sredstava određeni zakonom. Strankama se dodjeljuje 20% u istim iznosima, a preostatak se dijeli razmjerno broju zastupnika (članak 19).

Političke stranke dužne su javno prikazati podrijetlo i namjenu sredstava koja su im pristigla tijekom jedne kalendarske godine (članak 20). Pored toga stranke su dužne podnositi Saboru, uz kontrolu Državnog ureda za reviziju, godišnji obračun. Pored toga postoji i sankcija. Ako je politička stranka sredstva stekla ili koristila protupravno ili ih nije iskazala u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, gubi pravo na naknadu sredstava iz proračuna. Protupravno stečena sredstva pripadaju državnom proračunu i bit će raspoređena u humanitarne svrhe.

KOMPARATIVNI PRIKAZ FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Josip Kregar

Pitanje financiranja političkih stranaka i predizbornog natjecanja postalo je jedno od bitnih pitanja stabilizacije demokratskih procesa u tranzicijskim zemljama. Niz skandala i političkih kriza u vezi financiranja stranaka pojavio se, ne samo u tranzicijskim zemljama, već i onima koje imaju dugu tradiciju i reputaciju poštenih izbora (Francuska, Engleska,

Njemačka, Nizozemska, Italija). Ovdje se za državamo samo na prikazu situacije i problema u tranzicijskim zemljama.

U **Poljskoj** je pitanje financiranja političkih stranaka razmatrano od samog početka demokratskih promjena (M. Walecki, Party Funding in Poland, Political Parties Financing, Budapest, 03.11. 2001.). Tadašnji problem, po-

seбно financiranje socijalističkih partija iz državnog proračuna i njihovo korištenje nekretnina i sredstava, riješen je zakonskom reformom 1991. (27.02). Političke stranke tretiraju se kao pravne osobe sui generis i izdržavaju se prihodom iz državnog proračuna, članarinom i vlastitim приходima. Državna pomoć temelji se na broju zastupničkih mandata bez posebnih korekcija, odnosno ukupna suma predviđena proračunom dijeli se s brojem zastupničkih mjesta (560) i iznosi u ekvivalentu 7.650 € pomnoženu s brojem zastupničkih mjesta. Korekcija iznosa predviđena je za koalicije. Za neke stranke taj izvor prihoda je beznačajan (seljačka stranka, Stranka slobode) budući da raspoložu sredstvima kolektivnih članova. Javno iskazivanje troškova redovit je problem. Izvješća se, prema zakonu, podnose Državnoj izbornoj komisiji (DIK), koja izvješća pregledava i objavljuje u službenom glasilu. Isto vrijedi za izvješća o troškovima izbora. DIK je od Vlade i Sejma samostalno tijelo sa stalnom ulogom i službom. Ona obavlja funkciju nadzora nad izborima, ali i daje mišljenje, angažira eksperte, savjetuje političke stranke, ali i kažnjava (financijski i administrativno), plijeni nezakonita sredstva, kažnjava osobe koje krše zakon, oduzimajući prava financijskog poslovanja! Sankcije za financijske delikte su rigorozne, osobito prema strankama koje ne prilože adekvatna financijska izvješća.

Poljska je striktno ograničila javnim poduzećima donacije političkim strankama. Pravnim osobama, osim navedenih, dozvoljeno je donacije političkim strankama i kandidatima davati samo iz čistog prihoda nakon svih poreza (čisti profit). Zabranjene su donacije stranih pravnih osoba, pa i privatne strane donacije (osim poljskih građana koji žive van zemlje). Zabranjene su donacije svih subjekata koji

središnju registraciju i sjedište nemaju u Poljskoj (Stefan Batori!). Posebno je zabranjeno primanje donacija stranih diplomatskih predstavništva i međunarodnih organizacija.

Postoji limit i za inače dozvoljene osobne donacije (privatne). U slučaju predsjedničkih izbora, ograničenje osobnih donacija pojedinca je limitirano na iznos od 15 prosječnih plaća u gospodarstvu (utvrđeno na dan prije izbora). Donacije bilo koje vrste, osim političkih stranaka, za predizborne svrhe (stožer, tj. kampanju) ne mogu biti veće od 100 minimalnih mjesečnih plaća. Svaka donacija koja prelazi iznos od dvije prosječne plaće mora se isplatiti čekom ili bankovnim transferom (ne gotovinom!).

Osim navedenog, zakon regulira pitanja besplatnog emitiranja programa (televizija, radio). Postoji načelo (u predsjedničkim izborima) jednake dostupnosti medija priznatim kandidatima u vremenu od 15 dana prije izbora i to u besplatnim emisijama do maksimuma od 25 sati za televiziju i 30 sati za radio. Pored toga postoji mogućnost plaćenih emisija, no one ne mogu prijeći 15% ukupnog vremena emitiranja, a plaćanje navedenih emisija mora biti jednako za sve kandidate. Adekvatna regulacija postoji za parlamentarne i regionalne izbore.

Utvrđeni su limiti troškova kampanja. Limit za predsjedničke izbore je 2,500.000 €, pri čemu ni indirektni troškovi izbornih komiteta (slično američkim PAC) ne smiju biti više od 80% te svote. Usprkos toga nezavisne analize pokazuju da se izborni troškovi strelovito penju (prosječno 900.000 € -1990., 3.100.000 € - 1995., 3.000.000 € - 2000.).

U **Estoniji** (J.lkstens, Latvia, Political Parties Financing, Budapest, 03.11,2001.), nakon početne anarhije i deregulacije, nakon zakona 1994. godine regulacija financiranja političkih

stranaka i kampanja postaje prvorazredno političko pitanje. Stranke su definirane kao neprofitne organizacije - za potrebe poreza i kontrole financiranja. Sustav je mješovitog tipa; uglavnom se stranke financiraju iz državnog proračuna godišnjom odlukom o visini, ali osim toga primaju privatne donacije i imaju (zanemarivo mali) vlastiti prihod. Raspodjela sredstava iz proračuna temelji se na broju mjesta svake stranke u parlamentu, ali i priznatim troškovima minimalne stranačke administracije. Ne postoji gornji limit osobnih donacija, ali je zabranjeno primanje donacije u gotovini koja prelazi 1.000 EK. Zabranjene su anonimne donacije. Svi osobni darovi i donacije moraju se registrirati. Zabranjeno je i kažnjivo posredovanje u prikupljanju donacija. Javna poduzeća (u većinskom državnom vlasništvu) ne smiju pomagati političke stranke ili kampanje. Zabranjeno je oporučno ostavljanje imovine strankama. Enumeracijom su nabrojani prihodi vlastite djelatnosti. Izvješće o stranačkim prihodima i rashodima podnosi se svaka 3 mjeseca, a svakih 7 dana tijekom izbornih kampanja! Sankcije su novčane, ali i kaznene. Slaba točka je izostanak preciznog postupka obavješćavanja javnosti i revizije.

U **Latviji** (Trading of Influence and illegal financing of political parties (Programme of Action against Corruption), Madrid, 1998, 99.) do 1995. regulacija stranačkog financiranja bila je sasvim nedovoljna, radi čega je donesen poseban zakon o financiranju stranaka. Ilegalni prihod stranaka su članarine, državna sredstva i prihod od vlastite djelatnosti. Donacije od fizičkih i pravnih osoba su uvjetovane. Zabranjene su donacije pravnih osoba u kojima država ima preko 51% vlasništva, zabranjene su donacije državnih organa i vjerskih udruga. Zabranjene su anonimne donacije i one izravno idu u državni proračun. Oso-

zna donacija je ograničena na 25.000 Lata (41.000\$). Državne pomoći za rad stranaka direktno nema, niti postoje porezne olakšice, ali u pripremi je zakon koji će to odobriti. Stranke moraju podnositi financijske izvještaje Ministarstvu pravosuđa i Poreznoj upravi, a potom se oni objavljuju u službenom glasilu. Forma izvješća striktno je propisana.

U **Bugarskoj** (D.Kanev, Campaign Finance in Bulgaria, Political Parties Financing, Budapest, 03.11, 2001., D.Smilov, Structural Corruption of Party Funding Models, Government favouritism in Bulgaria and Russia, Political Parties Financing, Budapest, 03.11. 2001.) izbori su praktički svake godine, te se regulacija stranačkog financiranja mijenja vrlo često. U početku su se odredbe o financiranju političkih stranaka ograničavale samo na određene zabrane (stranih donacija – 1991., maksimalan iznos za pojedinog kandidata). U početku se nije predviđalo financiranje stranaka iz proračuna, mada je baš to učinjeno (u svibnju 1990. faktičnom donacijom kandidatima). Kasnije su izmjene utvrdile pravo na državnu pomoć za djelovanje stranaka i financiranje kampanja, ali je kasnijim razvojem to pravilo opet napušteno, pa prema zakonu o političkim strankama (ožujak 2001.) država više ne financira izdašno ni predsjedničke niti parlamentarne izbore. Odobreno je prikupljanje osobnih donacija, ali je ograničen njihov iznos na 500\$ (za grupe 2.000\$). Zabranjeno je primanje donacija od osoba "javnog prava", što vrijedi i za sve pravne osobe u kojima se država javlja kao suvlasnik u preko 50% vlasništva. Zabranjene su donacije stranih pravnih i fizičkih osoba, te anonimne donacije. Utvrđeni su limiti ukupnih troškova koji se mogu upotrijebiti u kampanjama na otprilike 1.000.000\$. Utvrđeno je slobodno vrijeme neplaćenog programa na radiju i televiziji u vrijeme predizbor-

nih kampanja. Komercijalni programi, bez specifičnih ograničenja, plaćaju se po nižim, povoljnim tarifama. Stranački godišnji proračuni dostavljaju se državnoj reviziji (ne više parlamentu), ali javnost nema jasan uvid u njih. U izbjegavanju zakonskih odredbi (slično Poljskoj) pojavile su se NGO povezane sa strankama i stranačke zaklade. U obvezi financijskih izvješća isprobano je nekoliko rješenja, ali konačno glavnu ulogu sada ima Državna revizija s ograničenom mogućnošću uvida (diskrecijskom slobodom da se odbije uvid!). Analitičari upozoravaju na dva paralelna procesa koji utječu na bujanje paralegalnog financiranja. Prvo je sve veća profesionalizacija izbornih kampanja, a drugo sve jača uloga stranačkih hijerarhija i njihova nagodbenjačka taktika koja demokraciju pretvaraju u područje stranačkih nagodbi.

U **Češkoj** (Vidi Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic, TI International, Prag, 2001.; O.Cisař, T.Petr, Party Funding in Czech Republic: Recent Developments Political Parties Financing, Budapest, 03.11.2001.) je značajnija reforma završena 2000. godine. I do tada su postojale relativno brojne zakonske odredbe o financiranju kampanja. Na primjer, od 1991. (2. listopada) postojala je odredba prema kojoj su političke stranke poimence trebale u godišnjem izvješću navesti sve osobe od kojih su jednokratno dobile preko 10.000 ČZK, odnosno ukupno godišnje preko 50.000 ČZK. Isto pravilo odnosilo se i na donacije pravnih osoba. Izvješće o financijama stranke su podnosile odboru parlamenta. Stranke su dobivale dotacije iz proračuna, u dijelu jednako svima (ako su ostvarile najmanje 3% glasova), a u ostatku različito proporcionalnom broju mjesta u parlamentu, no maksimalno 5 milijuna ČZK. Postojala je zabrana komercijalnih dje-

latnosti stranaka (zabrana je inicijativom 44 zastupnika uspješno ukinuta ustavnom tužbom 18. listopada 1995.). Vrijedilo je i načelo kompenzacije izbornih troškova. Nakon brojnih izmjena, 7. lipnja 2000. usvojene su sljedeće izmjene: članarina se ograničava na iznos od 50.000 ČZK godišnje, uvodi se stroga sankcija za nepravovremeno financijsko izvještavanje (kazna je i raspuštanje stranke!), zabranjuju se osobne donacije koje prelaze 50.000 ČZK, svaka individualna donacija mora se temeljiti na pismenom ugovoru, zabranjuje se primanje donacija od država, ustanova i kompanija koje je osnovala država, kompanija u kojima država ima preko 10% vlasništva. Zabranjuje se primanje stranih donacija, ali se dopuštaju donacije stranih političkih stranaka i njihovih fondacija! Kompenzacija troškova izbora vezuje se uz broj dobivenih glasova (i ograničava samo na stranke koje su dobile preko 2% glasova).

Najnoviji razvoj određen je, na inicijativu predsjednika Havela, odlukom Ustavnog suda koja poništava dio izbornog zakona, odredbe o nadoknadama za izborne troškove. Odluka je donijeta 27. veljače 2001., a već je 2. ožujka parlament usvojio nove izmjene visine pomoći političkim strankama. Zapravo, umjesto nadoknade troškova sada se financira djelatnost stranaka. Predsjednik je na izmjene uložio suspenzivni veto, tvrdeći da zastupnici nisu čekali službenu objavu obrazloženja odluke Ustavnog suda (u odluci se navodi da proračunsko financiranje ne smije biti glavni izvor prihoda stranaka, jer je to suprotno načelima demokratskog poretka!). Zastupnički dom preglasao je veto 15. svibnja, rukovodeći se idejom komotnog povećanja sredstava proračuna strankama (najviše glavnim strankama) za otprilike trećinu, osuđujući Predsjednika da se ponaša "nepolitički".

U Ukrajini (M.Walecki, Ukraine, Political Parties Financing, Budapest, 03.11. 2001.) zakon predviđa formiranje posebnih fondova za financiranje izborne kampanje. U njih donacije mogu davati građani, političke stranke, fondacije i nevladine organizacije, kompanije registrirane u Ukrajini (pravne osobe su u parlamentarnim izborima dale 91,4% donacija!), humanitarne organizacije i crkve. Zabranjene su donacije stranaca i stranih institucija. Predviđen je limit sredstava za predsjedničke izbore (1999. – 300.000\$) i individualne donacije (312\$). Postoji slobodna promidžba u predizborno vrijeme na radiju i televiziji, uz vrlo precizne odredbe o rasporedu i sadržaju. Izborna komisija registriranim strankama u kampanji plaća 5 oglasnih plakata za svako birališno mjesto, odnosno 2000 po kandidatu, ali cenzurira sadržaj plakata (dogovorno sa strankama?). Središnja izborna komisija (SIK) je stalno tijelo s velikim ovlastima kontrole financijskih operacija i bankovnih računa stranaka. Banke su dužne dostaviti u kratkom roku (2 dana) podatke o financijskim operacijama. Podatke o veličini, izvorima i specifičnim donacijama kandidatima i strankama SIK objavljuje u dnevnim listovima u roku od sedam dana nakon izbora. Preostala sredstva dodjeljuju se državnom proračunu. Usprkos svemu tome, rezultati su problematični. Međunarodne organizacije upozoravaju na činjenicu da izbori nisu slobodni i pravedni, domaće organizacije upućuju na kršenja ljudskih prava i izborne zloupotrebe.

I u Rumunjskoj (S.Roper, Campaign Finance in South East Europe: The case of Romania, Political Parties Financing, Budapest, 03.11. 2001.) postoji stalno nezadovoljstvo preglednošću i regulacijom financiranja političkih stranaka. Stranke su (nakon 1996.) ovlaštene prihode prikupljale članarinom i vlastitom djelatnošću, a dobivale su i potporu iz proračuna. Postavljen je opći limit proračunskih troškova (0,005% proračuna) koji se udvostručuje u izbornim godinama. Svaka stranka koja je dobila preko 2% glasova ili ima bar jednog zastupnika, dobiva jednaku bazičnu pomoć u diobi 1/3 proračunskih sredstva (bazična kontribucija). Preostala sredstva (2/3) se dijele prema broju mandata u parlamentu, ali ne mogu biti veća od pet puta umnožene sume bazične kontribucije. Postoji godišnji limit osobnih donacija u iznosu od 100 minimalnih plaća. Limit donacija za pravne osobe je 500 minimalnih plaća. Ne prijavljuju se donacije manje od 10 minimalnih plaća. Zabranjene su donacije javnih poduzeća, državnih poduzeća. Dozvoljeno je primanje donacija od stranih udruga ili kompanija u koje je učlanjena stranka, kao i anonimne donacije. Pojedina stranka ne smije imati više od 0.004% državnog proračuna (opći limit prihoda). Država kompenzira troškove kampanja i odbrava porezne olakšice strankama – što je dovelo do proliferacije broja stranaka. Postoje stroga pravila slobodnog nastupa u medijima. Stranačke financije nadgleda Državna revizija, ali opća je primjedba nedovoljna transparentnost financiranja.

EUROPSKI STANDARDI – OD MADRIDSKE DEKLARACIJE DO PREPORUKE (2003)4 ODBORA MINISTARA VIJEĆA EUROPE

Josip Kregar, –orđe Gardašević

Na europskoj razini u tijeku je neprestana aktivnost razvijanja međunarodnih pravnih standarda regulacije financiranja političkih stranaka. Prva inicijativa je prezentirana još na 3. Konferenciji tijela za borbu protiv korupcije, održane pod političkim i tehničkim vođenjem Vijeća Europe u Madridu krajem listopada 1998. godine. Namjera Konferencije bila je "pripremiti opće standarde za uspostavljanje transparentnog sustava financiranja političkih stranaka", "razvoj međunarodne pravne suradnje" i "priprema protokola uz kaznenonopravnu konvenciju za sprječavanje korupcije", te "uklanjanje zapreka koje postoje radi zakona koji štite bankovnu tajnost u određenim financijskim zaštićenim središtima (financial havens)". Konferencija je u zaključcima formulirala četrnaest osnovnih mjera kojima bi se nacionalnim zakonodavstvima reguliralo financiranje političkih stranaka i kampanja. To su (Vidi *Trading in influence and illegal financing of political parties*, Third European Conference of Specialised Services in the Fight against Corruption, Madrid, 28-30 October 1998, Council of Europe, 1998, 115-116.):

1. postavljenje gornjeg limita troškova izbornih utakmica. (Formulacija u tekstu istina nije precizna jer se govori i o gornjoj granici troškova političkih stranaka, ali i iz teksta uvodnih izlaga-

nja jasno se vidi da se pri tome misli na izborne troškove, a ne na ukupne troškove stranaka).

2. osiguravanje proračunskog financiranja ("u razumnim granicama") djelovanja političkih stranaka, uzimajući u obzir njihovu zastupljenost u predstavničkom tijelu

3. striktna regulacija ili čak zabrana kompanijama financiranja političkih stranaka

4. zabrana anonimnih donacija političkim strankama, vodeći računa o zaštiti privatnosti osobnih podataka kakva je predviđena Europskom konvencijom o ljudskim pravima. (Ova formulacija, također, nije sasvim precizna budući da Europska konvencija pravo na udruživanje definira vrlo široko).

5. osiguranje potpune transparentnosti izvora financiranja i troškova političkih stranaka te transparentnost vođenja njihovih računa

6. zahtjev prema obnašateljima dužnosti da objave svoju imovinu nezavisnom tijelu u vrijeme kada stupaju na dužnost i u trenutku prestanka funkcije

7. uspostavljanje jedne ili više nezavisnih institucija s istražnim ovlastima odgovornih za nadzor nad stranačkim računima, predizbornim troškovima, te ojačanim mogućnošću da izriču sankcije

8. kriminalizacija ilegalnog financiranja političkih stranaka

9. razmatranje mogućnosti kriminalizacije

osobnog bogaćenja izabranih zastupnika za vrijeme mandata, ako ne postoji opravdanje u porijeklu imovine

10. uklanjanje mogućnosti poreznih olakšica za nezakonita plaćanja pri međunarodnim ugovorima

11. ograničenje istodobnog obnašanja većeg broja funkcija

12. reguliranje situacija simultanog obnašanja javne dužnosti i odgovornosti u privatnom sektoru, kako bi se spriječio sukob interesa

13. obvezivanje finansijskih institucija da prijave sumnjive finansijske transakcije

14. optimiziranje međunarodne suradnje u razmjeni informacija u istraživanjima korupcije.

Pored navedenog, u zaključcima se predlažu odgovarajuće izmjene Europske konvencije o međunarodnoj pravnoj pomoći, dopuna Europske konvencije o zabrani pranja novca, istrazi i oduzimanju sredstava stečenih kaznenim djelom, te nadopuna GRECO sporazuma. Predlaže se i stvaranje jedinstvenog europskog pravosudnog područja (European Judicial area). Slična i paralelna inicijativa politički je snažno podržana na Sastanku šefova država i vlada 11. listopada 1997 - kada je razvijanje demokratskih institucija i suzbijanje korupcije proglašeno prioritetom - te operacionalizirana u Rezoluciji 24 (97) Odbora ministara. Odbor ministara Vijeća Europe osvrće se na problem financiranja političkih stranaka: "15. treba ohrabriti prihvaćanje, od strane izabranih zastupnika, etičkih kodeksa ponašanja i stvoriti pravila financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja koja će otklanjati rizik korupcije".

Politička provedba inicijative razrađena je na 683. (zatvorenom) sastanku Odbora ministara Vijeća Europe, gdje je Tajništvo Vijeća Europe zaduženo za pripremu akta Skupštine

Vijeća Europe. Rasprave su provedene i u MGC (Multidisciplinarna grupa za suzbijanje korupcije) Vijeća Europe i plenarnoj sjednici Venecijanske komisije. Paralelne inicijative započete su i u drugim međunarodnim organizacijama (OSCE, OECD).

Venecijanska komisija (Venice Commission - European Commission for Democracy Through Law) je međudržavna institucija osnovana radi promicanja temeljnih načela demokracije i ljudskih prava, te predstavlja ne samo politički, već i stručni autoritet. Tema financiranja političkih stranaka u nekoliko se navrata našla na dnevnom redu Venecijanske komisije. Izvješće o financiranju političkih stranaka (Vidi Robert Report, 18. lipnja 2000, CDL-PP (2001)1 - European Commission for Democracy Through Law-43 Plenary Meeting - www.venice.coe.int) predstavlja istraživački pregled regulative financiranja političkih stranaka u preko trideset zemalja. Ne radi se samo o deskriptivnom prikazu već i o preciznom pravnom definiranju osnovnih problema (što su u pravnom - javnopravnom smislu političke stranke, koja je priroda sredstava kojima raspolažu, pitanja sankcija i nadzora), te prospektivnim prijedlozima najboljih rješenja (best practices).

Na temelju tog analitičkog materijala formulirani su (23. ožujka 2001.) i prijedlozi u 16 točaka za buduću regulativu na području zemalja članica Vijeća Europe. U osnovi se radi o operacionalizaciji prijedloga iz Madrida 1998., no ovdje podržanih većim stručnim i političkim autoritetom. Osam prijedloga tiče se mehanizma financiranja političkih stranaka, a osam prijedloga odnosi se na izborne kampanje. Slični se prijedlozi formuliraju, kao prema formalnog akta Vijeća Europe, i u Odboru za pravnu suradnju (European Committee on Legal Cooperation - CDCJ - De Gaetano Report). Sadržajno, prijedlozi se ponavljaju u Preporuci 1516 Skupštine Vijeća Europe. Nai-

me, na sastanku Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (22. svibnja 2001. godine) usvojena je Preporuka 1516 (2001) pod nazivom "Fi-

nanciranje političkih stranaka", čiji tekst ovdje navodimo u cjelosti.

PREPORUKA 1516 (2001)

Vijeće Europe Parlamentarna skupština Financiranje političkih stranaka

1. Građani pokazuju rastuću zabrinutost u odnosu na korupciju, povezanu s postupnim gubitkom nezavisnosti političkih stranaka i učestalošću neprimjerenog utjecaja na političke odluke kroz financijska sredstva. Skupština je, naglašavajući da su političke stranke esencijalni element pluralističkih demokracija, ozbiljno zaočupljena ovom situacijom.

2. Nekoliko skandala povezanih s financiranjem političkih stranaka u nekoliko država članica Vijeća Europe u svim dijelovima Europe zadnjih godina pokazalo je da se ovom problemu mora pristupiti kao pitanju od hitnog značaja kako bi se spriječio gubitak interesa građana za politički život njihovih odnosnih država.

3. U cilju održanja i povećanja povjerenja građana u njihove političke sustave, države članice Vijeća Europe moraju usvojiti pravila koja uređuju financiranje političkih stranaka i predizborne kampanje.

4. Skupština je mišljena da bi opća načela na kojima bi se ta pravila trebala zasnivati morala biti formulirana na europskom nivou.

5. S tim u vezi, Skupština uočava aktivnosti tijela Vijeća Europe u ovom području, posebno smjernice za financiranje političkih stranaka, usvojene od strane Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) u ožujku 2001. godine, kao i stalni rad Radne grupe za pitanja financiranja političkih stranaka Vijeća Europe (GMCF) usmjeren na formuliranje preporuka državama članicama u vezi s "općim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i predizbornim kampanjama".

6. Uvjeti u kojima političke stranke obavljaju svoje aktivnosti promijenile su se tijekom posljednjih desetljeća i one danas trebaju znatna financijska sredstva kako bi ostvarile uočljivost i pridobile političku podršku za svoje ideje. Zato Skupština smatra da regulacijski mehanizmi moraju uzeti u obzir ove činjenice i moraju osposobiti političke stranke da steknu dovoljna sredstva kako bi provele svoje zadatke i funkcije.

7. Skupština vjeruje da pravila o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja moraju biti utemeljena na sljedećim načelima: razumnoj ravnoteži između javnog i privatnog financiranja, pravičnim kriterijima za raspodjelu državnih davanja strankama, strogim pravilima koja uređuju privatne donacije, gornjoj granici stranačkih izdataka za predizborne kampanje, potpunoj transparentnosti računa stranaka, uspostavi nezavisnog revizijskog tijela i učinkovitim sankcijama za one koji krše pravila.

Sukladno tome, Skupština smatra da:

A. U pogledu izvora financiranja

i. Države bi trebale poticati sudjelovanje građana u aktivnostima političkih stranaka, uključujući i njihovu financijsku podršku strankama. Trebalo bi prihvatiti da članarine, tradicionalni i nesporni izvori financiranja, nisu dovoljne za podmirivanje stalno rastućih troškova političkog natjecanja.

ii. Političke stranke trebale bi primati financijske doprinose iz državnog proračuna u cilju sprečavanja ovisnosti o privatnim darovateljima i jamčenja jednakosti prilika između političkih stranaka. Državne financijske kontribucije trebale bi, s jedne strane, biti izračunate u od-

nosu na političku podršku koju stranke imaju, procijenjenu na temelju objektivnih kriterija, kao što su broj dobivenih glasova ili broj osvojenih parlamentarnih mjesta, dok bi s druge strane trebale omogućiti novim strankama da uđu u političku arenu i da se natječu pod pravičnim uvjetima s bolje etabliranim strankama.

iii. Državna potpora ne bi smjela prijeći nivo strogo potrebnog za postizanje gornjih ciljeva, s obzirom da pretjerano oslanjanje na državno financiranje može voditi do slabljenja veza između stranaka i njihovih birača.

iv. Pored njihovih financijskih doprinosa, države putem zakona mogu neizravno doprinijeti financiranju političkih stranaka, na primjer podmirivanjem poštanskih troškova i osiguranjem prostora za sastajanje, održavanjem stranačkih medija, organizacija za mlade i istraživačkih instituta i, također, davanjem poreznih poticaja.

v. Zajedno s državnim financiranjem, privatno je financiranje bitan izvor financiranja političkih stranaka. Budući da privatno financiranje, posebno donacije, stvaraju mogućnosti utjecaja i korupcije, sljedeća pravila trebala bi se primjenjivati:

a. zabrana donacija od strane državnih poduzeća, poduzeća pod državnim nadzorom ili poduzeća koja dobivljaju dobra i usluge javnom upravnom sektoru;

b. zabrana donacija od strane kompanija registriranih na offshore područjima;

c. strogi gornji limit donacija od strane pravnih osoba;

d. zakonski limit maksimalnog ukupnog iznosa donacija;

e. zabrana donacija od strane religijskih zajednica.

B. U pogledu izdataka tijekom predizbornih kampanja

Države bi trebale postaviti ograničenja maksimalno dozvoljenim izdacima tijekom predizbornih kampanja, podrazumijevajući da pri nedostatku gornjeg praga izdataka nema granice

povećanju troškova, što predstavlja poticaj strankama da intenziviraju potragu za izvorima financiranja.

C. U pogledu transparentnosti

Financiranje političkih stranaka mora biti potpuno transparentno, što zahtijeva da političke stranke posebno:

i. vode precizno knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima, koje se mora podnositi najmanje jednom godišnje nezavisnom revizijskom tijelu i učiniti javnim;

ii. deklariraju identitet darovatelja koji daju financijsku potporu koja prelazi određenu granicu.

D. U pogledu nadzora

Države bi trebale uspostaviti nezavisna revizijska tijela s dostatnim ovlastima za nadgledanje računa političkih stranaka i troškova povezanih s predizbornim kampanjama.

E. U pogledu sankcija

U slučaju kršenja zakona, političke stranke trebale bi biti podvrgnute učinkovitim sankcijama, uključujući djelomični ili potpuni gubitak ili obvezatno vraćanje državnih doprinosa i izricanje novčanih globa. U slučaju ustanovljavanja osobne odgovornosti, sankcije bi trebale uključivati poništavanje izbornog mandata ili period nedopustivosti izbora.

F. U pogledu "trećih osoba"

Zakonodavna regulativa o financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja trebala bi se također primjenjivati na subjekte povezane s političkim strankama, kao što su političke zaklade.

9. Skupština stoga preporučuje da Odbor ministara:

i. usvoji "zajednička pravila protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i predizbornih

Odbor ministara, prema članku 15.b Statuta Vijeća Europe,

Smatrajući da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva između njegovih članica;

Smatrajući da su političke stranke temeljni element demokratskih sustava država i esencijalno sredstvo izražavanja političke volje građana;

Smatrajući da financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u svim državama mora biti određeno standardima, kako bi se spriječilo i borilo protiv fenomena korupcije;

Uvjereni da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju vladavini prava, demokraciji, ljudskim pravima, pravičnosti i socijalnoj pravdi, da ona koči gospodarski razvoj, ugrožava stabilnost demokratskih institucija i podriva moralne temelje društva;

Uzimajući u obzir preporuke usvojene na 19. i 20. Konferenciji europskih ministara pravosuđa (1994. godine u Valetti i 1997. godine u Pragu);

Uzimajući u obzir Program djelovanja protiv korupcije, usvojen od strane Odbora ministara 1996. godine;

U skladu sa Završnom deklaracijom i Planom djelovanja, usvojenim od strane šefova država i vlada Vijeća Europe na njihovom drugom sastanku, održanom u Strasbourgu 10. i 11. listopada 1997. godine;

Uzimajući u obzir Rezoluciju (97) 24 o dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije, usvojenu od strane Odbora ministara 6. studenog 1997. godine, a posebno Načelo 15. koje promiče pravila za sprečavanje korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja;

Uzimajući u obzir Preporuku 1516 (2001) o financiranju političkih stranaka, usvojenu 22. svibnja 2001. godine od strane Parlamentarne skupštine Vijeća Europe;

U svjetlu zaključaka 3. Europske konferencije o specijaliziranim uslugama u borbi protiv korupcije, na temu trgovanja utjecajima i ilegalnog financiranja političkih stranaka, održane

u Madridu od 28. do 30. listopada 1998. godine;

Podsjećajući u tom smislu na važnost sudjelovanja država nečlanica u djelatnostima Vijeća Europe protiv korupcije i pozdravljajući njihov vrijedan doprinos implementaciji Programa djelovanja protiv korupcije;

Uzimajući u obzir Rezoluciju (98) 7, koja autorizira Djelomični i prošireni sporazum o osnivanju skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO) i Rezoluciju (99) 5 o osnivanju skupine država za borbu protiv korupcije (GRECO), koja smjera poboljšanju mogućnosti članica da se bore protiv korupcije kroz nadziranje poštivanja njihovih djelovanja na tom području;

Uvjereni da je buđenje svijesti javnosti o pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije na polju financiranja političkih stranaka presudno za dobro funkcioniranje demokratskih institucija;

Preporuča da vlade država članica usvoje, u svojim nacionalnim pravnim sustavima, pravila protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, koja su nadahnutta zajedničkim pravilima reproduciranim u dodatku ovoj Preporuci, ukoliko države već nemaju posebne zakone, postupke ili sustave koji pružaju učinkovite i dobro djelujuće alternative, te upućuje "Skupinu država za borbu protiv korupcije – GRECO" da nadgleda primjenu ove Preporuke.

Dodatak

ZAJEDNIČKA PRAVILA PROTIV KORUPCIJE U FINANCIRANJU POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA

I. VANJSKI IZVORI FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Članak 1. Javna i privatna potpora političkim strankama

I država i njezini državljani imaju jednako pravo podupirati političke stranke.

Država bi trebala osigurati podršku političkim strankama. Državna potpora trebala bi biti ograničena na razumne doprinose. Državna potpora može biti financijska.

Prilikom raspodjele državne potpore trebali bi se primijeniti objektivni, pravični i razumni kriteriji.

Države bi trebale osigurati da bilo koja potpora od strane države i/ili državljana ne ugrožava nezavisnost političkih stranaka.

Članak 2. Definicija donacije političkoj stranci

Donacija predstavlja svaki dobrovoljni čin koji političku stranku stavlja u gospodarsku ili neku drugu prednost.

Članak 3. Opća načela o donacijama

a. Mjere koje države poduzimaju pri reguliranju donacija političkim strankama trebale bi sadržavati konkretna pravila za:

- izbjegavanje konflikta interesa;
- osiguranje transparentnosti donacija i izbjegavanje tajnih donacija;
- izbjegavanje pristranosti za djelatnosti političkih stranaka;
- osiguranje nezavisnosti političkih stranaka.

b. Države bi trebale:

- osigurati javnost donacija političkim strankama, a posebno onih donacija koje iznosom prelaze utvrđenu gornju granicu;
- uzeti u obzir mogućnost uvođenja pravila koja ograničavaju vrijednost donacija političkim strankama;
- usvojiti mjere za prevenciju izbjegavanja postavljenih gornjih granica donacija.

Članak 4. Porezni odbici na donacije

Fiskalno zakonodavstvo može dozvoliti porezni odbitak u slučaju donacija političkim strankama. Takvi bi porezni odbici trebali biti ograničeni.

Članak 5. Donacije od strane pravnih osoba

a. Dodatno općim načelima o donacijama, države bi trebale osigurati da:

- donacije političkim strankama od strane pravnih osoba budu zabilježene u knjigama i računima pravnih osoba;

- da dioničari ili bilo koji drugi pojedini članovi pravne osobe budu obaviješteni o donacijama.

b. Države bi trebale poduzeti mjere ograničenja, zabrane ili druge stroge regulacije donacija od strane pravnih osoba koje pružaju dobra ili usluge za bilo koju javnu službu.

c. Države bi trebale zabraniti pravnim osobama pod nadzorom države ili drugih javnih vlasti da daju donacije političkim strankama.

Članak 6. Donacije pravnim osobama povezanim s političkom strankom

Pravila o donacijama političkim strankama, s izuzetkom onih koja se odnose na odbitak poreza iz članka 4., trebala bi se također primjenjivati, na primjeren način, na sve pravne osobe koje su izravno ili neizravno povezane s političkom strankom ili su drugačije pod njenim nadzorom.

Članak 7. Donacije stranih donatora

Države bi trebale precizno ograničiti, zabraniti ili drugačije regulirati donacije stranih donatora.

II. IZVORI FINANCIRANJA IZBORNIH KANDIDATA I IZABRANIH DUŽNOSNIKA

Članak 8. Primjena pravila o financiranju na izborne kandidate i izabrane dužnosnike

Pravila o financiranju političkih stranaka trebala bi se mutatis mutandis primjenjivati na:

- financiranje izbornih kampanja izbornih kandidata;
- financiranje političkih djelatnosti izabranih predstavnika.

III. TROŠKOVI IZBORNE KAMPANJE

Članak 9. Ograničenja troškova

Države bi trebale uzeti u obzir usvajanje

mjera za sprečavanje pretjeranog financiranja političkih stranaka, npr. uspostavljanje ograničenja na troškove izbornih kampanja.

Članak 10. Evidencija troškova

Države bi trebale zahtijevati vođenje posebne evidencije o svim izravnim i neizravnim troškovima i izbornim kampanjama za svaku političku stranku, listu kandidata i svakog kandidata.

IV. TRANSPARENTNOST

Članak 11. Računi

Države bi trebale zahtijevati od političkih stranaka i pravnih osoba povezanih s političkim strankama, koje su spomenute u članku 6., da vode uredne knjige i račune. Računi političkih stranaka trebali bi biti uređeni na način da uključuju, na primjeren način, račune pravnih osoba iz članka 6.

Članak 12. Računi o donacijama

a. Države bi trebale zahtijevati da računi koje je izdala politička stranka specificiraju sve donacije koje je stranka primila, uključujući i oblik i vrijednost svake donacije.

b. U slučaju donacija preko određene vriednosti, donatori bi trebali biti zavedeni u evidenciju.

Članak 13. Obveza prezentacije i objavljivanja računa

a. Države bi trebale zahtijevati od političkih stranaka da redovito, i to barem jednom go-

dišnje, prezentiraju račune iz članka 11. nezavisnom tijelu iz članka 14.

b. Države bi trebale zahtijevati od političkih stranaka da redovito, i to barem jednom godišnje, objavljuju račune iz članka 11. ili, kao minimum, sažetak tih računa, uključujući informacije zahtijevane prema članku 10. i 12.

V. NADZOR

Članak 14. Nezavisno nadgledanje

a. Države bi trebale osigurati nezavisno nadgledanje financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

b. Nezavisno nadgledanje trebalo bi uključiti i nadzor nad računima političkih stranaka, troškovima izbornih kampanja, kao i njihovu prezentaciju i publikaciju.

Članak 15. Specijalizirano osoblje

Države bi trebale promicati specijalizaciju sudstva, policije ili drugog osoblja u borbi protiv protupravnog financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

VI. SANKCIJE

Članak 16. Sankcije

Države bi trebale zahtijevati da kršenje pravila koja uređuju financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja bude podvrgnuto učinkovitim, razmjernim i preventivno djelujućim sankcijama.

priređio —orđe Gardašević

Kada općenito govorimo o preporukama koje izdaju pojedina tijela u sastavu Vijeća Europe, potrebno je dati jednu važnu napomenu. Naime, preporuka kao pravni akt nije obvezatna u smislu u kojem to jest, primjerice, konvencija, premda stvara određene vrlo

konkretne učinke. Drugim riječima, izraz "preporuka" nikako ne bi trebao zavarati. U suvremenom međunarodnom pravu u sve se većoj mjeri pojavljuju odredbe koje se određuju kao "soft law". Radi se o pravilima i pravu koje nije utvrđeno niti jasnim formalnim aktom niti

je zajamčeno čvrstim pravilima provedbe, već se, štoviše, domaćim zakonodavstvima ostavlja prilična diskrecijska sloboda. Vijeće Europe osnovano je kao institucija u okviru koje se dogovaraju i stvaraju pravni dokumenti i standardi. Odluke tijela Vijeća Europe, osobito konvencije, preporuke i sporazumi, u pravnom pogledu imaju različiti stupanj obveznosti, mehanizam prihvaćanja i provedbe, ali svaki od takvih akata ima snažan utjecaj na stvaranje međunarodnog prava i standarda. Glavni zadatak Vijeća Europe je promicanje demokracije i ljudskih prava i ono je glavno tijelo u kojem se utvrđuju takvi standardi. Radi toga preporuke Vijeća, osobito odluke Skupštine i Odbora ministara - mada spadaju pod kategoriju "soft law" - ne treba smatrati neobvezatnim političkim deklaracijama već i važnim indikatorom koji standardi ponašanja u političkom životu vrijede. U ovom slučaju, višegodišnja nastojanja da se u financiranje političkih stranaka uvedu slična pravila za europske demokratske zemlje, završila su jasnim standardima i uputama. Takva rješenja postala su dio međunarodnih pravila, demokratski standardi, te nisu samo neobvezna uputa već zahtjev prema nacionalnim državama. Prihvatiti takva institucionalna pravila ne spada u trošak već u pretpostavku demokracije. Pravilo jednakosti šansi političkih stranaka u izornoj utakmici ujedno je i obveza države da to omogući, ali i da postavi uvjete dobivanja, raspodjele i korištenja sredstava, da zahtijeva punu transparentnost troškova djelovanja i troškova političkih kampanja, ograničenje slobode privatnih donacija i komercijalne aktivnosti stranaka.

Međutim, kao što je gore napomenuto, preporuke usvojene u okviru nadležnosti pojedinih tijela Vijeća Europe stvaraju i vrlo konkretne pravne, a ne samo političke, posljedice. To je jasno vidljivo kroz tumačenje temeljnih odredbi Statuta Vijeća Europe, a posebno ciljeva navedenih u njegovom članku 1. i 3. Naime, članak 1., kao jedan od osnovnih ciljeva Vijeća kao međunarodnog tijela, postavlja i stvaranje "većeg jedinstva među svojim članicama", što je formulacija koja se, indikativno, izravno pojavljuje i u uvodnom dijelu Preporuke (2003) 4, ali neizravno i u točki 4. Preporuke 1516 (zahtjev za unifikacijom standarda na europskom nivou, što nije ništa drugo nego instrument postizanja većeg jedinstva među članicama). S druge strane, članak 3. Statuta Vijeća Europe napominje kako je obveza svake države članice poštivanje načela vladavine prava, ideje ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i suradnje u realizaciji svih ciljeva Vijeća, kako su navedeni u poglavlju I. (uključujući prema tome i težnju unificiranom europskom, pravnom i političkom prostoru). Ove dvije odredbe treba promatrati u vezi s odredbom članka 8. Statuta Vijeća Europe, koji upravo Vijeću ministara daje mogućnost da odlučuje o suspenziji ili čak o isključenju pojedine države članice iz Vijeća Europe, i to u slučaju kada ona ozbiljno krši odredbe članka 3. i, posredno, članka 1. Statuta.

Dakle, u konačnici je moguće dvije gore navedene preporuke, a posebno ovu drugu, promatrati kao vrlo snažan i učinkovit instrument utjecaja na sve države članice, odnosno, kao nedvosmislen zahtjev za prihvaćanjem određenih načela u području financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

ZAJEDNIČKE KARAKTERISTIKE

Josip Kregar

Analiza zakonodavstva i prakse pokazuje određene zajedničke karakteristike. Prije svega, financiranje političkih stranaka u mnogim tranzicijskim zemljama postalo je prioritetan politički problem. Uzrok je, općenito, povremena pojava političkih skandala vezanih uz financiranje političkih stranaka. U Poljskoj početak obilježava afera Miller – primanje ruske financijske pomoći. Ukrajinski premijer Lazarenko osuđen je u Švicarskoj zbog pranja novca preko Antigüe i Barbuda. Izgleda da je utajeno 114 milijuna dolara. U novije vrijeme optužbe za zloupotrebe fondova usmjeruju se na političare raznih stranaka, pa i predsjednika. U Bjelorusiji je Lukashenko izabran velikom većinom, obećavajući borbu protiv korupcije i nelegalnih poslova stranaka, no taj program iskorišten je za eliminiranje političkih protivnika. U Rumunjskoj je u financijski skandal "Adrian Costea" uključeno nekoliko različitih stranaka, predsjednik Iliescu i drugi funkcioneri koji su prihvatili prikrivane donacije. U Estoniji, su glavni donatori stranaka dvije kompanije (obje u većinskom ruskom vlasništvu), što otvara pitanje samostalnosti njihove politike prema moćnim susjedima. U Češkoj je pitanje financiranja stranaka preraslo u stalni sukob stranačkih vodstava i predsjednika. U Rusiji slijed skandala bivšeg predsjednika Jelcina pokazuje da političke stranke primaju donacije i od osoba osumnjičenih za kriminalne aktivnosti. U Sloveniji afera Oman

upozorava da se u financiranju stranaka sklapaju i poslovi sumnjivi prema svrsi, ali i faustovskoj vezi prema bivšim saveznicima. U Njemačkoj afera Kohl, u Francuskoj afera ELF ili pak serija skandala u Italiji pokazuju da korupcija i tehnologije nelegalnog financiranja političkih stranaka postoje i u zrelim demokracijama.

Povremeno skandaliziranje zloupotrebama stranačkih fondova pokazuje dvije važne okolnosti: prvo, javnost je postala svijesna i senzibilna prema moralnom i praktičnom aspektu problema financiranja. U takvim okolnostima reakcija političke klase bila je postavljanje formalno strogih pravila, što bi javnost kratkotrajno smirilo, ali i zadržavanje zakonskih lakuna koje su omogućavale nesmetano daljnje (nelegalno) djelovanje. Štoviše, stvarao se zatvoreni krug: striktna regulacija ilegalnim je proglašavala i ono što se smatralo nužnim za dobivanje izbora (plaćanje gotovinom, primanje zabranjenih donacija) što je opet bilo povod novim skandalima i dopuni regulacije. Drugo, primanje donacija sasvim sumnjivog podrijetla pokazalo je da postoje uske veze politike i gospodarskih skupina (interesa). Pokazuje se i to da strogost limita i zabrana treba pratiti i efikasan mehanizam kontrole. Ta kontrola treba istovremeno biti stručna (radi toga se često koristi državna revizija), popraćena odgovarajućim uputama, formularima i razrađenim postupcima iskazivanja prihoda i

troškova (izvanredan primjer je američki sistem!), te pojačana mogućnostima javnog nadzora (što se ne svodi na referiranje parlamentarnim odborima!).

Ono što se pokazuje slabom točkom sistema je nedostatak transparentnosti, zatvorenost stranaka prema medijima i javnosti. Princip transparentnosti je sasvim jednostavan: ono što nije tajna (državna, poslovna) je javno. To znači prezentirano javnosti na razumljiv i pregledan način, dostupno na svačiji zahtjev, a osobito na zahtjev novinara, drugih stranaka ili udruga koje nadziru izbore. To je i pitanje integriteta, pokazanog osobnim primjerom kandidata koji se natječu za javne položaje. Transparentnost financiranja ne smije biti samo vanjski, pravni pritisak. Ono bi moglo biti ključna prednost u demokratskoj utakmici. Posebno važan element je nedostatak unutarstranačke demokracije i potpuno neefikasni mehanizmi unutarnje kontrole sredstava. Stranke ne vole knjigovodstvenu preciznost. Stranke ne vole unutarnje skandale o zloupotrebi fondova. Vodstva prešutno pristaju na politiku šutnje o podrijetlu novca i visini troškova ("no ask no say"). Sve to nagriza legitimitet političkih stranaka i potencira negativne efekte stranačkih demokracija (Poljska, Češka, Slovačka, Hrvatska).

Zabrane u financiranju stranaka i kampanja prvenstveno su se odnosile na zabranu primanja donacija od državnih poduzeća i stranih osoba. Pokazalo se da prvo nije jednostavno provesti, a da je i drugi zahtjev motiviran problematičnim interesima. U pogledu poduzeća (javnih poduzeća i poduzeća u državnom vlasništvu) zabrana se izigrala na različite načine indirektnih plaćanja, kompenzacija i nematerijalnih usluga. Pokušaji da se precizira koje su to kompanije u državnom vlasništvu postepeno je dovodio do snižava-

nja graničnih udjela. Ograničenja ovog tipa podržavale su obično opozicijske stranke. Zabrana donacija stranaca postoji skoro u svim zemljama, čime se prvenstveno željelo smanjiti utjecaj stranaka koje su svoje partnerske stranke imale u razvijenim zemljama (mahom stranke lijeve i liberalne orijentacije), te utjecaj razvijene mreže američkih fundacija. Takve odredbe lako su zaobiđene financiranjem nestranačkih i nevladinih udruga i domaćih fundacija, asocijacija različite naravi i posebnih, vidljivo nestranačkih, ali za izbore korisnih aktivnosti (investicije, istraživanja javnog mnijenja i sl.). Ograničenja stranih donacija obično su zagovarale vladajuće stranke.

U mnogim zemljama financijska podrška strankama iz proračuna pokazala se važnom, vremenom sve važnijom. Naime, drugi izvori prihoda su vrlo neizvjesni, potrebe sve veće. Članarine su zanemarivo mali prihod. Prihodi od imovine i vlastite djelatnosti imaju samo tradicionalne stranke. Kampanje se profesionaliziraju i postaju sve skuplje. Osim toga, proračunski prihod obično je u korist velikih i većinskih stranaka, on ne mijenja činjenicu da je drugim (i ilegalnim) načinima moguće dobiti višak sredstava. Izvorna argumentacija da je proračunska kompenzacija troškova kampanja, te financiranje minimuma troškova stranaka u korist demokracije, postepeno se mijenja. Jasno je vidljivo da taj argument vrijedi samo uz punu transparentnost i unutarstranačku demokraciju i kontrolu. Ako te pretpostavke izostaju, što je pravilo, tada je državno financiranje samo način korištenja političke moći za sasvim osobne i usko stranačke svrhe. Jednostavno, stranke takvu pomoć ne smatraju obavezom odgovornosti i javnog pravdanja utroška sredstava. Pomoć se smatra neuvjetnim darom, a ne obvezom prema javnosti da se troškovi minimiziraju, opravdaju i učine javnim.

Zaključak se sugerira: precizno pravno reguliranje nužan je, ali ne i dovoljan uvjet demokratskog i odgovornog ponašanja političkih stranaka. Precizne odredbe pretpostavljaju is-

tovremeno i komplementarno postojanje odgovarajuće atmosfere odgovornosti u društvu, aktivnu ulogu slobodnih medija, sposobne institucije nadzora.

PRIJEDLOZI PROMJENA

Josip Kregar

Konačno, prije završnih konstatacija, treba se podsjetiti relativno recentne inicijative promjena načina financiranja političkih stranaka i izbornih utakmica. Na poticaj Pravnog centra, "Glasa 99" (Vidi Izorno zakonodavstvo - stavovi GLASA 99, studeni 1999.) i uz podršku tadašnje oporbe, 1999. je uz izborni zakon predložen niz amandmana koji su trebali doprinijeti pravičnosti i transparentnosti financiranja predizbornih kampanja. Uzor prijedlozima nisu bila rješenja tranzicijskih zemalja i europsko zakonodavstvo koliko "reciklirani" prijedlozi američkog zakonodavstva.

Prije svega predloženo je razdvajanje fondova (računa) redovitog financiranja stranaka i sredstava za predizbornu utakmicu, to tim više što postoji obveza stranaka da iskažu planiranu (i ostvarenu) sliku prihoda i rashoda za izbornu kampanju. Predlagalo se da javnost i organi revizije imaju slobodan uvid u sredstva na tom računu. Sva davanja moraju biti javna, predlagala se zabrana davanja priloga u gotovom novcu ("na ruke"). Predlagalo se javno objavljivanje troškova - priloga, troškova korisnika i davatelja - ili jednostavno lista najvećih donatora. Predlagalo se ograničenja davanja po pojedinom donatoru (pojedinačni limit donacije) i zabranu besplatne us-

luge (HRT, HINA, HIDRA, statistika) te donacije fondova javnih poduzeća i ustanova i poduzeća u državnom vlasništvu. Tražila se transparentnost provjere, odnosno provjera istinitosti korištenja fondova. Predlagala se i zabrana donacija stranih osoba. Za sve ovo predviđena su sredstva i postupci pravne zaštite i sankcije. Svi prijedlozi su tada, 1999., većinom glasova u Saboru - odbijeni.

Posebno je interesantna sudbina prijedloga o gornjem limitu iznosa sredstava za predizbornu promidžbu i prijedloga o transparentnosti troškova. Odredba o takvom limitu bila je dogovorena u pregovorima i sporazumu političkih stranaka (25. svibnja 1999.), ostala je i u prvim varijantama prijedloga zakona, no izostala je u konačnom tekstu. Limit je, inače, bio utvrđen na visinu od dva milijuna kuna, što su političke stranke, neslužbeno, obilato premašile.

Pokazalo se da je financiranje izbornih kampanja i, općenito financiranje političkih stranaka, jedna od ključnih točaka ostvarenja poštenih izbora. Otpada svaka pomisao da se radi o slučajnom neznanju, nedostatku iskustva ili nerazumijevanju. Riječ je o nedostatku političke volje da se financiranje uredi jasno, transparentno, detaljno i potpuno. Međutim,

bez jasnih pravila, vjerojatnost korupcije je velika.

Nema sumnje da u stručnoj javnosti postoje shvaćanja i inicijative da se ograniči ukupna visina troškova utakmice, pojedinačna davanja, da se zabrani korištenje fondova, usluga i sredstava javnih i državnih poduzeća, ali takve inicijative nemaju snagu zakonske obaveze. Nema sumnje ni to da je javnost zainteresirana znati tko financira kandidate i stranke, kako one troše sredstva, osobito sredstva koja dajemo mi porezni obveznici, te da je za medije i aktere političke utakmice to prvorazredno pitanje jednakosti uvjeta sudjelovanja na izborima. Otuda se izvodi niz zakonskih i moralnih obaveza.

- Zakonska obaveza političkih stranaka je javno prikazati podrijetlo i namjenu sredstava.

- Zakonska dužnost Državnog ureda za reviziju je da provjeri te podatke.

- Izvješća o tome ne smiju biti interni dokument Sabora ili nekog njegovog odbora i svatko zainteresiran, prije svega mediji i nevladine udruge koje nadziru izbore, ima pravo uvida u račune kampanje.

- Preko toga postoje političke, po naravi etičke i demokratske norme, glede troškova kampanje. Ispravno je i etički opravdano, tražiti od stranaka i kandidata da podnesu, ne samo općenito, precizne podatke o izvorima sredstava za kampanju.

- Neka stranke objave liste najvećih pojedinačnih donatora. Tko daje novac kandidatima ne smije misliti da će to ostati tajna. Prije svega pravo je donatora da znaju tko osim njih daje novac i u kojoj količini.

Zahtjev za poštenjem i transparentnošću nije goli moralni zahtjev, već zahtjev razvitka demokratskih običaja i normi. Ne može se shvatiti kao prolazno sredstvo neposrednih

političkih ciljeva već kao demokratski standard. U mnogim zemljama takve odredbe i ne postoje u zakonima već su obaveza ustavnog običaja. Ako nešto i nije zahtjev lošeg zakona, zahtjev je dobrih namjera da, osim slobodnih, imamo i poštene izbore. Glasaci vole poštene političare, prepoznaju prikrivanja, ne zaboravljaju i ne opraštaju financijske prijevare. Usput, možda samo treba upozoriti na to da hrvatski kazneni zakon poznaje cijeli niz kaznenih djela kojima sprječava manipulaciju izborima i razne oblike prijevare.

Izbori nisu nadmetanja stranačke svite ili prenemaganja kandidata. Oni su i ugovor između birača i izabranih. Tržište na kojem se povjerenje razmjenjuje za obavezu poštenog obnašanja javne službe. A to je već trgovina u kojoj vrijedi pravilo čistih računa.

Element koji svakako utječe na prihvatljivost prijedloga je stvaranje europskih standarda financiranja političkih stranaka. Činjenica da se istovremeno u velikom broju zemalja donose novi zakoni nije samo proces homogenizacije zakonodavstva već i stvaranje situacije u kojoj svatko tko se takvih standarda ne pridržava - bez obzira na formalno pitanje obveznosti međunarodnih akata - ostaje stigmatiziran i marginaliziran time da nije prihvatio norme koje se smatraju normalnim sastojkom demokratskog razvitka. Onako kako je s vremenom postalo neprihvatljivo da izbori budu parada bogataša ili da budu zabranjeni za žene, tako su i plutokratski i koruptivni procesi u financiranju političkih stranaka postali neprihvatljivi. Nema efikasne demokracije koja dozvoljava preferiranje i klijentalizam. Financiranje političkih stranaka i nadzor troškova izbornih nadmetanja u tom smislu nisu tehničko pitanje kontrole financija već pitanje poštenih i slobodnih izbora.