

TRANSPA-  
RENTNOST  
FINANCI-  
RANJA PO-  
LITIČKIH  
STRANAKA

HRVATSKA 2011

# Transparency International Hrvatska osnovan je u lipnju 2000. godine.

[www.transparency.hr](http://www.transparency.hr)

Autor: dr. sc. Hrvoje Mataković

Glavni istraživač projekta: Zorislav Antun Petrović

©2011 TI Hrvatska. Sva prava pridržana.

ISBN: 978-953-7045-12-8

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 786416.

U pripremi ovog izvješća nastojali smo provjeriti točnost svih informacija koje su u njemu navedene. Svi podaci smatraju se točnim u studenom 2011. Usprkos tome, TI Hrvatska ne može preuzeti odgovornost za posljedice korištenja navedenih informacija za druge svrhe ili u drugim kontekstima.



Ovaj dokument pripremljen je uz financijsku potporu Ministarstva vanjskih poslova Norveške. Za sadržaj dokumenta odgovoran je Transparency International Hrvatska i ni u kom slučaju ne može se smatrati da izneseni stavovi odražavaju stavove Ministarstva vanjskih poslova Norveške.

# Osnovne napomene

CRINIS je istraživačka metodologija kojom se procjenjuje zakonodavni sustav i ispituju postupci ključnih aktera uključenih u političko financiranje, a koja polazi od uvjerenja da je transparentnost preduvjet za praćenje novca u politici. Svrha ovog istraživanja bila je prepoznati propuste i nedostatke u sustavima političkog financiranja, s ciljem povećanja transparentnosti financiranja političkih stranaka.

Uz potrebne prilagodbe regionalnom kontekstu metodologija, koju su zajednički razvili Transparency International (TI) i Carter Center, uspješno je primijenjena u nizu zemalja Latinske Amerike, Azije i Afrike. Ovo izvješće predstavlja rezultate istraživanja provedenog u Hrvatskoj u sklopu regionalnog istraživanja koje je, osim u našoj zemlji, provedeno u Albaniji, Makedoniji, Srbiji te na Kosovu.

Različita ispitivanja javnog mnijenja i stavova stručnjaka koje je provodio Transparency International Hrvatska, uključujući i Globalni korupcijski barometar, pokazuju da javnost u Hrvatskoj doživljava političke stranke kao jedan od dijelova društva najviše izloženih rizicima korupcije. Tranzicija ka višestranačkoj demokraciji u regiji otvorila je nove mogućnosti za političku korupciju, kao što je primjerice kupovanje utjecaja u donošenju odluka tijela javne vlasti kroz političke donacije. S obzirom da aktivnosti političkih stranaka zahtijevaju sve veću sofisticiranost – i sve veće troškove – sve više raste važnost i potreba za donacijama. Kao rezultat, političke stranke sve su više izložene financijskim ponudama koje za uzvrat kasnije traže vraćanje usluge, čime dolazi do stvaranja klijentelističkog odnosa.

Smanjivanje rizika korupcije u političkom financiranju ne znači nužno smanjivanje iznosa novca koji je na raspolaganju strankama, već osiguranje da novac koji ulazi u politiku ne dolazi iz nezakonitih ili potencijalno upitnih izvora. Povećana transparentnost i javnost informacija o tijekovima novca u politici može pomoći u eliminaciji koruptivnih praksi. Transparentnost time postaje temelj za regulaciju financiranja političkih stranaka i postaje sredstvo za verifikaciju i detekciju zloupotreba te pruža građanima informacije koje su im nužne kako bi na izborima mogli donijeti utemeljenu odluku o tome za koga glasati.

Ovo istraživanje bavilo se redovnim (neizbornim) financiranjem političkih stranaka, i nije uzimalo u obzir financiranje izbornih kampanja. Ova ključna komponenta političkog financiranja bit će procjenjivana u sljedećoj etapi projekta koja će se realizirati tokom 2012. godine.



# Sadržaj


Predgovor	5
1. Sažetak	7
2. Uvod i osnovne napomene o istraživanju	8
3. Opći kontekst o političkom financiranju	9
4. Metodologija	12
5. Rezultati istraživanja	15
1. dimenzija: Interno računovodstvo	16
2. dimenzija: Izvještavanje nadzornim tijelima	16
3. dimenzija: Opseg izvještavanja	17
4. dimenzija: Detaljnost izvještaja	17
5. dimenzija: Pouzdanost izvještaja	18
6. dimenzija: Dostupnost informacija	19
7. dimenzija: Preventivne mjere	20
8. dimenzija: Sankcije	21
9. dimenzija: Državni nadzor	22
10. dimenzija: Javni nadzor	23
6. Preporuke	24
7. Prilog – Popis sudionika istraživanja	25



# Predgovor

Političke stranke imaju središnju ulogu u političkom natjecanju: one su neizbježan i prijeko potreban instrument demokratske vlasti. Budući da su razvijene demokracije postale stranačke demokracije, problematika vezana uz stranačko financiranje postala je iznimno važno pitanje za svako demokratsko društvo - upravo je način na koji političke financije utječu na odnos stranaka s članovima, biračima i širom javnosti bitan za kakvoću funkcioniranja demokracije. Ta važnost posebno je izražena kod novih demokracija budući da one nemaju dovoljno vlastitog iskustva u koje se mogu pouzdati prilikom stvaranja sustava stranačkih financija. Novac ima simboličku i praktičnu vrijednost u političkom natjecanju i upravo zbog toga jer je novac važan u politici, on može ugroziti demokraciju ako se njegova uloga pravilno ne uredi.

Transparency International Hrvatska važnost te problematike prepoznao je još 2003. godine izdavanjem brošure 'Novac u politici: prijedlozi za uređenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja' i to je bio jedan od pionirskih pokušaja bavljenja političkim financijama u Hrvatskoj. Projekt 'Suzbijanje političke korupcije' pokrenut 2005. godine bio je mnogo opširniji, kako po trajanju, tako i po ciljevima, i rezultirao je nacrtom Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe. CRINIS je treći projekt vezan uz političke financije u kojem sudjeluje Transparency International Hrvatska. Vjerujemo da će implementacija tog projekta unijeti još više svjetla u tu, do sada, prilično mutnu sferu političkog života u Hrvatskoj.



Nikola Kristić, predsjednik  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL HRVATSKA





# 1. Sažetak

Političke financije u Hrvatskoj na ovome testu dobile su prosječnu ocjenu 7. Ako uzmemo u obzir da postoje tri evaluacijske kategorije, *nedovoljno* (od 0 do 3,3), *prosječno* (od 3,4 do 6,7) i *dobro* (od 6,8 do 10), možemo zaključiti da je postignuti rezultat na granici između kategorija prosječno i dobro. Neka zakonska rješenja u Hrvatskoj zaista su dobra, međutim, postoji još mnogo prostora za poboljšanja, poglavito kod implementacije tih zakonskih odredbi. Da su dobra postojeća zakonska rješenja nedovoljna za suzbijanje političke korupcije pokazale su brojne afere koje su izbijale od početka 90-ih godina prošlog stoljeća, a kulminirale su u posljednje dvije godine, uhićenjem hrvatskog premijera i nekoliko visokopozicioniranih dužnosnika.

Neke od najlošije ocijenjenih kategorija su kategorije dostupnost informacija i sankcije koje su dobile ocjene 5,7, odnosno 4,0. Te dvije kategorije međusobno su povezane pa vjerojatno i tu leži uzrok tako lošeg rezultata – ako ne postoje adekvatne sankcije, iluzorno je očekivati da će političke stranke javnosti prezentirati točne podatke o svojim financijama. Dosadašnja iskustva u Hrvatskoj pokazala su da ne možemo birati između mrkve i štapa već isključivo primijeniti opciju štapa – zakonskim rješenjima sankcije su dobro definirane pa treba raditi na njihovoj primjeni. Financijski izvještaji koje podnose stranke dizajnirani su dosta detaljno i opširno te su postigli relativno visoke rezultate (ocjene 8,4 i 9,4), međutim, točnost tih izvještaja pokazala se dosta upitnom i stoga je taj segment nisko ocijenjen (ocjena 4,8). On je jedna od bolnih točaka hrvatskog sustava stranačkih financija i u tom segmentu je potrebno uložiti mnogo napora kako bi se postigla zadovoljavajuća razina transparentnosti, poput one u zemljama razvijene demokracije.

Uspoređujući zakonska rješenja i praksu pokazalo se da su rezultati za zakonska rješenja (ocjena 8) općenito gledajući viši od rezultata za praksu (ocjena 6), što pokazuje da se nisu dosljedno implementirala zakonska rješenja i da upravo na tome treba biti naglasak budućih aktivnosti.

Hrvatska je u veljači dobila novi zakon o financiranju političkih aktivnosti i predizbornih kampanja koji je stupio na snagu početkom ožujka. U taj zakon su velikim dijelom ugrađene preporuke GRECO-a iz 2009.<sup>1</sup> koje se odnose na pravni okvir, što predstavlja značajno poboljšanje legislative. S obzirom na to da je bilo vrlo malo vremena za prikazivanje djelotvornosti novog zakona u praksi i malo mogućnosti za njegovu provjeru (do sada nisu predani financijski izvještaji temeljeni na odredbama novog zakona niti su provođeni izbori od njegova donošenja), analiza prakse u velikoj je mjeri ovisila o primjeni i percepciji do tada važećeg zakonodavstva. Kako je istaknuto

u izvještaju GRECO-a za 2009., glavni izazov na putu do dosta transparentnog sustava financiranja politike u Hrvatskoj i dalje je djelotvorna implementacija zakona i potvrda njegove djelotvornosti u praksi.

Kako bi se unaprijedila implementacija propisa te sustav financiranja političkog sustava u Hrvatskoj, predlaže se sljedećih 5 mjera:

1. Pravne odredbe trebale bi specificirati više detalja u financiranju redovnih aktivnosti političkih stranaka. Izvještaji bi trebali predvidjeti više detalja u godišnjem financiranju političkih stranaka, uključujući i negotovinske donacije te popuste na dobra i usluge.
2. Prije predavanja financijskih izvještaja mjerodavnim institucijama trebala bi ih provjeriti neovisna revizorska kuća, što bi osiguralo višu razinu izvještavanja.
3. Stroža implementacija sankcija je nužna. Tijela javne vlasti, a osobito sudovi, trebala bi inzistirati na striktnom provođenju sankcija za svako kršenje zakona.
4. Organizacije civilnog društva, novinari i pojedinci trebali bi biti poticani na prijavljivanje svih prekršaja mjerodavnim tijelima. Da bi se mijenjalo okruženje i politička kultura, ključno je da javnost bude informirana o prirodi regulative vezane uz financiranje političkih procesa.

1. Treći evaluacijski krug: Evaluacijski izvještaj o transparentnosti financiranja stranaka u Hrvatskoj (Tema II) usvojen na plenarnoj sjednici GRECO-a u Strasbourgu 30. rujna – 4. prosinca 2009.

## 2. Uvod i osnovne napomene o istraživanju

Nastanak političkih stranaka i višestranačkog sustava u Hrvatskoj ima uzroke u nemogućnosti tadašnjeg komunističkog sustava da 'zajamči stabilan i perspektivan razvoj svojim građanima'<sup>2</sup> pa je stoga bilo nužno ustanovljavanje novog poretka koji ima temelje u liberalnim i demokratskim vrijednostima. Tranzicijski procesi u Hrvatskoj bili su složeniji i teži nego u ostalim zemljama srednje i istočne Europe, posebice zbog procesa vezanih uz raspad Jugoslavije i izbijanje ratnih sukoba koji su 'bitno otežavali izbor strategije djelovanja kolektivnih aktera'<sup>3</sup>.

Prva politička stranka osnovana je 2. veljače 1989. godine. Zakon o političkim organizacijama (NN 19/90, 28/90, 59/90 i 2/91) donesen je u travnju 1990. godine kao izravna reakcija na nastanak novih stranaka, i to kao zakašnjela reakcija, budući da su najprije nastale političke stranke, a tek je naknadno donesen zakon - sve do travnja 1990. godine novonastale stranke djelovale su izvan zakona, budući da sve do tada nije bio zakonski reguliran njihov status. Zakon o političkim organizacijama stranačke financije spominje u samo tri članka, i to na deklarativan i usputan način.

Tijekom prvih petnaest godina višestranačke demokracije financiranje političkih stranaka u Hrvatskoj nije bilo predmetom snažnije regulacije; dapače, u usporedbi s regulacijom kakva postoji u većini zemalja razvijene demokracije, poput primjerice Njemačke ili SAD-a, regulacija stranačkog financiranja u Hrvatskoj gotovo da nije postojala. Modaliteti stjecanja i trošenja stranačkog novca te sustav kontrole i eventualnog kažnjavanja prekršitelja nisu bili jasno određeni. U tom trenutku što se tiče regulative Hrvatska je zaostajala za ostatkom Europe dvadesetak godina.

Zakon o političkim strankama (NN 76/93, NN 111/96, NN 164/98, NN 36/01) donesen je 1993. godine. Od 32 članka toga zakona njih tek 6 se odnosi na stranačko financiranje. Budući da nije bio uspostavljen sustav nadzora i sankcioniranja, tih nekoliko ionako slabih zakonskih odredbi stranke se nisu pridržavale, već su nekažnjeno radile ono što su htjele. Da je početkom devedesetih donošenjem zakona na adekvatan način riješeno stranačko financiranje i da su se odredbe tog zakona zaista implementirale, u mladoj demokraciji poput Hrvatske razvijali bi se običaji i dobra praksa transparentnog stranačkog financiranja. Nažalost, taj scenarij bio je malo vjerojatan u državi s totalitarnom prošlošću gdje je stranka na vlasti bila

izvor koruptivnih i klijentelističkih djelatnosti i gdje je članstvo u vladajućoj stranci osiguravalo privatne pogodnosti i probitke. U takvim okolnostima došlo je do nekontroliranog širenja političke korupcije.

Borba protiv korupcije jedno je od šest istaknutih pitanja koje je valjalo rješavati u okviru predpristupne strategije Hrvatske kao države kandidata u okviru pregovora o članstvu u Europskoj uniji. Europska unija učestalo je upozoravala na nedostatke Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije, a njezini su predstavnici u mnogo navrata isticali važnost borbe protiv političke korupcije. U svojem izvještaju o napretku Republike Hrvatske iz 2006. godine<sup>4</sup> Europska je komisija jasno naznačila kako je nužno regulirati financiranje političkih stranaka. Donošenje zakona o financiranju političkih stranaka bio je jedan od zadataka navedenih u Nacionalnom programu suzbijanja korupcije (NN 39/06), čije je provođenje također bio jedan od uvjeta za pristupanje Europskoj uniji. Drugim riječima, Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata<sup>5</sup> (NN 1/07) izravna je reakcija na pritisak međunarodne zajednice, i da nije bilo toga pritiska, sasvim je izvjesno da bi se, kao i do tada, i dalje primjenjivale odredbe Zakona o političkim strankama iz 1993. godine. Da je Zakon donesen samo da bi se zadovoljili formalni zahtjevi, a ne da bi se zaista adekvatno regulirala ta problematika, evidentno je iz činjenice da Zakonom nisu regulirana mnoga važna pitanja poput, primjerice, financiranja predizbornih kampanja, koje se općenito smatra problematičnim.

Iako Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe<sup>6</sup> (NN 24/11) i njegove izmjene (NN 61/11) predstavljaju poboljšanje postojećeg zakonskog okvira, stvarni pozitivni pomaci u sferi financiranja političkih stranaka dogodit će se tek striktnom implementacijom Zakona te nadzorom i sankcioniranjem eventualnih kršenja Zakona.

2. Prpić, Ivan, 2004.: Riječ unaprijed, u: Prpić, Ivan (ur.): Država i političke stranke. Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, XI.

3. Kasapović, Mirjana, 1996.: Demokratska tranzicija i političke stranke. Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 153.

4. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/hr\\_sec\\_1385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf)

5. U daljem tekstu Zakon o financiranju političkih stranaka.

6. U daljem tekstu Zakon o financiranju političkih aktivnosti.

### 3. Opći kontekst o političkom financiranju

#### ZAKONODAVNI OKVIR POLITIČKOG FINANCIRANJA: PREDIZBORNA RAZDOBLJA I RAZDOBLJA IZMEĐU IZBORA

Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01) ne sadrži definiciju političke stranke, već u članku 6. iznosi samo načelne odredbe prema kojima je 'osnivanje političkih stranaka slobodno' te se još navodi da 'unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima'. Detaljnije određenje i uređenje političkih stranaka prepušta se zakonu ('zakon uređuje položaj i financiranje političkih stranaka'). Zanimljivo je da u stavku 3. navedenog članka stoji da 'stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine'.

Hrvatski parlament, Sabor, jednodoman je, sa 151 zastupnikom koji imaju četverogodišnji mandat. Od toga broja ih se 140 bira u deset izbornih jedinica u Hrvatskoj, tri zastupnika se biraju u posebnoj jedinici za dijasporu, a preostalih osam predstavljaju nacionalne manjine.

Unatoč ustavnim odredbama, više od petnaest godina političke financije u Republici Hrvatskoj bile su nedovoljno regulirane. Prvi zakonski akt koji je regulirao političke stranke bio je Zakon o političkim organizacijama donesen 1990. godine i on stranačke financije spominje samo u tri članka, na deklarativan i usputan način. Zakon o političkim strankama regulirao je neka općenitija pitanja, poput osnivanja stranke, njezina statuta, prestanka rada stranke, a pitanje financiranja političkih stranaka bilo je regulirano s tek 6 od ukupno 32 članka Zakona. Odredbe tih 6 članaka bile su napisane vrlo šturo i općenito, a jedina konkretna odredba koja se odnosila na stranačko financiranje nalazila se u članku 19., gdje se određuje način obračunavanja financijskih transfera koji se doznaju na stranačke račune iz državnog proračuna. Ostali članci bili su općeniti i u njima nije bila sadržana nikakva konkretna regulacija stranačkih financija, a glavna prepreka u regulaciji stranačkih financija bilo je nepostojanje obaveze detaljnog objavljivanja prihoda i rashoda političkih stranaka. Provođenje toga zakona uglavnom je izostalo, pa čak i kod odredbi koje su bile sasvim jasne, bez obzira na to što su odredbe Zakona 'pisane kao *ius cogens*, dakle kao striktno obvezujuće pravo'<sup>7</sup>. Među svim strankama u Hrvatskoj postojao je svojevrstan prešutni sporazum o izbjegavanju te teme i one su se 'sustavno oglašivale na zahtjeve za potrebom adekvatnijeg reguliranja ove materije'<sup>8</sup>, tj. za donošenjem novog zakona koji će se isključivo baviti regulacijom financiranja političkih stranaka i kampanja.

Stranačke financije, u jednom svojem dijelu, bile su regulirane također i Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 59/03, NN 69/03) te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave (NN 33/01). Jedina konkretna odredba u Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor koja se tiče financiranja promidžbe nalazila se u članku 31.: 'Svaka politička stranka koja je istakla liste za izbor zastupnika u sabor dužna je do početka izborne promidžbe objaviti okvirne podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koje namjeravaju potrošiti za izbornu promidžbu'. Ta odredba, kao i većina ostalih odredbi o stranačkim financijama, ostala je mrtvo slovo na papiru kojeg se nitko nije pridržavao: primjerice, na izborima 2000. godine te podatke objavila je jedino koalicija SDP-HSLS<sup>9</sup>. Sadržajni nedostaci toga zakona su brojni: Zakon nije sadržavao odredbe o ograničenju stjecanja prihoda, o ograničenju visine troškova predizborne kampanje, a također nije postojala obveza objavljivanja cjelovitog detaljnog financijskog izvještaja nakon izbora. Zakon nije predvidio ni tijelo koje bi nadziralo financiranje predizborne kampanje. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave još je šturiji od Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor: osim što se na njega odnose svi gore navedeni nedostaci Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, on ne sadrži ni odredbu o obvezi objavljivanja visine sredstava koja se namjeravaju potrošiti u kampanji.

Nakon značajnog pritiska međunarodne zajednice, Sabor je krajem 2006. godine usvojio Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Tim zakonom prvi put su regulirani: članarine i dobrovoljni priloz, anonimni dobrovoljni priloz, dobrovoljni priloz iz inozemstva, zabranjeni izvori financiranja, a regulirana je i zabrana pritisaka i obećanja te zabrana davanja donacije preko treće osobe. Unatoč tome, taj zakon nije sadržavao brojne odredbe koje su uobičajene u takvom tipu zakona u zemljama razvijene demokracije, ali također i u tranzicijskim zemljama. Najveća mana toga zakona jest da uopće ne regulira predizbornu kampanju iako su se odredbe o predizbornoj kampanji, napisane po uzoru na najbolja svjetska iskustva, nalazile u Nacrtu zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe koji su izradili te uputili svim relevantnim javnim tijelima, Transparency International Hrvatska. Zakonodavac ih je sasvim jednostavno mogao inkorporirati u novodoneseni zakon, ali očito da za to nije postojala politička volja. Tadašnja vlada, kao predlagatelj toga zakona, složeno i neugodno pitanje financiranja predizborne kampanje ostavila je 'u naslijeđe' nekoj drugoj vladi.

7. Kregar, Josip / Marko, Jozef, 2004.: Financiranje političkih stranaka, u: Prpić, Ivan (ur.): Država i političke stranke, Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, 88.

8. Mataković, Hrvoje, 2007.: Predgovor, u: Mataković, Hrvoje (ur.): Novac i politika, Transparency International Hrvatska, Zagreb, 6.

9. Kregar, Josip / Marko, Jozef, 2004.: Financiranje političkih stranaka, u: Prpić, Ivan (ur.): Država i političke stranke, Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, 89.

Financiranje redovitog funkcioniranja političkih stranka te predizbornih kampanja na parlamentarnim, lokalnim i predsjedničkim izborima regulirano je s više zakona i podzakonskih akata:

1. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11, 61/11)
2. Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku dobrovoljnih priloga (donacija) i članarina, izvješćima o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješćima o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te financijskim izvještajima za financiranje izborne promidžbe (NN 50/11)
3. Zakon o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)
4. Zakon o državnoj reviziji (NN 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, 44/01, 177/04)
5. Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (NN 165/03, 105/07)
6. Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 10/08, 7/09).

Navest ćemo neke od temeljnih značajki sustava političkih financija u Hrvatskoj: javno financiranje, ograničenja prihoda, ograničenja rashoda i zabranjene izvore prihoda.

#### JAVNO FINANCIRANJE

Sustav političkih financija u Hrvatskoj pripada kontinentalnom modelu financiranja političkih stranaka, a karakterizira ga financiranje stranaka iz državnog proračuna<sup>10</sup>: takav sustav primjenjuju sve tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe, a količina proračunskog novca koji dobivaju stranke varira od zemlje do zemlje. Političke stranke mogu se financirati iz sredstava državnog proračuna te iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave (čl. 2. Zakona o financiranju političkih aktivnosti), a sredstva za njihovo financiranje osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske, u iznosu od 0,05% ostvarenih rashoda poslovanja iz prethodno objavljenoga godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna (čl. 3.).

Pravo na financiranje iz sredstava državnog proračuna imaju političke stranke koje imaju zastupnika u Hrvatskom saboru a pravo na financiranje iz sredstava proračuna jedinica lokalne samouprave imaju političke stranke koje imaju člana u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (čl. 4.). Sredstva se raspoređuju na način da se utvrdi jednaki iznos sredstava za svakog zastupnika tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerna broju njezinih zastupnika u trenutku konstituiranja predstavničkog tijela (čl. 5.). Za svakoga izabranog zastupnika podzastupljenog spola, tj. ženskog spola, političkim strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10% iznosa predviđenog po svakom zastupniku, čime se pokušava i financijskim sredstvima poticati participacija žena u političkom životu.

#### OGRANIČENJA PRIHODA

Ograničenja prihoda uvedena su u Hrvatskoj prvi put 2007. godine Zakonom o financiranju političkih stranaka.

Prema sada važećem zakonu (čl. 11.), ukupan iznos donacija fizičke osobe jednoj političkoj stranci ili nezavisnom zastupniku/ listi ne smije prelaziti iznos od 30.000 kuna u kalendarskoj godini.

Ukupan iznos donacije pravne osobe:

- › jednoj političkoj stranci te kandidatu na izborima za predsjednika Republike Hrvatske ne smije prelaziti iznos od 200.000 kuna u kalendarskoj godini.
- › nezavisnom zastupniku, zastupniku nacionalnih manjina te nezavisnoj listi i kandidatu za zastupnika pripadnika nacionalnih manjina na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor i na izborima za članove u Europski parlament ne smije prelaziti iznos od 100.000 kuna u kalendarskoj godini.
- › nezavisnom članu predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave te nezavisnoj listi i kandidatu na izborima na lokalnoj razini ne smije prelaziti iznos od 30.000 kuna u kalendarskoj godini.

Tim odredbama značajno je poboljšano prethodno zakonsko rješenje po kojem je ukupan iznos donacija fizičke osobe jednoj političkoj stranci bio ograničen na 90.000 kuna u jednoj kalendarskoj godini, a ukupan iznos donacija pravne osobe na 1.000.000 kuna, čime je zakonodavac iznimno pogodovao pravnim osobama ostavivši im mogućnost da strankama doniraju tako visok iznos.

#### OGRANIČENJA TROŠKOVA

Zakon u članku 17. ograničava troškove u predizbornim kampanjama, ali ne regulira visinu troškova redovitog poslovanja političkih stranaka. Tako ukupan iznos troškova izborne promidžbe po kandidatu, odnosno političkoj stranci, ne smije prelaziti iznos veći od:

- › 8.000.000 kuna na izborima za predsjednika Republike Hrvatske,
- › 1.500.000 kuna u jednoj izbornoj jedinici na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor,
- › 1.500.000 kuna na izborima za članove za Europski parlament,
- › 500.000 kuna na izborima za gradonačelnika grada Zagreba,
- › 400.000 kuna na izborima za župana, gradonačelnika velikoga grada i grada sjedišta županije,
- › 250.000 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika,
- › 100.000 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika,
- › 50.000 kuna na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 3.000 stanovnika.

10. Financiranje političkih stranaka uvedeno je 1993. godine usvajanjem Zakona o političkim strankama.

## ZABRANJENI IZVORI PRIHODA

Poput ograničenja prihoda, i zabrana određenih izvora financiranja također je u Hrvatskoj prvi put uvedena 2007. godine Zakonom o financiranju političkih stranaka. Aktualno zakonsko rješenje nije se mnogo mijenjalo u odnosu na to inicijalno rješenje.

Tako se u članku 22. navodi da se zabranjuje da političke stranke i nezavisne zastupnike/ liste financiraju:

- › strane države, strane političke stranke, strane pravne osobe,
- › državna tijela, javna poduzeća, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne samouprave ima udjele ili dionice te javne i druge ustanove u vlasništvu Republike Hrvatske ili lokalne samouprave,
- › udruge radnika i poslodavaca,
- › udruge, zaklade i fondacije koje zastupaju ili predstavljaju državni/ lokalni dužnosnici,
- › vjerske zajednice, humanitarne te druge neprofitne organizacije,
- › fizičke i pravne osobe protiv kojih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima,
- › anonimni izvori.

Također je zabranjeno davanje donacija preko trećih osoba (posrednika).

## 4. Metodologija

Metodologija CRINIS uključuje provjeru dviju vrsta političkog financiranja: financiranje političkih stranaka izvan predizbornih razdoblja te financiranje predizbornih promidžbi za parlamentarne i predsjedničke izbore. Ovo izvješće bavi se samo provjerom financiranja godišnjih aktivnosti političkih stranaka u 2010. godini, što je uključivalo mobilizaciju podrške stranačkoj strukturi i njezinim aktivnostima tijekom te godine, u kojoj se nisu održavali izbori.

Metodologija uključuje analizu zakonodavnog okvira za transparentnost političkog financiranja, pri čemu se on uspoređuje s međunarodno priznatim načelima. Drugim se pak istra-

živačkim metodama analizira praksa. Temeljitom analizom zakonodavnog okvira i prakse dobivaju se snažni empirijski dokazi koji upućuju na područja u kojima su potrebne reforme.

Iz podataka prikupljenih u istraživanju izračunan je indeks transparentnosti financiranja političkih stranaka. Razina transparentnosti kvantificirana je uzimajući u obzir sljedećih deset dimenzija (tablica 1.).

TABLICA 1: DESET DIMENZIJA TRANSPARENTNOSTI POLITIČKOG FINANCIRANJA	
DIMENZIJA	OPĆA PITANJA ZA IZRADU POKAZATELJA
1. Interno računovodstvo političkih stranaka	Postoji li zakonska obveza vođenja knjiga? U kojoj mjeri te poslove obavljaju stručne osobe?
2. Izvještavanje državnoj agenciji za nadzor (Državni ured za reviziju)	Prema zakonu, polažu li stranke, pružatelji usluga, donatori i mediji račune o svojoj uključenosti u političko financiranje? Kada i u kojem obliku?
3. Sveobuhvatnost ili opseg izvještavanja	Uključuju li izvještaji javne i privatne izvore? Uključuju li ti izvještaji prihode i rashode? Uključuju li novčane doprinose, nenovčane doprinose, popuste na nabave itd.?
4. Detaljnost izvještaja	Prema zakonu, uključuju li izvještaji podatke o pojedinim donacijama? Je li u njima jasno naveden identitet donatora za svaku donaciju?
5. Pouzdanost izvještaja	Objavljuju li različiti akteri u izvještajima sva sredstva? Prema saznanju stručnjaka, u kojoj su mjeri izvještaji točni?
6. Dostupnost podataka	Jesu li državne agencije/ stranke obavezne objaviti podatke o političkim financijama? U kojoj su mjeri u praksi ti podaci dostupni stručnjacima, novinarima i običnim građanima?
7. Preventivne mjere	Uplaćuju li se donacije isključivo na službene bankovne račune? Postoje li rupe u zakonu koje pogoduju anonimnim donatorima?
8. Sankcije	Kakve građanske, kaznene i političke sankcije postoje u zakonskoj regulativi? Provode li se u praksi zakoni i koliko strogo?
9. Državni nadzor (Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo)	Ocjenjuju li stručnjaci da su institucije državnog nadzora neovisne? Smatraju li ih učinkovitima? Prema njihovoj vlastitoj procjeni, nedostaje li im kadrova? Postoji li potreba za usavršavanjem?
10. Javni nadzor	Postoje li organizacije civilnog društva koje nadziru političke financije? U kojim su područjima političkog financiranja aktivne? Prema ocjeni stručnjaka, jesu li organizacije državnog nadzora neovisne?

INTERNO RAČUNOVODSTVO (dimenzija 1) upozorava na način na koji političke stranke upravljaju svojim financijskim resursima. Dimenzijom IZVJEŠTAVANJE DRŽAVNOJ NADZORNOJ AGENCIJI (dimenzija 2) ocjenjuje se mjera u kojoj stranke ili kandidati polažu račune državnom nadzornom tijelu. Sljedeće tri dimenzije – OPSEG IZVJEŠTAVANJA (dimenzija 3), DETALJNOST IZVJEŠTAVANJA (dimenzija 4) i POUZDANOST IZVJEŠTAJA (dimenzija 5) – bave se prirodom podataka navedenih u financijskim izvještajima i pokušavaju ocijeniti kvalitetu podataka koji se prijavljuju državnim nadzornim tijelima. Ona ocjenjuju ključna područja kao što su relevantne financijske aktivnosti, uključujući gotovinske transakcije, nenovčane transakcije i ostale, identitet donatora, vjerodostojnost podnesenih podataka i vjerodostojnost izvještaja ključnih aktera. DOSTUPNOST PODATAKA (dimenzija 6) analizira u kojoj su mjeri javnosti dostupni podaci o političkim financijama. Treća grupa dimenzija, koja uključuje PREVENCIJU (dimenzija 7), SANKCIJE (dimenzija 8) i DRŽAVNI NADZOR (dimenzija 9), istražuje u kojoj se mjeri instrumenti nadzora pridržavaju

pravila i propisa. To uključuje preventivne mjere koje omogućuju djelotvoran nadzor, dostupnost sankcija, te institucije i aktere koji su zaduženi za provođenje nadzora. Konačno, JAVNI NADZOR (dimenzija 10) bavi se nadzorom i praćenjem koje provode civilno društvo i mediji, bez obzira na formalno državno tijelo za nadzor političkih financija.

Podaci prikupljeni iz širokog spektra izvora i uz različite istraživačke metode okupljaju više od 75 evaluacijskih pokazatelja (0 zakonskoj regulativi i praksi). Pitanja za svaki pokazatelj imaju različit raspon odgovora te imaju različit utjecaj na konačni rezultat svakog pokazatelja. Svaki pokazatelj izražava se vrijednošću na skali od 0 do 10, gdje 10 znači da određena država zadovoljava sve kriterije u vezi s transparentnosti i polaganjem računa, a 0 znači da ni jedan od tih kriterija nije zadovoljen. Rezultati između 0 i 10 podijeljeni su u tri kategorije: *nedovoljno* (od 0 do 3,3), *prosječno* (od 3,4 do 6,7) i *dobro* (od 6,8 do 10).

TABLICA 2. KVANTITATIVNI INDEKS TRANSPARENTNOSTI U FINANCIRANJU POLITIČKIH STRANAKA		
DIMENZIJE, POKAZATELJI I OMJER ZAKONSKE REGULATIVE I PRAKSE		
DIMENZIJA	BROJ POKAZATELJA	OMJER REGULATIVE I PRAKSE
1. Interno računovodstvo	ukupno 7 3 zakon 4 praksa	50% zakon 50% praksa
2. Izvještavanje državnoj agenciji za nadzor (Državni ured za reviziju)	ukupno 9 5 zakon 4 praksa	50% zakon 50% praksa
3. Opseg izvještavanja	ukupno 4 2 zakon 2 praksa	50% zakon 50% praksa
4. Detaljnost izvještaja	ukupno 5 3 zakon 2 praksa	50% zakon 50% praksa
5. Pouzdanost izvještaja	ukupno 3	100% praksa
6. Dostupnost podataka	ukupno 15 6 zakon 9 praksa	50% zakon 50% praksa
7. Preventivne mjere	ukupno 10 5 zakon 5 praksa	50% zakon 50% praksa
8. Sankcije	ukupno 12 6 zakon 6 praksa	50% zakon 50% praksa
9. Državni nadzor (Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo)	ukupno 5 2 zakon 3 praksa	50% zakon 50% praksa
10. Javni nadzor	ukupno 5	100% praksa

## IZVORI PODATAKA

U ovom istraživanju podaci su se prikupljali iz primarnih i sekundarnih izvora. Proučeni su relevantni zakoni kako bi se ocijenio zakonodavni okvir. Da bi analizirao praksu, istraživački je tim proučio izvještaje političkih stranaka i nadzornih tijela te razgovarao s raznim dionicima da bi stekao uvid u funkcioniranje sustava političkog financiranja i njegov nadzor. Predmetom istraživanja, kao ključni akteri, bilo je sedam<sup>11</sup> političkih stranaka, odabranih na temelju broja zastupničkih mjesta osvojenih na posljednjim parlamentarnim izborima (vidi Dodatak A) te njihovi računovođe/ blagajnici.

Obavljena su terenska istraživanja da bi se utvrdilo u kojoj su mjeri podaci o financiranju političkih stranaka dostupni građanima i u skladu s time ocijenio odaziv različitih institucija, uključujući stranke, državne agencije za nadzor i donatore. Ispitivanja dostupnosti informacija obavio je istraživački tim koristeći se standardnim postupkom kontaktiranja s raznim akterima. Drugu skupinu ispitivanja obavila je grupa volontera koja se sastojala od prosječnih građana. Cilj je bio usporediti mogućnost pristupa istoj vrsti informacija aktera s različitim razinama znanja i brojem, odnosno vrstama kontakata.

## METODE PRIKUPLJANJA PODATAKA

Dionici, među kojima su nadzorna tijela, stranački računovođe i donatori koji doniraju strankama novac, kao i tvrtke koje ne daju donacije političkim strankama, intervjuirani su prema pitanjima iz upitnika. Medijske kuće nisu bile uključene u ovaj krug istraživanja vezano uz medijski prostor koji daju

ili prodaju strankama, budući da hrvatski zakon ne dopušta oglašavanje političkih stranaka osim za vrijeme predizborne promidžbe. Podaci o prihodima i rashodima stranaka preuzeti su s njihovih internetskih stranica. U navedenom ispitivanju s građanima, ispitanici su dobili popis konkretnih podataka o redovnom financiranju političkih stranaka koje su trebali prikupiti putem različitih komunikacijskih medija – interneta, telefona ili službenih pisama kojima su se tražile informacije.

Tablica 3. daje skraćeni prikaz vrsta prikupljenih informacija, izvora informacija i metodu prikupljanja podataka.

## OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

Ovo istraživanje ima nekoliko ograničenja, što uključuje izazove s kojima se suočio istraživački tim tijekom projekta. Na naš upit nije se odazvala jedna od stranaka (SDP) i jedno od nadzornih tijela (Ministarstvo financija – Porezna uprava<sup>12</sup>), a odaziv donatora bio je dosta slab.

Premda je istraživački tim nastojao da skupina građana koja je tražila zadane informacije o financiranju političkih stranaka odražava prosjek stanovništva Hrvatske, taj kriterij nije bio zadovoljen u obrazovnom smislu (svi sudionici u istraživanju imali su barem završeno srednjoškolsko obrazovanje).

VRSTA INFORMACIJA	IZVOR INFORMACIJA	METODA PRIKUPLJANJA PODATAKA
Zakonodavni okvir	Relevantni zakoni i propisi	Pregled zakonodavstva
Interna praksa stranaka u pogledu financijskih pitanja	Stranački izvještaji, službene evidencije i javno dostupne informacije	Timska analiza, upotpunjena razgovorima sa stranačkim računovođama i stručnjacima
Dostupnost podataka	Političke stranke, nadzorne agencije, donatori, medijske agencije	Pretraživanje javno dostupnih podataka Ispitivanje dostupnosti podataka slanjem pismenih zahtjeva raznim dionicima
Prihodi i rashodi političkih stranaka	Stranke, nadzorne agencije, donatori, organizacije <i>watchdog</i>	Intervjui; upitnik
Opća praksa u političkim financijama	Stranke, saborski zastupnici, organizacije civilnog društva, stručnjaci	Intervjui; upitnik

11. Kontaktirano je sa sedam stranaka, a njih šest odgovorilo je na pitanja. Izvještaji o stranačkim prihodima i rashodima dobiveni su od svih sedam stranaka.

12. Ministarstvo financija odbilo je dati izvještaje o poslovanju stranaka pravdajući to poslovnim tajnom.



## 5. Rezultati istraživanja

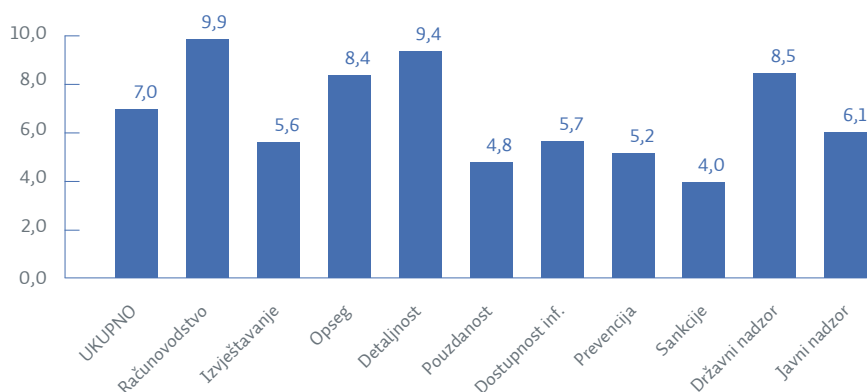
Političke financije u Hrvatskoj na ovome testu dobile su prosječnu ocjenu 7,0. Ako uzmemo u obzir da postoje tri evaluacijske kategorije, *nedovoljno* (od 0 do 3,3), *prosječno* (od 3,4 do 6,7) i *dobro* (od 6,8 do 10), možemo zaključiti da je postignuti rezultat dobar. Međutim, i dalje postoji još mnogo prostora za poboljšanja. Najlošijima su se pokazale kategorije dostupnost informacija i sankcije koje su dobile ocjene 5,7, odnosno 4. Te dvije kategorije međusobno su povezane pa vjerojatno i tu leži uzrok tako lošeg rezultata – ako ne postoje adekvatne sankcije, iluzorno je očekivati da će političke stranke javnosti prezentirati točne podatke o svojim financijama. U ovoj situaciji u Hrvatskoj ne bi trebalo birati između mrkve i štapa, već isključivo primijeniti opciju štapa – zakonskim rješenjima su sankcije dobro definirane pa treba samo raditi na njihovoj pri-

mjeni. Financijski izvještaji koje podnose stranke definirani su dosta detaljno i opširno i postigli su relativno visoke rezultate (8,4 za opseg i 9,4 za detaljnost izvještavanja), međutim, pouzdanost tih izvještaja pokazala se dosta upitnom i stoga je taj segment nisko ocijenjen (4,8). On je jedna od bolnih točaka hrvatskog sustava stranačkih financija i na tom segmentu je potrebno uložiti mnogo napora kako bi se postigla zadovoljavajuća razina.

Uspoređujući zakonska rješenja i praksu pokazalo se da su rezultati za zakonska rješenja (8,0) općenito gledajući viši od rezultata za praksu (6,0), što pokazuje da se nisu implementirala zakonska rješenja i da se na tome treba još dosta poraditi.

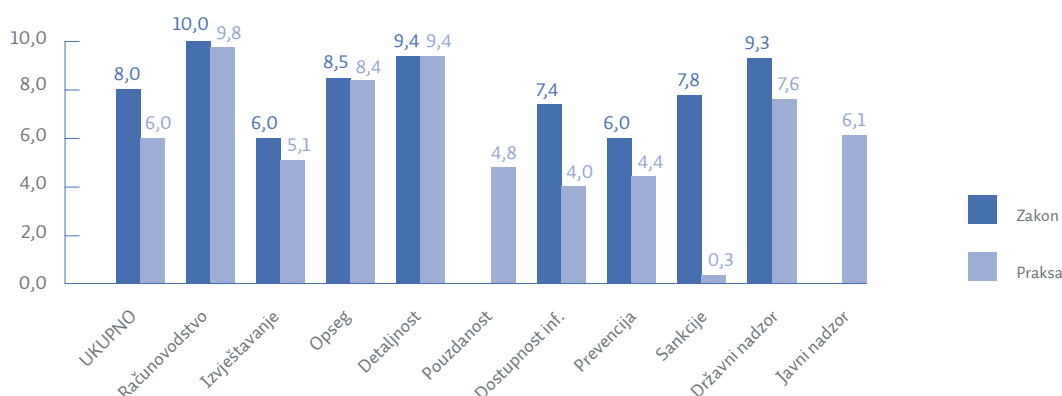
TABLICA 1: INDEKS CRINIS: UKUPNI REZULTATI SA ZBIRNIM PROSJEČNIM OCJENAMA

### CRINIS INDEKS: PROSJEČNE OCJENE



TABLICA 2: UKUPNI REZULTATI ZA ZAKONSKU REGULATIVU I PRAKSU

### CRINIS INDEKS: ZAKON I PRAKSA

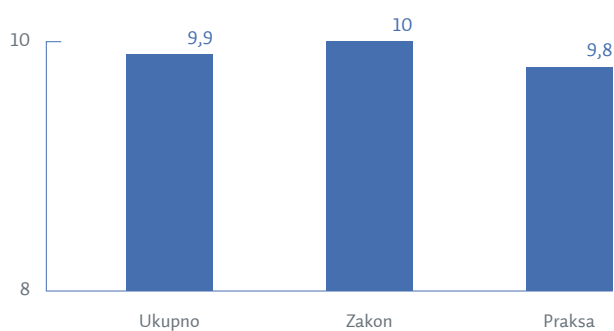


## 1. dimenzija: Interno računovodstvo

Prva faza izvještavanja odnosi se na interno računovodstvo. Čimbenici koji mogu utjecati na tu dimenziju su zakonske obaveze u području računovodstva i politička kultura stranaka. Kako bi se stranke pridržavale zakonskih propisa i zastupale svoje vrijednosti i načela, ključno je da imaju učinkovitu upravu, s potrebnim potencijalima.

U ovome se istraživanju interno računovodstvo ocjenjivalo prema pet općih pokazatelja. Među njima su zakonske obaveze stranaka da vode knjige prihoda, rashoda i imovine, te u kolikoj su se mjeri u praksi pridržavale tih obaveza. Ostali pokazatelji bave se pitanjima poput objavljivanja tih podataka članovima stranke, standarda računovodstvenih postupaka, pojedinaca ovlaštenih za potpisivanje financijsko-računovodstvenih izvještaja, te pridržavanja propisanih rokova čuvanja financijskih evidencija.

### RAČUNOVODSTVO



Političke stranke zakonom su obvezane voditi računovodstvo – tako članak 29. Zakona o financiranju političkih aktivnosti propisuje da su političke stranke dužne voditi poslovne knjige na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija. Računovodstvo neprofitnih organizacija detaljnije je određeno u Uredbi o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 10/08, 7/09).

Političke stranke ne moraju same voditi računovodstvo – uredbom je propisano (čl. 12.) da se vođenje knjigovodstva može povjeriti drugoj stručnoj pravnoj ili fizičkoj osobi, međutim, to ne utječe na razinu profesionalnosti obavljenog posla. Financijske izvještaje potpisuju osoba koja vodi računovodstvo i predstavnik političke stranke. Financijski izvještaji su javni – u skladu s odredbama članka 39. Zakona o financiranju političkih aktivnosti, političke stranke dužne su godišnje financijske izvještaje objaviti na svojim mrežnim stranicama, najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu, i to u trajanju od najmanje 90 dana. Većina političkih stranaka te izvještaje trajno pohranjuje na svojim mrežnim stranicama.

Uredbom (čl. 11.) političke stranke obvezane su čuvati knjigovodstvene isprave: trajno se čuvaju isplatne liste ili analitička evidencija plaća, najmanje jedanaest godina čuvaju se ispra-

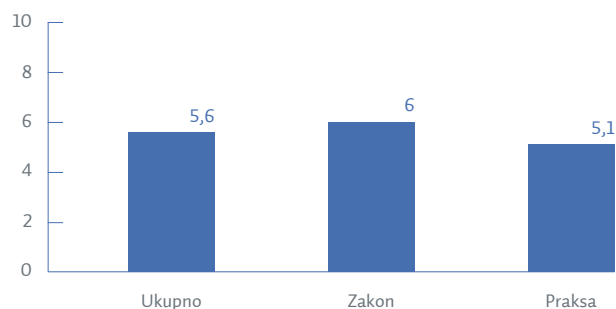
ve na temelju kojih su uneseni podaci u dnevnik i glavnu knjigu<sup>13</sup> a najmanje sedam godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u pomoćne knjige<sup>14</sup>.

Političke stranke ne obznanjuju informacije o financiranju isključivo za svoje članove – oni mogu, poput svih ostalih građana, doći do podataka o financiranju na stranačkoj internetskoj stranici. Izvještaji s temeljnim informacijama o rashodima i prihodima stranaka objavljuju se jednom godišnje, a izvještaji o donacijama svakih šest mjeseci.

## 2. dimenzija: Izvještavanje nadzornim tijelima

Za tu se dimenziju istraživanje usredotočilo na pet pokazatelja koji su obuhvatili i zakonski okvir i izvještavanje za to određeno vladinim nadzornim tijelima. Ti pokazatelji uključivali su pitanja o tome trebaju li se izvještaji predati nadzornim tijelima, trebaju li donatori, dobavljači i medijske tvrtke predavati izvještaje, postoji li određen standardizirani format za dostavu podataka te kako često treba podnositi izvještaje.

### IZVJEŠTAVANJE



Zakon o financiranju političkih aktivnosti u članku 30. određuje da političke stranke moraju godišnje financijske izvještaje dostaviti Državnom uredu za reviziju u roku od 60 dana od dana isteka izvještajnog razdoblja (kraja kalendarske godine).

Financijski izvještaji dostavljaju se u standardiziranom obrascu a izvještaj o donacijama također je u standardiziranom obrascu koji čini prilog ovome Pravilniku.

Zakon ne obvezuje donatore da podnose Državnom uredu za reviziju izvještaje o donacijama koje daju političkim strankama. Donatori ipak imaju jednu obavezu: za donacije koje se daju u obliku proizvoda ili usluga (uključujući donacije u nenovčanim oblicima, kao što su pokretna ili nepokretna imovina, imovinska prava i slično), donatori su dužni izdati račun, na kojem će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge te na kojem je naznačeno da glasi na političku stranku i da ne podliježe naplati<sup>15</sup>. Zakon ne obvezuje ni prodavače, odnosno dobavljače da podnose izvještaje.

13. Glavni financijski izvještaj tijela. To je skup računa koji prikazuju vrijednost predmeta u većem financijskom izvještaju.

14. Posebne ili pomoćne knjige koje sadržavaju detaljnije informacije o individualnim računima.

15. Čl. 10. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

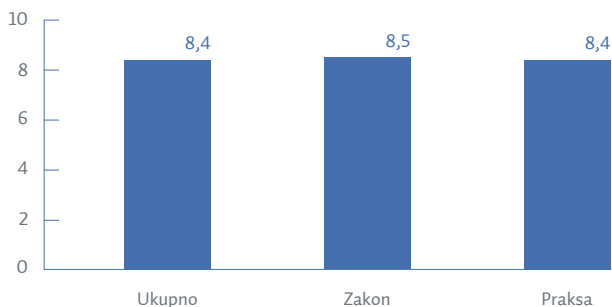
Medijske tvrtke zakon obvezuje da dostavljaju izvještaje vezane uz izbornu promidžbu pa su tako tvrtke koje pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne promidžbe dužne Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti cjenik usluga oglašavanja<sup>16</sup>. Zakon ne definira format tog izvještaja.

U proteklih nekoliko godina sve stranke predaju svoje izvještaje Državnom uredu za reviziju. Tako nije bilo u prošlosti – sve do 2000. godine ni jedna stranka nije predavala izvještaje o svom financiranju, premda ih je na to obvezivao zakon.

### 3. dimenzija: Opseg izvještavanja

Opseg izvještavanja, kao treća dimenzija u ovome istraživanju, usmjeren je na dvije razine izvještavanja: prihode koji su uključeni u izvještaj, poput donacija, članarina ili prihoda iz javnih izvora, te na izvještavanje o rashodima.

#### OPSEG IZVJEŠTAVANJA



Prema Zakonu<sup>17</sup>, političke stranke prihode mogu stjecati od imovine u svojem vlasništvu, članarine, izdavačke djelatnosti, donacija, prodaje propagandnog materijala, organiziranja stranačkih manifestacija te iz proračunskih sredstava. Političke stranke ne smiju primati donacije iz anonimnih izvora te od stranih institucija, sindikata, udruga poslodavaca, državnih tijela, javnih poduzeća, vjerskih zajednica, udruga i slično<sup>18</sup>.

Godišnji financijski izvještaj koji podnose političke stranke standardizirani je izvještaj za neprofitne organizacije i navedene su sljedeće kategorije prihoda: prihodi iz proračuna, prihodi od članarina, prihodi od donacija, prihodi od imovine, ostali prihodi. Kategorije rashoda su sljedeće: rashodi za zaposlene, materijalni troškovi, amortizacija, financijski rashodi, donacije i ostali rashodi.

Pravilnik o načinu vođenja evidencija propisuje da su političke stranke dužne voditi evidencije o primljenim donacijama dnevno za svaki mjesec kalendarske godine<sup>19</sup>. Te evidencije su:

1. Evidencija o primljenim donacijama u novcu iz dopuštenih izvora od fizičkih osoba,

2. Evidencija o primljenim donacijama u novcu iz dopuštenih izvora od pravnih osoba,
3. Evidencija o primljenim donacijama u obliku proizvoda ili usluga iz dopuštenih izvora od fizičkih osoba,
4. Evidencija o primljenim donacijama u obliku proizvoda ili usluga iz dopuštenih izvora od pravnih osoba,
5. Evidencija o primljenim donacijama u novcu iz zabranjenih izvora od fizičkih osoba,
6. Evidencija o primljenim donacijama u novcu iz zabranjenih izvora od pravnih osoba,
7. Evidencija o primljenim donacijama u obliku proizvoda ili usluga iz zabranjenih izvora od fizičkih osoba,
8. Evidencija o primljenim donacijama u obliku proizvoda ili usluga iz zabranjenih izvora od pravnih osoba.

Ta zakonska odredba na političke stranke stavlja dodatni teret administriranja za koji se može pretpostaviti da će ga političke stranke pokušati izbjeći, pogotovo ako se takvo izbjegavanje adekvatno ne sankcionira. Očekivanje vođenja evidencija o donacijama iz zabranjenih izvora pomalo je naivno – uvidom u mrežne stranice parlamentarnih stranaka utvrđeno je da ni jedna od političkih stranaka nije objavila takvu vrstu evidencije. To je sasvim jasno s obzirom na to da stranke ne žele dovesti u neugodan položaj donatore, pogotovo one čije su donacije zakonski tretirane kao zabranjene.

Na temelju analize proteklih dvadeset godina prakse financiranja političkih procesa u Hrvatskoj može se pretpostaviti da će objavljeni izvještaji i osigurane informacije biti dovoljno razumljivi, kako informacije o prihodima tako i informacije o rashodima. Političke stranke stalno nastoje prikriti dio informacija o svojim prihodima i rashodima. To je vjerojatno po najprije posljedica niske razine političke kulture u Hrvatskoj i činjenice da je višestranački sustav u Hrvatskoj uspostavljen tek prije dvadeset godina.

### 4. dimenzija: Detaljnost izvještaja

Detaljnost dostavljenih podataka jednako je važna kao i sveobuhvatnost izvještavanja. Korisnost financijskih izvještaja uvelike ovisi o informacijama koje oni sadrže. Stoga bi izvještaji trebali sadržavati podatke o svim donatorima, iznos i datum svake donacije, te bi na sličan način trebalo navesti i pojedine rashode. Tako detaljno prikazani podaci omogućuju nadzornim tijelima, organizacijama civilnog društva i glasačima da provjere točnost iznesenih podataka i da vide koje stranke u velikoj mjeri ovise o nekolicini odabranih donatora na štetu glasača. Ta je dimenzija mjerena zbrajanjem različitih pokazatelja o tome koliko su detaljni izvještaji o prihodima i rashodima te postoji li prag za objavu prihoda u financijskim izvještajima.

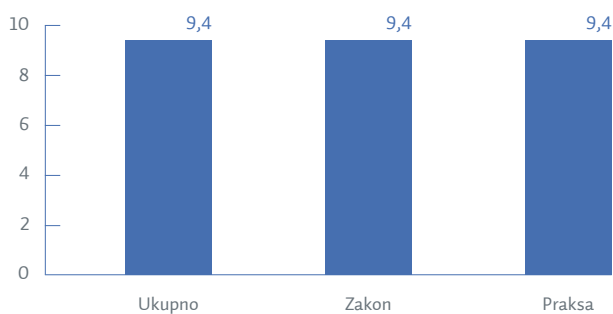
16. Čl. 12. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

17. Čl. 2. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

18. Vidi čl. 22. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

19. Čl. 3. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku dobrovoljnih priloga (donacija) i članarina, izvješćima o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješćima o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te financijskim izvještajima za financiranje izborne promidžbe.

## DETALJNOST IZVJEŠTAJA



Izveštaje o prihodima mogli bismo opisati kao prilično detaljne. Standardni godišnji izvještaji nisu jako detaljni, ali izvještaji o donacijama, koji su prilog standardnim godišnjim izvještajima, zahtijevaju različite podatke o donatorima.

Financijski izvještaji stranaka moraju sadržavati sljedeće informacije:

- › godišnji program i financijski plan
- › izvještaj o donacijama primljenim tijekom godine s podacima o fizičkim i pravnim osobama koje su dale donacije (ime i adresa), danom uplate, odnosno dostave proizvoda ili usluge besplatno, iznose donacije, odnosno vrijednost proizvoda ili usluge na računu te tip svake donacije. Izvještaj također mora sadržavati podatke o donacijama koje su uplatili subjekti povezani sa strankom, odnosno subjekti koje stranka kontrolira. Sadržaj izvještaja detaljnije je razrađen u Pravilniku o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku dobrovoljnih priloga (donacija) i članarina, izvješćima o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješćima o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te financijskim izvještajima za financiranje izborne promidžbe<sup>20</sup> (NN 50/2011).

Pravilnik<sup>21</sup> predviđa da izvještaji o donacijama uključuju i adresu donatora, osobni identifikacijski broj (OIB) i za pravne i za fizičke osobe, datum donacije, uplaćeni iznos, zbroj svih donacija pojedinog donatora na dan uplate, iznos donacija koje premašuju zakonsko ograničenje i dodatne bilješke.

Sličnu evidenciju političke stranke trebaju voditi o donacijama primljenim u obliku proizvoda ili usluga te o primljenim članarinama.

U Hrvatskoj nije definirana visina iznad koje se trebaju prijaviti donacije nego se moraju prijaviti sve donacije. Zakonodavac, sasvim ispravno, nije prihvatio rješenje koje, primjerice, postoji u Njemačkoj gdje se ne moraju prijavljivati donacije niže od 10.000 eura i time je izbjegeo moguće kontroverze.

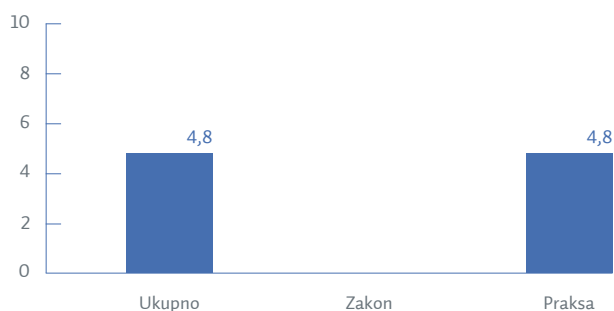
Izveštaji o rashodima nisu toliko detaljni. Standardni godišnji izvještaji prilično su šturi a jedini detaljni izvještaji su oni o troškovima izborne promidžbe<sup>22</sup>. Objavljeni izvještaji moraju prikazati

zivat sve podatke predviđene zakonom i sve stranke se moraju pridržavati zakonskih odredbi o detaljnosti izvještavanja. Ipak, točnost izvještavanja i dalje može biti upitna, što je jedan od glavnih problema hrvatskog sustava političkog financiranja.

## 5. dimenzija: Pouzdanost izvještaja

Jedan od ključnih elemenata izvještavanja je pouzdanost, odnosno vjerovanje da su podaci navedeni u izvještaju točni. Ta je dimenzija stoga utemeljena na percepciji pa nije bilo moguće analizirati pokazatelje za zakonsku regulativu (vidi dijagram). Pouzdanost izvještaja ovisi o mjeri u kojoj su dostupni javnosti i koliko se može provjeriti istinitost podataka. Ako je pouzdanost podataka upitna, interes javnosti za praćenje slabi.

### POUZDANOST IZVJEŠTAJA



Pouzdanost podataka teško je mjerljiva dimenzija. Metodologija Crinis oslanja se na podatke dobivene iz upitnika provedenih s ključnim akterima u toj tematskoj cjelini, kao što su stranački računovođe, službenici nadzornih tijela i članovi civilnog društva.

Pokazatelji za tu dimenziju obrađuju odgovore na pitanja kao što su: koliko su točni izvještaji (na primjer, u pogledu postotka donacija koje se prijavljuju u izvještajima) i je li moguće steći točan uvid u financiranje stranaka iz njihovih službenih računovodstvenih izvještaja.

Prilično je teško procijeniti točnost financijskih izvještaja koje podnose političke stranke u Hrvatskoj. O kršenjima zakonskih odredbi doznava se uglavnom istragama koje su proveli mediji ili su na njih upozoravale nevladine organizacije. Niz korupcijskih afera u koje su bile uključene političke stranke otkriven je 2010. i 2011. godine nakon provedenih akcija policije i Državnog odvjetništva.

Točnost predanih financijskih izvještaja političkih stranaka relativno je teško procijeniti. Prije desetak godina stranke su počele redovito objavljivati godišnje izvještaje i izvještaje o prihodima i rashodima političkih kampanja. Međutim, ti izvještaji su se često smatrali dobrim dijelom netočnim<sup>23</sup>: brojni

20. U daljnjem tekstu: Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda

21. Članak 4. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda

22. Čl. 12. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

23. <http://www.pomakononline.com/content/view/226/109/>, <http://www.jutarnji.hr/macek-i-barisic-stalno-su-navlacili-poslove-za-fimi-mediju-i-massol/973592/>

mediji su izvještavali o postojanju tajnih stranačkih fondova<sup>24</sup> i stranačkoj korupciji, sugerirajući da su u nekim izvještajima o financiranju koje su pripremile stranke nedostajale bitne informacije. Uzme li se u obzir da Državni ured za reviziju nema ovlasti za provjeravanje takvih tvrdnji, 'Izvešće o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2009.', objavljeno na njegovoj internetskoj stranici, ostaje upitno.

U usporedbi s drugim rezultatima, Hrvatska je u toj dimenziji zabilježila relativno skroman rezultat. Brojni medijski izvještaji aludirali su na političke malverzacije i različite netransparentne izvore financiranja političkih stranaka. Premda to nije bilo potvrđeno na sudu, takvi izvještaji daju razloga za sumnju da financiranje političkih stranaka, posebice vladajuće stranke, nije bilo u potpunosti transparentno, što dovodi do općeg uvjerenja da su rashodi barem nekih političkih stranaka bili pretjerani i nisu bili točno prikazani u financijskim izvještajima<sup>25</sup>. Nadalje, predviđene sankcije za netočno izvještavanje i kršenje zakona nisu nikada bile izrečene strankama (sankcije su imale rezultat 0,3) tako da je prevladavajući stav javnosti da je podnošenje nepotpunih informacija u financijskim izvještajima bilo uobičajeno ponašanje stranaka. Nekoliko nedavno pokrenutih istraga pokazuje da su istražna tijela konačno odlučila utvrditi jesu li takvi navodi točni. U svakom slučaju, već samo postojanje takvih navoda stvorilo je u javnosti uvjerenje da financijski izvještaji političkih stranaka nisu sadržavali potpune i točne podatke o financiranju stranaka.

Najveći broj kršenja zakonskih odredbi otkrili su mediji<sup>26</sup> ili nevladine udruge<sup>27</sup>. Cijeli niz koruptivnih afera u koje su uključene političke stranke utvrđen je tijekom 2010. i 2011. godine u istragama koje su provodili policija i Državno odvjetništvo<sup>28</sup>.

Premda Uredba<sup>29</sup> određuje da se primitak donacije mora potvrditi pečatom i potpisom odgovorne osobe iz političke stranke, nejasno je hoće li to natjerati političke stranke na objavu točnih podataka u svojim izvještajima. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da su stranke obično pokušavale izbjeći točan iznos troškova<sup>30</sup>, imena stvarnih donatora i iznose donacija. Razlozi tog izbjegavanja mogu se samo pretpostaviti (obećanja o budućim ustupcima u zamjenu za donaciju, primanje donacija iz sumnjivih izvora itd.). Neovisni stručnjaci s kojima se razgovaralo u okviru istraživanja često su izražavali

zabrinutost vezano uz pouzdanost izvještaja, kao i sadrže li izvještaji sve podatke: 'Obzirom na razinu političke kulture u zemlji nemamo razloga vjerovati da su izvještaji potpuni i točni ako to ne može biti potvrđeno. Jednostavno pozivanje na etiku na žalost ne može donijeti rezultata.' Zakonodavci bi trebali predvidjeti da će stranke tražiti načine zaobilaznja zahtjeva o ograničenjima i objavljivanju i zbog toga bi prekršaji i odgovarajuće kazne trebali biti jasno predviđeni zakonom.

## 6. dimenzija: Dostupnost informacija

Opća je svrha objave podataka o stranačkim financijama da 'svakome omogući da u javnoj debati postavi pitanja o političkim financijama'<sup>31</sup>, a također i da obeshrabri stranke da se prilikom financijskog poslovanja služe kontroverznim transakcijama. Izvještavanje se koristi kao nadzorni mehanizam jer daje mogućnost drugim političkim akterima, u prvom redu novinarima, ali također i drugim političkim strankama, da obavijeste javnost ako je došlo do kršenja zakonskih odredbi<sup>32</sup>. Obaveza objavljivanja financijskih izvještaja smanjuje prostor za potencijalne zloporabe, budući da javnost ima 'jedinствену моć' koja ograničava pritisak donatora na političke stranke, ali također ograničava i mogućnosti stranaka da se donatorima oduže za donaciju pružajući im određene protuusluge<sup>33</sup>.

Dobivanje sredstava iz javnih izvora povezano je s obavezom javnog objavljivanja. Tako država opravdava svoju intervenciju u političke stranke, koje se prema tradicionalnom shvaćanju promatraju kao privatni subjekti, rukovodeći se logikom da, budući da stranke od države dobivaju određena sredstva, onda imaju i obavezu da državi podnose račun o svojem financijskom djelovanju.

Ocjena dostupnosti financijskih podataka temelji se na pokazateljima koji opisuju vrste zahtjeva kojima stranke moraju udovoljiti, to su: objavljivanje podataka o javnim subvencijama, objavljivanje podataka o primljenim sredstvima iz privatnih izvora, učestalost objavljivanja, te kanali kojima javnost dobiva te informacije (posjeti stranci, tijelo za organizaciju izbora, internet itd.).

24. <http://www.jutarnji.hr/fimi-media---jarnjak-i-macek-znali-su-sve-o-crnom-novcu--donosili-su-ga-u-hdz-i-dijelili-/973856/>

25. <http://www.srp.hr/?p=794>

26. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/148879/sto-je-vaznije-istina-o-crnim-fondovima-ili-tko-ju-je-objavio.html>

27. <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3529&pageID=1>

28. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/148879/sto-je-vaznije-istina-o-crnim-fondovima-ili-tko-ju-je-objavio.html>

29. Članak 3. stavak 6. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku dobrovoljnih priloga (donacija) i članarina, izvješćima o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješćima o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te financijskim izvještajima za financiranje izborne promidžbe.

30. <http://www.poslovnih.hr/vijesti/na-popisima-donatora-stranaka-manje-poznate-tvrtke-osim-vipa-61846.aspx>

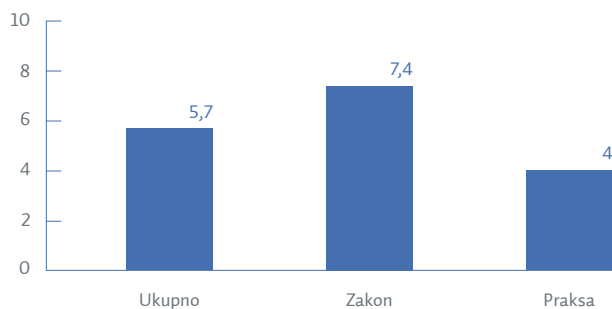
31. Nassmacher, Karl-Heinz, 2000.: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.): Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, toExcel Press, San Jose, 258.

32. Ware, Alan, 1998.: Conclusion, u: Burnell, Peter/ Ware, Alan (ur.): Funding democratization. Manchester University Press, Manchester and London, 235-236.

33. Alexander, Herbert E., 1976.: Financing Politics: Money, Elections and Political Reform, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 171-172.

Nadalje, mjerenje prakse objave podataka obavljano je pomoću dodatnih pokazatelja koji su proizašli iz nalaza terenskih ispitivanja. To uključuje eksperiment s građanstvom, u kojemu je skupina građana, novinara i studenata tražila informacije od raznih dionika (kao što su političke stranke, donatori, TV postaje). Ti su pokazatelji temeljeni na sljedećim pitanjima: koji su podaci dobiveni putem terenskih ispitivanja koja su obavljali volonteri? Kakav je bio odaziv na zahtjeve za informacijama koje su uputili lokalni istraživački timovi? Jesu li stranke svojevrijem otkrивale financijske podatke?

#### DOSTUPNOST INFORMACIJA



Pravo na financijsku potporu političke stranke prvi put dobivaju 1993. godine usvajanjem Zakona o političkim strankama; razina potpore i nakon donošenja drugih zakonskih rješenja ostaje otprilike na sličnoj razini koja je postavljena tim inicijalnim zakonskim rješenjem. Sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske, u iznosu od 0,05% ostvarenih rashoda poslovanja iz prethodno objavljenog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, a stranke se mogu financirati i iz proračuna jedinica lokalne samouprave<sup>34</sup>. Iz te potpore isključene su izvanparlamentarne stranke, odnosno stranke koje ne participiraju u predstavničkim tijelima lokalne samouprave – pravo na potporu imaju samo stranke s izabranim predstavnicima<sup>35</sup>, a visina potpore određuje se razmjerno broju izabranih predstavnika<sup>36</sup>.

Najveće političke stranke u Hrvatskoj tako su u 2009. godini dobile iz javnih sredstava:

- › HDZ – 23,3 milijuna kuna<sup>37</sup> iz državnog proračuna i 18,7 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- › HNS – 2,7 milijuna kuna iz državnog proračuna i 4,9 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- › HSS – 2,3 milijuna kuna iz državnog proračuna i 5,6 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- › HSLS – 1,5 milijuna kuna iz državnog proračuna i 0,035 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- › SDP – 22,3 milijuna kuna iz državnog proračuna i 13,3 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica<sup>38</sup>.

34. Čl. 3. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

35. Čl. 4. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

36. Čl. 5. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

37. 1 kuna = 7,3 eura.

38. Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2009. - <http://www.revizija.hr/izvjesca/2010-stranke-2009/izvjesce-o-obavljenoj-financijskoj-reviziji-politickih-stranaka-i-nezavisnih-zastupnika-za-2009.pdf>.

39. Čl. 26. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

Unatoč tome što političke stranke nisu obvezne otkrivati podatke o svojim financijskim aktivnostima u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, one su obvezne to učiniti u skladu s odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti. One godišnje financijske izvještaje i polugodišnje izvještaje o donacijama objavljuju na svojim mrežnim stranicama.

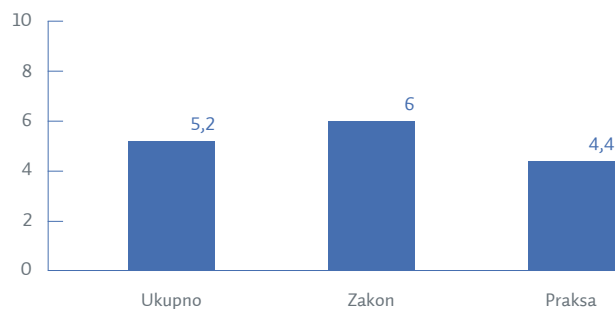
Izvještaji o primljenim donacijama sastavni su dio godišnjih izvještaja. Izvještaji o donacijama koje su političke stranke primile tijekom godine za potporu svojim aktivnostima moraju biti redovito objavljeni na njihovim internetskim stranicama svakih šest mjeseci, i to najkasnije 15 dana po isteku šestomjesečnog razdoblja. Izvještaji moraju biti dostupni na internetskoj stranici najmanje 30 dana<sup>39</sup>.

Analiza prakse u toj jedinici zabilježila je relativno nizak rezultat u usporedbi s drugim dimenzijama. Svakako treba istaknuti da je novi pravni okvir vrlo solidan, međutim novi zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe usvojen je tek u veljači 2011. godine, tako da do provođenja istraživanja nije bilo dovoljno vremena da bi se procijenila njegova praktična implementacija. Percepcija ispitanika i analiza prakse bili su stoga u velikoj mjeri bazirani na starim pravnim rješenjima, koja su imala brojne slabosti i rupe, što su političke stranke često koristile. Treba vidjeti kako će se nova regulativa odraziti na praksu u budućnosti.

## 7. dimenzija: Preventivne mjere

Ovo istraživanje analizira dimenziju preventivnih mehanizama u financiranju političkih stranaka kroz šest pokazatelja. Među njima su postojanje centraliziranog sustava bankovnih transakcija (poznatih kao 'jedinствени račun') i zabrana gotovinskih uplata, čime bi se trebalo olakšati utvrđivanje porijekla donacija. Nadalje, ta dimenzija ispituje postoje li preventivne mjere protiv zlouporabe državnih sredstava te postoje li fiskalni poticaji za objavu donacija. Jedan pokazatelj ispituje postoje li propisi kojima se sprečava politički utjecaj na medije.

#### PREVENCIJA



Zakon ne navodi da su donacije u gotovini zabranjene, međutim iz formulacije 'donacije u novcu uplaćuju se na središnji račun političke stranke'<sup>40</sup> može se zaključiti da se donacije primaju isključivo preko računa. Iz te formulacije također proizlazi da se donacije uplaćuju na jedan, središnji račun stranke te da bi se tako trebali izbjeći pokušaji skrivanja novca po različitim stranačkim računima.

Političke stranke imaju poseban porezni tretman – prema članku 9. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe za djelovanja koja su strogo povezana s političkom aktivnošću stranke, političke stranke nisu obveznici poreza na dobit i poreza na dodanu vrijednost u skladu s odredbama posebnih zakona, a mogu imati i pravo na porezne olakšice prema odredbama posebnog zakona. Iz te formulacije nije jasno o kojem se posebnom zakonu radi te tko će odrediti koje su to aktivnosti i na osnovi kojih kriterija, međutim, u svakom slučaju trebalo bi primijeniti restriktivni pristup.

Praksa povezana s preventivskim mehanizmima ocijenjena je relativno niskom ocjenom 4,4. Kako je gore pojašnjeno, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe usvojen je u veljači 2011., zbog čega njegova efikasnost nije zaista 'testirana' ni u svakodnevnom životu ni u izborima. Ocjena zbog toga ocrtava percepciju i iskustvo iz prijašnjih godina, kad je na snazi bio drugi pravni okvir.

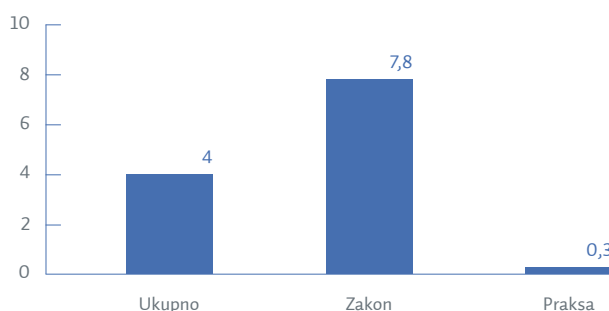
Zakon ne dopušta oglašavanje političkih stranaka u vremenu izvan izborne promidžbe<sup>41</sup>.

## 8. dimenzija: Sankcije

Kao i u većini ostalih dimenzija, sankcije su ocjenjivane kroz veći broj pokazatelja koji su se odnosili i na zakonsku regulativu i na praksu. Neka od pitanja bila su: poštuju li se u praksi postojeći zakoni o godišnjem financiranju političkih stranaka? Je li postojeće zakonodavstvo u tome području dovoljno dobro? Jesu li sankcije za kršenje važećih pravila primjerene?

Sankcioniranje političkih stranaka za financijske zlouporabe i kršenje zakona do sada se pokazalo kao jedno od slabijih dijelova regulative, a pogotovo implementacije regulative vezane uz stranačke financije, što je vidljivo i iz rezultata na testu Crinis gdje je u praksi postignut uvjerljivo najlošiji rezultat u cijelom testu. Sankcioniranje je do sada bilo slabo, a novi zakon je predvidio preciznije kaznene odredbe, no do sada nisu bile provjerene u praksi. Zakon o političkim strankama<sup>42</sup>, prvo zakonsko rješenje kojim su se u Hrvatskoj regulirale stranačke financije, predvidio je kaznu od 200 do 500 tadašnjih njemačkih maraka za stranke koje nisu obavile podrijetlo svojih financija ili nisu predale godišnji financijski izvještaj. Posebno je problematično što ta

### SANKCIJE



odredba, koja je bila na snazi od 1993. do kraja 2006. godine, nije nikada realizirana u praksi.

Aktualno zakonsko rješenje predviđa širok spektar sankcija.

Globe u rasponu od 50.000 do 500.000 kuna predviđene su za političku stranku ako neće koristiti sredstva za namjene predviđene programom i statutom stranke, ne vodi registar članarina i primljenih nenovčanih donacija, primjenjuje bilo kakav oblik pritiska ili obećavanja političkih ustupaka za donacije ili ne preda godišnji izvještaj Državnom uredu za reviziju u predviđenom roku.

Za bilo kakav prekršaj političke stranke predviđene su i kazne u rasponu od 10.000 do 20.000 kuna za osobu koja je predstavljala stranku ili je bila odgovorna za njene financijske aktivnosti.<sup>43</sup>

Postoje i drugi oblici sankcija. Političkoj stranci obustavlja se isplata sredstava za redovito godišnje financiranje iz proračuna ako ne dostavi Državnom uredu za reviziju godišnji financijski izvještaj s propisanim priložima i u propisanom roku, ili ako ne objavi podatke o donacijama primljenima tijekom godine.<sup>44</sup>

Za financijske prekršaje političke stranke ne mogu biti kažnjene na neki drugi način, primjerice, da im se zabrani sudjelovanje na izborima ili slično. Stranački čelnici ili računovođe mogu također biti i kazneno gonjeni<sup>45</sup>, ali je vjerojatnost za izricanje te sankcije prilično mala.

Donatori također mogu biti kažnjeni ako ne izdaju račun za bilo koju donaciju u formi robe ili usluge, odnosno ako vrijednost takve donacije ne odgovara tržišnoj cijeni. Također ne mogu davati donacije ako imaju ikakva nepodmirena dugovanja bilo prema zaposlenicima bilo prema državnom proračunu.<sup>46</sup> Izrazito loš rezultat za praksu u toj dimenziji (samo 0,3, što je najniži rezultat u cijelom istraživanju) dosegnut je kroz analizu prakse bazirane na pravnom okviru koji je bio na snazi prije veljače 2011. godine. Kao što je ranije objašnjeno, pravni okvir koji je bio na snazi od 1993. godine bio je prilično slab kad je riječ o sankcioniranju kršenja zakonskih odredbi, što je poslje-

40. Čl. 11. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

41. Glava IV Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe ( NN 165/03, 105/07).

42. Čl. 26 Zakona o političkim strankama ( NN 76/93); čl. 4. Dopuna Zakona o političkim strankama ( NN 164/98)

43. Čl. 43. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

44. Čl. 41. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

45. Čl. 49. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

46. Čl. 45. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

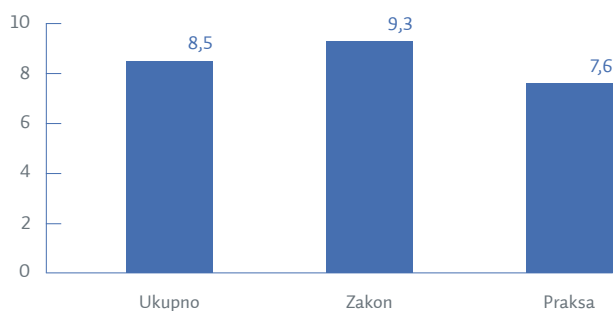


dica činjenice da je nekoliko zakona reguliralo to područje, a to je omogućavalo različito tumačenje obaveza, djelokruga i ovlasti. Ipak, glavni problem bio je manjak političke volje za nametanje sankcija – bilo kroz prekršajne postupke bilo kroz uskraćivanje javnih sredstava namijenjenih financiranju političkih stranaka.

## 9. dimenzija: Državni nadzor

Državni nadzor neizostavan je element u osnaživanju sustava regulacije političkog financiranja. Neovisnost i jasno ovlaštenje nadzornog tijela nužni su za njegovo djelotvorno funkcioniranje. Također je iznimno važno da ta institucija ima dovoljno resursa i tehničkih sredstava za obavljanje svojih zadaća. Tri pokazatelja upotrijebljena u ovom istraživanju uključuju pitanja o zakonskom ovlaštenju i institucionalnom uređenju za ispitivanje ima li dotično tijelo potrebna zakonska ovlaštenja da provodi neovisan nadzor financiranja političkih stranaka. Ostala pitanja bave se uobičajenom praksom, kao na primjer, koliko je neovisno tijelo za organizaciju izbora, prema ocjeni relevantnih aktera na terenu. Kakvi su im kapaciteti i nedostaci u smislu sredstava?

### DRŽAVNI NADZOR



U Hrvatskoj nadzor stranačkih financija u domeni je Državnog ureda za reviziju, Državnog izbornog povjerenstva i Porezne uprave Ministarstva financija. Državni ured za reviziju provodi reviziju godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja<sup>47</sup>. Njegov rad je reguliran Zakonom o državnoj reviziji.

Državnim uredom za reviziju rukovodi glavni državni revizor a njega imenuje Hrvatski sabor na osam godina. Po isteku toga vremena može biti ponovo imenovan na istu dužnost<sup>48</sup>. Zakonski nisu definirani uvjeti koje treba ispunjavati glavni državni revizor.

Zakonski je pozicija vodećih ljudi Državnog ureda za reviziju tako uređena da ne mogu biti opozvani prije isteka mandata, primjerice, iz političkih razloga.

Do sada čelnici navedenih tijela nisu bili smijenjeni iz političkih razloga.

Pozicija čelne osobe u Državnom uredu za reviziju pravno je regulirana tako da se prevenira smjena prije isteka mandata, npr. zbog političkih razloga. Glavni državni revizor neovisan je u svom radu i može biti smijenjen prije isteka mandata samo zbog sljedećih situacija: kada sam zatraži smjenu, kada bude premješten na drugo mjesto uz svoju suglasnost, ako je trajno izgubio radnu sposobnost i ako se utvrdi krivnja za zločin koji bi ga učinio neprimjerenim za funkciju glavnog državnog revizora<sup>49</sup>. Do sada glavni državni revizor nije bio smijenjen zbog političkih razloga.

Teško je ocijeniti imaju li ta tijela dovoljno sredstava za rad. U zakonima jednostavno piše da se sredstva za njihov rad osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske<sup>50</sup>, no to ne znači da oni raspolazu s dovoljno zaposlenika, odnosno financijskih sredstava. U prošlosti se Državni ured za reviziju pokazao nedostatnim za provođenje adekvatnog nadzora stranačkih financija budući da državna revizija 'nijednom do jeseni 2002. godine nije izvršila financijsku kontrolu poslovanja stranaka'<sup>51</sup>. Oni su se za to opravdali manjkom zaposlenika – prema navodima glasnogovornice Državnog ureda za reviziju iz prosinca 2001. godine, financijski nadzor političkih stranaka je izostao jer 'imaju pune ruke posla oko revizije pretvorbe i privatizacije'<sup>52</sup>. Danas se ta vrsta nadzora redovito obavlja, iako je i u prošlosti, kao i danas, to pitanje bilo više povezano s nedostatkom političke volje da se izvrši nadzor nego s nedostatkom zaposlenika. Državno izorno povjerenstvo zapošljava isključivo diplomirane pravnike te mu nedostaju ljudi sa znanjima i iskustvom u financijama, računovodstvu i reviziji.

U Zakonu o državnoj reviziji stoji da se revizijom, koju Ured provodi, obavlja ispitivanje dokumenata, isprava, izvještaja, sustava interne kontrole i interne revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i računovodstvenim standardima te uključuje li revizija i postupak ispitivanja financijskih transakcija<sup>53</sup>. Zakonski predstavnik političke stranke obavezan je ovlaštenom državnom revizoru staviti na raspolaganje cjelokupnu potrebnu dokumentaciju, isprave, izvještaje i drugu evidenciju te pružiti druge informacije radi obavljanja revizije<sup>54</sup>. Iz navedenog možemo zaključiti da Državni ured za reviziju ima sve zakonske ovlasti da na primjeren način revidira financijsko poslovanje političkih stranaka.

47. Čl. 27. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

48. Čl. 12. Zakona o državnoj reviziji.

49. Čl. 13. Zakona o državnoj reviziji

50. Čl. 15. Zakona o državnoj reviziji, čl. 11. Zakona o državnom izbornom povjerenstvu.

51. Kregar, Josip / Marko, Jozef, 2004.: Financiranje političkih stranaka, u: Prpić, Ivan (ur.): Država i političke stranke, Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, 88.

52. Jelušić, Mario, 2001.: Financiranje izborne kampanje i hrvatsko izorno zakonodavstvo, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, (51) 6: 1375.

53. Čl. 2. Zakona o državnoj reviziji.

54. Čl. 5. Zakona o državnoj reviziji.



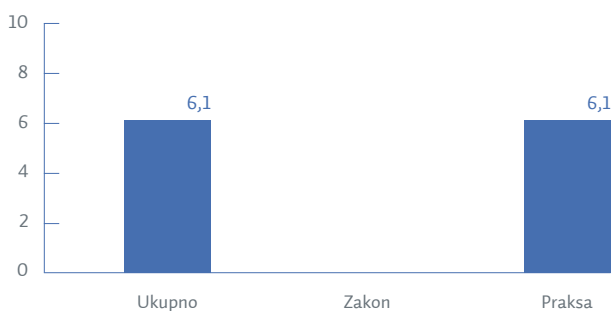
Postojeći sustav izvještavanja i objavljivanja pravilno je zamišljen i mogao bi vjerojatno osigurati da zloporabe i korupcijske afere postanu rijetkost ako će se političke stranke pridržavati odredbi zakona. Najslabija karika u sustavu, u kojem ima mnogo prostora za napredak, jest verifikacija točnosti financijskih izvještaja.

U situacijama kada je Državni ured za reviziju 2009. otkrio nepravilnosti u poslovanju političkih stranaka, on ih je u izvještajima pozvao da isprave te nepravilnosti. Međutim, s obzirom na to da se utvrđene nepravilnosti nije sankcioniralo ni na koji način, samo mali broj imenovanih stranaka ispravio je nepravilnosti unutar predviđenog razdoblja.

## 10: dimenzija: Javni nadzor

Uz nadzor koji obavljaju državna tijela, i drugi akteri, kao što su mediji, akademska zajednica, organizacije civilnog društva i građani, a ponekad i same političke stranke, mogu nadzirati financiranje političkih stranaka. Nadzor može uključivati aktivnosti kao što su prijavljivanje nepravilnosti službenim tijelima, analiza financijskih izvještaja kako bi se informirala javnost i vršenje pritiska na vlast kako bi službeni nadzor bio djelotvoran. U istraživanju Crinis ta se dimenzija ispitivala uglavnom kroz aktivnosti nadzora koje provode organizacije civilnog društva i mediji. Neka od pitanja za tu dimenziju bila su sljedeća: postoje li organizacije koje nadziru političko financiranje, jesu li one neovisne i utjecajne u svojim aktivnostima? Jedan pokazatelj razmatra pitanje prijavljuju li civilno društvo, građani i političke stranke nepravilnosti državnom nadzornom tijelu.

### JAVNI NADZOR



U Hrvatskoj su različite nevladine organizacije upozoravale na nepravilnosti vezane uz financiranje političkih stranaka. U tome su najviše sudjelovali Transparency International Hrvatska i GONG. Nevladine organizacije participirale su u različitim aktivnostima: monitoringu medija, upozoravanju na zlouporabu proračunskih sredstava, suradnji s političkim strankama i kandidatima i slično. Najlošija suradnja, međutim, postignuta je prilikom izmjena regulative. Navest ćemo primjer donošenja Zakona o financiranju političkih stranaka 2006. godine.

Godine 2006. Transparency International Hrvatska, u suradnji sa stručnjacima sa Sveučilišta u Zagrebu (Fakultet političkih znanosti i Pravni fakultet), izradio je nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe,

rukovodeći se u tome najboljim europskim iskustvima. S obzirom na to da udruge nemaju pravo predlagati zakone, budući da prema članku 85. Ustava RH 'pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada RH', Transparency International Hrvatska nije mogao izravno predložiti zakon nego je nacrt prijedloga zakona predstavljen najvišim državnim dužnosnicima poput predsjednika Vlade, predsjednika Sabora te državnog tajnika iz Središnjeg državnog ureda za upravu. Prije nego što je nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata krenuo u saborsku proceduru, Vladini predstavnici održali su konzultacije s drugama Transparency International Hrvatska, GONG i Partnerstvo za društveni razvoj i tom prilikom su navedene udruge još jedanput upozorile na nedostatke Zakona, u prvom redu da je osim regulacije financiranja političkih stranaka također iznimno važno regulirati i financiranje predizbornih kampanja. Međutim, Vlada je preuzela samo dio rješenja iz nacrta prijedloga zakona koji je izradio Transparency International Hrvatska, i to ona rješenja koja su općenitijeg karaktera i koja se općenito ne smatraju kontroverznima, poput, primjerice, iznosa koji stranke dobivaju iz državnog proračuna. Nužne novine, poput uvođenja obvezatne revizije stranačkih financijskih izvještaja koju će provoditi neovisna revizorska tvrtka (a ne kao do tada državna revizija) ili detaljnog uređenja predizborne kampanje te strožih ograničenja visine donacija političkim strankama, Vlada nije uvrstila u prijedlog koji je upućen u saborske klupe. Time se pokazalo da je utjecaj nevladina sektora na predlaganje politika ograničen: ta regulativa bila je odbačena iako je imala policy podlogu i što je u nomotehničkom smislu bila adekvatno uređena.

Slična situacija ponovila se i 2011. godine kada je osnovana Radna skupina za izradu novog zakona o financiranju političkih stranaka, u koju su bili uključeni predstavnici državnih institucija i Transparency Internationala, međutim ne i drugi predstavnici zainteresirane javnosti poput akademske zajednice.

U praćenje problematike financiranja političkih stranaka također su bili uključeni i mediji. Njihovi tekstovi su često bili senzacionalistički obojeni i pristrani, tako da su 'lijevi mediji' optuživali desne stranke za financijske malverzacije, a 'desni mediji' su za to optuživali lijeve stranke. Slično su postupale i političke stranke gdje su se suparničke stranke međusobno optuživale za sudjelovanje u koruptivnim radnjama.

## 6. Preporuke

### 1. DETALJNIJE IZVJEŠTAVANJE O RASHODIMA

Pravne odredbe o izvještavanju o prihodima mogu se opisati kao prilično detaljne, no još uvijek ima prostora za daljnju doradu. Izvještajima bi se trebalo predvidjeti detaljnije izvještavanje o prihodima, uključujući donacije u naturi i eventualne popuste na bilo koje robe ili usluge, te rashodima. To bi trebalo uključiti i stavke poput plaća, najma prostora, komunalija, troškova putovanja i smještaja, nabave dobara (opreme, namještaja, vozila itd.), edukacije, konzultantskih usluga itd.

Odvojeni računi mogli bi se koristiti za prihode koje su stranke dobile iz proračuna i one iz drugih izvora, kako bi se olakšalo praćenje ograničenja povezanih uz trošenje sredstava iz proračuna, pri čemu bi trebalo što više izbjegavati stavku 'drugi troškovi'.

### 2. OBAVEZNA REVIZIJA FINANCIJSKIH IZVJEŠTAJA

Prije predaje mjerodavnim državnim tijelima financijske izvještaje trebao bi potvrditi neovisni ovlašteni revizor. To bi osiguralo doseganje viših normi kroz sustav na tri razine: stranačko računovodstvo izradilo bi nacrt godišnjeg financijskog izvještaja (također i izvještaja o financiranju političkih kampanja), koje potom provjerava i verificira neovisni revizor (ovlaštene privatne revizorske kuće). Tako bi se smanjila mogućnost izdavanja lažnih izvještaja. Državna tijela (odnosno Državni ured za reviziju) u tom bi slučaju postupala kao treća instanca i potvrdila formu i autentičnost predanih revizorskih izvještaja.

### 3. DOSLJEDNIJA PRIMJENA SANKCIJA

Tijela javne vlasti trebala bi inzistirati na dosljednoj primjeni sankcija predviđenih za kršenje zakona. To se pokazalo kao jedna od najslabijih točaka sustava i ocijenjeno je kao jedan od razloga čestog kršenja zakona povezanih s financiranjem stranaka. Primjena sankcija također bi implicirala dosljednije praćenje nadzora, što bi zahtijevalo čvršću suradnju između ključnih institucija – Državnog izbornog povjerenstva, Državnog ureda za reviziju i Porezne uprave Ministarstva financija. Sve te institucije mjerodavne su za nadzor u različitim fazama političkog financiranja.

Drugo rješenje bila bi uspostava novog neovisnog tijela koje bi trebalo proaktivno nadzirati financiranje stranaka. To novo tijelo trebalo bi blisko surađivati sa svim vlastima koje nadziru financije unutar zemlje, uključujući i Poreznu upravu Ministarstva financija i Državni ured za reviziju, i prikupljati sve podatke o financiranju stranaka na jednome mjestu.

### 4. UNAPREĐIVANJE JAVNOG NADZORA

S obzirom na to da ni jedno mjerodavno tijelo ne može samo registrirati sva kršenja zakona, trebalo bi se potaknuti sve dionike procesa nadzora financiranja politike. Svi izvještaji i nalazi revizije trebali bi biti dostupni svim dionicima zainteresiranim za financiranje političkih procesa. Organizacije civilnog društva, novinari i pojedinci koji vjeruju da je došlo do kršenja propisa moraju imati mogućnost prijave tih kršenja mjerodavnim tijelima. Kako bi se promijenilo okruženje i politička kultura, ključno je da javnost bude upoznata s prirodom financiranja političkih procesa. Da bi se to postiglo, Hrvatska bi morala uložiti više napora u edukativno-informativne kampanje, edukaciju medija i druge oblike educiranja različitih dionika o regulativi koja uređuje financiranje političkih procesa i načinima podnošenja pritužbi.

# 7. Prilog – Popis sudionika istraživanja

## POLITIČKE STRANKE UKLJUČENE U ISTRAŽIVANJE (ABECEDNIM REDOM):

1. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ)
2. Hrvatska narodna stranka – liberalni demokrati (HNS)
3. Hrvatska seljačka stranka (HSS)
4. Hrvatska stranka prava (HSP)
5. Hrvatska stranka umirovljenika (HSU)
6. Socijaldemokratska partija Hrvatske (SDP)
7. Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS)

## NEVLADINE ORGANIZACIJE:

1. Nikola Kristić, TIH
2. Marko Rakar, Vjetrenjača
3. Dragan Zelić, GONG

## TVRTKE KOJE NISU PODUPIRALE STRANKE:

8. Snježana Bahtijari, Ericsson Nikola Tesla
9. Mladen Fogec, Siemens
10. Žarko Horvat, Holcim
11. Ranko Potkonjak, Lenovo
12. Zlatko Zekan, Storm Computers

## DONATORI POLITIČKIH STRANAKA:

1. Štefanija Balog, Arhitektonski studio
2. Branko Roglić, Orbico
3. Slobodan Vajagić, SV Group

## STRUČNJACI:

1. prof. dr. Dražen Lalić
2. prof. dr. Zdravko Petak
3. prof. dr. Damir Grubiša

## NOVINARI:

1. Damir Dević, HRT
2. Goran Gazdek, Bjelovarski list
3. Davor Krile, Slobodna Dalmacija
4. Saša Paparella, Poslovni dnevnik

