

ZAŠTO I
KAKO RE-
GULIRATI
FINAN-
CIRANJE
POLITIČKIH
STRANAKA

ŽELJKA KULENOVIĆ, DRAŽEN LALIĆ,
HRVOJE MATAKOVIĆ, ZDRAVKO PETAK

Transparency International Hrvatska osnovan je u lipnju 2000. godine.

www.transparency.hr

Urednik: Zorislav Antun Petrović

Za izdavača: Nikola Kristić

Autori: dr. sc. Željka Kulenović, prof. dr. sc. Dražen Lalić,
dr. sc. Hrvoje Mataković, prof. dr. sc. Zdravko Petak

Lektura i korektura: Koraljka Penavin

Dizajn: Parabureau

Tisak: Kerschhoffset

©2013 TI Hrvatska. Sva prava pridržana.

ISBN: 978-953-7045-18-0

Transparency International Hrvatska ne slaže se nužno sa svim stavovima
autora iznesenim u ovoj brošuri i ne odgovara za točnost iznesenih podataka.



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.

Zašto i kako
regulirati financiranje
političkih stranaka

Čisti računi – poštteni izbori

Koliko god se to nekom sviđalo ili ne, nema demokracije bez stranaka i novca. Jednostavno nema. Političke stranke imaju središnju ulogu u političkom natjecanju u suvremenim demokratskim društvima i nasušno im je potreban novac za funkcioniranje, posebno u vrijeme predizbornih kampanja, a ako se tu ne postave jasna pravila, onda cijeli sustav dolazi u pitanje. A nakon što u pitanje dođe sustav izbora, ugroženo je i funkcioniranje svih tijela javne vlasti, što pak ima izravne posljedice na kvalitetu života građana. Naime, onaj tko je došao na vlast koristeći novac iz sumnjivih izvora zasigurno neće prezati od toga da mandat koristi isključivo za vlastitu dobrobit, a ne za dobrobit onih koji su ga izabrali. Odnosno, ako je netko na vlast došao korupcijom, onda će i njegova vlast sigurno biti korumpirana, a taj ceh plaćat će građani. Novac definitivno može ugroziti demokraciju ako se njegova uloga pravilno ne uredi.

Izbori u Hrvatskoj dugo su godina bili, bar što se financiranja tiče, u najmanju ruku dubiozni. Kako se razvijala demokratska svijest i unapređivao sustav, tako se sve glasnije tražilo da se u području financiranja političkih aktivnosti uvede reda. Prvi korak bio je donošenje Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske koji je, premda je imao samo devet članaka među kojima nije bilo ni jedne kaznene odredbe, ipak postavio neka temeljna načela. Potom se legislativa na ovom području počela brzo razvijati, a istodobno se počelo sve pažljivije pratiti kako se financiraju političke kampanje. Uglavnom, što su dalje odmicali pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, pravila financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja postajala su sve bolja i bolja.

Transparency International Hrvatska ovom se problematikom bavi od 2003. godine, kada je objavljena brošura “Novac u politici: prijedlozi za

- 4 uređenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja”, što je bio jedan od pionirskih pokušaja bavljenja političkim financijama u Hrvatskoj. Projekt “Suzbijanje političke korupcije” provodio se od 2005. do 2007. godine i bio je mnogo obuhvatniji, a rezultirao je nacrtom Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe. CRINIS je treći, i dosad najambiciozniji projekt vezan uz političke financije u kojem sudjeluje Transparency International Hrvatska.

CRINIS je metodologija kojom se procjenjuje zakonodavni sustav i ispituju postupci ključnih sudionika političkog financiranja. Svrha istraživanja bila je prepoznati propuste i nedostatke u sustavima političkog financiranja kako bi se povećala transparentnost financiranja političkih stranaka. CRINIS polazi od uvjerenja da je transparentnost preduvjet za praćenje novca u politici. Uz potrebne prilagodbe regionalnom kontekstu metodologija, koju su zajednički razvili Transparency International (TI) i Carter Center, uspješno je primijenjena u nizu latinoameričkih, azijskih i afričkih zemalja. U istraživanju provedenom u prvoj polovici 2013. godine pokazalo se da na ljestvici od 0 (potpuna korupcija) do 10 (bez korupcije) sustav financiranja izbora i predizbornih kampanja u Hrvatskoj zaslužuje prosječnu ocjenu 7,7, što je doista spektakularan rezultat za zemlju koja je prije petnaestak godina bila navođena kao loš primjer.

No kako mi u Transparency Internationalu Hrvatska smatramo da je od samog mijenjanja propisa mnogo bitnije mijenjati svijest građana, zamolili smo četiri stručnjaka koji su sudjelovali u realizaciji ovog projekta da prirede tekstove u kojima će pojasniti zašto je bitno urediti financiranje predizbornih kampanja.

Regulacija stranačkog financiranja

REGULACIJA

Ne postoji konsenzus u *policy* i ostalim akademskim krugovima o tome što se točno podrazumijeva pod pojmom regulacija (Scott, 2006., 653). Promatranje regulacije kao “pravila donesenih radi kontrole načina na koje privatna i javna tijela provode svoje djelatnosti” (Majone, 1996., 9) staro je koliko i sama vlast, a s vremenom manje su se promijenile funkcije regulacije od načina regulacije. U Europi se pod regulacijom tradicionalno podrazumijeva cijela oblast zakonodavstva, javne uprave i društvene kontrole, a u Sjedinjenim Američkim Državama pojam regulacije tijekom vremena zadobio je specifičnije značenje pa se tako regulacijom smatra “kontinuirano i fokusirano kontroliranje od javnih agencija nad aktivnostima koje su društveno vrijedne” (isto, 49). U ovoj definiciji društveno vrijednih ili poželjnih aktivnosti uključene su samo one aktivnosti koje društvo promatra kao vrijedne same po sebi pa im je stoga nužna zaštita i kontrola. Treba uzeti u obzir da regulacija nije postignuta sama po sebi kada se donesu zakoni, već je također nužna i intenzivna uključenost agencija u reguliranu aktivnost. Na ovaj se način o regulaciji sve više govori i u Europi (isto, 9).

Znanstvenici koji proučavaju regulaciju nisu postigli suglasnost oko toga što bi trebao biti cilj njihova istraživanja, budući da različiti znanstvenici, ovisno o području iz kojeg dolaze, istražuju različita pitanja vezana za regulaciju (Scott, 2004.) pa su se tako politolozi u najvećoj mjeri posvetili nastanku regulatornih režima i procesu stvaranja javnih politika koje ih okružuju, a svakodnevne procese implementacije intenzivnije su proučavali sociolozi i pravnici (Scott, 2006., 257). Međutim, ono što im je svima

zajedničko jest istraživanje problema kontrole. Bilo koji sustav kontrole sastoji se od tri komponente: nekog standarda ili skupa vrijednosti, s kojima se uspoređuje ono što se događa u okolini (ciljna komponenta). Događanja u okolini kontroliraju se kroz mehanizam praćenja ili povratne informacije. Osim toga, potrebna je koordinirana djelatnost koja će uskladiti kontrolirane varijable s ciljnom komponentom (komponenta usklađivanja): komponentu usklađivanja predstavlja primjena sankcija za kršenje standarda. Ove komponente vrlo su često razdijeljene među različitim organizacijama: donošenje regulatornih odluka u nadležnosti je zakonodavnih tijela, a kontrolu mogu obavljati ministarstava, agencije i nedržavna tijela. Oni imaju formalnu mogućnost da primjenjuju sankcije koje su inače predviđene za sudove (Scott, 2004.).

Tijekom 80-ih i 90-ih godina prošloga stoljeća došlo je do brze i kontinuirane ekspanzije regulacije u Europi, što se “ne smije promatrati samo kao pomak od jednog oblika regulacije ka drugom, već se čak u većoj mjeri treba shvatiti kao izmjenjivanje redosljeda javnih prioriteta” (Majone, 1996., 54). Osnovana su nova regulatorna tijela, a formalna pravila zamijenila su neformalne metode. U sferi gospodarstva monopole su zamijenila pravila za uređenje tržišnog natjecanja, a reforme koje su rezultirale novom regulativom provedene su u brojnim područjima javnih politika, u rasponu od industrijskog sektora pa sve do horizontalnih politika primjenjivih na sektore kao što su tržišno natjecanje, zaštita okoliša i zapošljavanje. Treba istaknuti da je regulacija, s jedne strane proširila svoje aktivnosti u područjima novih javnih politika, a s druge produbila i ojačala svoju ulogu u postojećim politikama¹ pa su tako cijela nova područja društvenog i ekonomskog života, koja su još u pedesetim godinama bila izvan kontrole države, postala “kolonizirana” od zakonske regulacije i kontrole: “hrana koju jedemo, fizički uvjeti radnih mjesta, strojevi i oprema koju upotrebljavamo u domaćinstvima, uredima ili na cestama” (Moran, 2001., 20).

1. www.abdn.ac.uk/pir/notes/Level3/PI3531/A%20regulatory%20state.doc

Formalizacija normi unutar regulatornih režima postala je tako zaštitni znak tranzicije ka regulatornoj državi (Scott, 2006., 654). Nastanak regulatorne države možemo također povezati s univerzalnim mijenjanjem vrsta javnih politika (*policy modes*), slično porastu pravnog racionalizma u javnoj upravi kao dijelu sveukupnog procesa modernizacije (Lodge, 2001., 1-2). Pojam regulatorne države, slično kao i pojam regulacije, tumači se na više različitih načina pa se tako o regulatornoj državi danas govori kao o “nečemu što postoji u širokom rasponu zemljopisnih i institucionalnih postavki” (Moran, 2002., 391): govori se o Europskoj regulatornoj državi, regulatornoj državi u SAD-u i Velikoj Britaniji pa čak i o “regulatornoj državi unutar države” (isto). Regulatorna država, kao oblik vladanja, uključuje promjene u javnom menadžmentu, a te se promjene ukratko mogu klasificirati kroz tri dominantna trenda: odvajanje operativnih od regulatornih aktivnosti u nekim područjima javnih politika, odvajanje operativnih poslova od *policy* poslova unutar ministarstava i odvajanje tražitelja i pružatelja javnih usluga. Kod svakog od tih trendova zamjetno je pomicanje kontrole od tradicionalnih birokratskih mehanizama prema instrumentima regulacije. Ekspanzijom regulative i razvojem regulatorne države, ne samo da se preoblikovao način na koji javne vlasti upravljaju i kontroliraju gospodarstvo i društvo, već se “u proces regulacije uvlače i područja društvenog i gospodarskoga života u kojima je do sada kontrola pretežno bila samoregulirajuća” (Scott, 2004.): najprestižnije profesije, poput liječnika ili odvjetnika, te vodeća financijska tržišta i elitne institucije poput sveučilišta, koji su tradicionalno bili uređeni samoregulacijom, postali su subjekt zakonske regulacije (Moran, 2001., 20). Prilično je izvjesno da regulatorna država neće nestati, no ako u budućnosti i dođe, u određenoj mjeri, do porasta deregulacije, regulacija će i dalje “ostati temeljna značajka moderne države” (Norton, 2004., 789).

Regulacija političkih stranaka uključuje više područja regulacije: regulaciju stranačkih aktivnosti, regulaciju financiranja stranačke organizacije te regulaciju pitanja vezanih za stranačku ideologiju, “i to putem javnog prava, uključujući i ustav” (Biezen/Kopecký, 2007., 239). Od svih ovih regulatornih područja financiranje političkih stranaka je najproblematičnije jer je povezano s više kompleksnih i problematičnih pitanja. Neka od njih su, primjerice, kako se može osigurati minimalna politička jednakost, kada je bogatstvo nejednako distribuirano ili kako izabranim dužnosnicima povjeriti da donose regulativu u području koje se tiče njihovih interesa? Ovdje se nameće još jedno pitanje: čine li neke okolnosti vjerojatnijim situaciju da određeni tipovi reformi ne samo da neće biti doneseni, već neće biti ni predloženi? U nekim slučajevima, kao primjerice u Njemačkoj, nova je regulativa donesena pod utjecajem afera i skandala² povezanih s političkim financijama (Scarrow, 2004., 653-654) i sasvim je izvjesno da do donošenja nove regulative ne bi došlo da nije bilo skandala.

Iako je krajem 20. stoljeća “regulacija uloge novca u politici postala središnje pitanje političkih agendi širom svijeta” (Casas-Zamora, 2005., 16), to nije oduvijek bilo tako. Prva pravila koja su postavila određene standarde za financiranje predizbornih kampanja i koja su zabranjivala određene načine ponašanja tijekom izborne borbe nastala su već u 19. stoljeću. Ponajprije su se odnosila na kandidate, primjenjivala su se na razini izbornih jedinica, a tijekom vremena fokus regulacije preselio se s lokalnih izbora na nacionalne te s kandidata na političke stranke (Sousa, 2005., 5). Unatoč ovim, relativno ranim regulatornim pokušajima, u većini zemalja sustavnija regulacija financiranja izbora i stranaka započela je tek u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća: jedina iznimka je Švedska gdje proces regulacije započinje još u šezdesetim godinama (Petak, 2001., 33). Većina europskih država poduzela je značajne legislativne

2. Općenito govoreći o regulaciji, Moran (2001., 28) navodi da su “mnoge inovacije u regulaciji u posljednjih četvrt stoljeća bile potaknute skandalima”.

aktivnosti u posljednjih nekoliko godina kako bi regulirala praksu financiranja političkih stranaka. Čak je i Velika Britanija, uobičajeno nesklona interveniranju, nedavno uvela legalistički i regulatorni pristup tom pitanju i na taj način značajno izmijenila sustav stranačkog financiranja u kojem je ono dotada u velikoj mjeri bilo neregulirano (Biezen, 2003., 12). Također možemo pronaći slučajeve u kojima postoje trendovi suprotni regulaciji: primjerice, u Švicarskoj gotovo da i ne postoji regulacija stranačkog financiranja. Unatoč tome, dosad je zabilježeno vrlo malo skandala vezanih za financiranje političkih stranaka³.

Regulacija promatra političke stranke kao jedan od središnjih elemenata demokratskog života i očekuje da će, u smislu svoje unutarnje organizacije i funkcioniranja, u odnosu na druge stranke te u odnosu s javnim tijelima i privatnim interesima u društvu, djelovati i ponašati se u skladu s načelima na kojima su osnovane: to znači da bi država trebala postaviti svim strankama neka osnovna pravila kojima bi se uredila njihova organizacija i aktivnosti, ali pritom regulacija ne bi smjela biti prepreka načelima slobode udruživanja i dobrovoljnosti. Prema Sousi, ona je zapravo “pokušaj da se popuni praznina nastala nepostojanjem kolektivnih etičkih standarda među strankama te da se spriječi nastajanje određenih negativnih pojava koje mogu diskreditirati njihovu ulogu i legitimnost u političkom društvu” (Sousa, 2005., 5-6). Regulacija, međutim, sama po sebi nikada nije bila dovoljan uvjet za “dobro” ponašanje, a uspjeh regulacije financiranja političkih stranaka ovisi o načinima na koje su načela koja podupiru regulaciju zaštićena i poboljšana primijenjenim kontrolama. Značajnu ulogu u regulaciji stranačkih financija ima i javnost: uspjeh regulacije, barem jednim svojim dijelom, ovisi i o tome je li javnost bila upoznata s načinima na koje se primjenjivala regulativa. Iznimnu važnost za regulaciju stranačkih financija ima i javno financiranje stranaka: davanje financijske potpore političkim akterima za pokrivanje njihovih troškova pridonosi učinkovitosti regulative, međutim, ono nije dovoljan

3. *Enforcement of Political Party Funding Regulations – Lessons from Western Europe, Conference report, 2005.*, 3.

10 uvjet da bi se osiguralo pravilno provođenje regulacije ili da bi pravni okvir bio učinkovit. Najvažniji element je ipak predanost političkih stranaka za sadržaje i načela koja podupiru regulaciju financiranja stranaka, a ona bi, uz pritisak aktera izvan zakonodavnog postupka (poput medija i civilnog društva) trebala pridonijeti učinkovitosti regulacije stranačkih financija pa možemo zaključiti da učinkovitost regulacije i “njezin neuspjeh ili reforma, jednako ovise o tehničkim slabostima (namjernim ili stjecajem okolnosti) pravnih i formalnih odredbi, kao i o političkoj spremnosti da bi se osigurala njihova održivost i javna provjera njihove primjene” (isto, 7).

Govoreći o regulaciji političkih financija, nužno je osvrnuti se i na pitanje zašto se uopće reguliraju političke financije. Motivi za reguliranje političkih financija mogu biti različiti, a mijenjanjem motiva mijenja se također i fokus regulative. Fogg, Molutsi i Tjernström (2003., 170-171) navode četiri skupine u koje se može kategorizirati motivacija: sprječavanje zloupotreba, jačanje poštenog političkog natjecanja, osnaživanje birača te jačanje političkih stranaka kao učinkovitih demokratskih aktera.

Sprječavanje zloupotreba i kupovine utjecaja u političkim strankama od interesnih skupina ili bogatih pojedinaca, jedan je od ključnih, a možda i najvažniji razlog za reguliranje političkih financija, i na taj način želi se vratiti povjerenje javnosti u politički proces. Potreba za “čistom politikom”, u nekim zemljama nastala i pod pritiskom skandala i afera, pokrenula je većinu regulatornih inicijativa u posljednjih nekoliko godina.

Želja da se pridonese uspostavi jednakih uvjeta natjecanja između stranaka drugi je motiv za donošenje regulative, budući da je pošteno natjecanje između stranaka temeljno načelo višestranačke demokracije, pa tako regulacija političkih financija može olakšati ulazak malih, a također i novih stranaka na političku scenu (Fogg/Molutsi/Tjernström, 2003., 170).

Osnaživanje birača treći je razlog za reguliranje političkih financija. Putem pravila za objavljivanje financijskih podataka biračima se osiguravaju nužne informacije o financijskim transakcijama političkih stranaka

kako bi na dan izbora lakše mogli odlučiti kome će dati svoj glas. Sustav političkih financija trebao bi omogućiti glasačima da u suradnji s civilnim društvom i medijima podupru učinkovite sankcije kojima bi se potaklo “dobro ponašanje” stranaka i kandidata. Implementacija i stvarna učinkovitost ovih mjera je upitna jer nije uvijek jasno koliko će glasača uopće koristiti takve informacije, nudi li stranački sustav, uistinu, biračima bilo kakve stvarne alternative te je li izborni sustav dovoljno osjetljiv na po-make u glasanju.

Četvrti motiv za regulaciju usmjeren je na razvoj i jačanje političkih strana-ka. Regulacija političkih financija postavlja se u širi kontekst ustavnih i zakonodavnih odredbi o političkim strankama i općenite filozofije o ulozi političkih stranaka unutar političkog sustava, uključujući i odnos između rukovodstva stranke, članova i građana, kako bi stranke postale odgo-vorni akteri koji podupiru održivu i učinkovitu demokraciju. Jedno od naj-raširenijih sredstava kojim se mogu “zauzdati” političke stranke je javno financiranje: ono može poslužiti kao alat za promicanje dobre prakse jer stranke, kako bi ostvarile pravo na sredstva iz proračuna, moraju, primje-rice, djelovati u skladu sa standardima transparentnosti i unutarstranač-ke demokracije (isto, 170-171).

“Regulacija stranačkog financiranja nije u svim zemljama poprimila jednak oblik i nije se zbilja u isto vrijeme” (Petak, 2001., 11), međutim regulatorni mehanizam u većini zemalja zapravo obuhvaća dva temeljna elementa: 1) neku vrstu zabrane i/ili ograničenja i 2) pravila o javnom objavljivanju i načinu izvještavanja o prihodovanim i potrošenim sredstvima. Prvi ele-ment regulatornog mehanizama imaće u osnovi za posljedicu općeni-to ograničavanje anonimnih donacija, posebno novca koji dolazi iz gos-podarskog sektora, ali također i od sindikata, vjerskih organizacija ili iz inozemstva, dok će posljedica drugog elementa biti povećanje transpa-rentnosti stranačkih financija (Petak, 2005., 43). Od ta dva regulativna elementa, u kombinaciji s drugim sredstvima, mogu nastati različiti susta-vi regulacije. Poznati njemački istraživač stranačkih financija Karl-Heinz Naßmacher je tako pomoću ova dva elementa klasificirao četiri regula-torna sustava, odnosno, kako ih on naziva, opcije: opcija autonomnosti,

12 opcija transparentnosti, opcija zastupanja i opcija diverzificirane regulacije (Naßmacher, 2003.a, 10-13).

Prva opcija, opcija autonomnosti, promatra stranke kao dobrovoljna udruženja koja imaju pravo na “nereguliranu privatnost svoje unutarnje organizacije” (Fogg/Molutsi/Tjernström, 2003., 169) i slobodno raspolaganje vlastitim sredstvima. Ova opcija “naglašava slobodu i privatnost političkih stranaka, minimalizira potrebu za regulacijom i većim dijelom oslanja se na samoregulaciju i samokorektivne (*self-correcting*) mehanizme stranačkog natjecanja” (isto). Kao primjer ovakvog tipa regulacije Naßmacher navodi Švedsku, u kojoj, sukladno poštovanju unutarnje autonomije političkih stranaka kao privatnih, dobrovoljnih udruženja, ne postoji obveza prikazivanja podataka o prihodima i rashodima, a javna financijska potpora strankama “nije vezana nikakvim zakonskim odredbama” (Naßmacher, 2003.a, 10).

Druga opcija, opcija transparentnosti, ističe pravo građana da budu informirani o svim aspektima stranačkog života, uključujući i prikupljanje i trošenje stranačkog novca – time im se pruža mogućnost da prilikom glasanja donesu odluku koju su utemeljili na informacijama o političkim strankama (Fogg/Molutsi/Tjernström, 2003., 169). Nužan preduvjet za takav izbor je usvajanje vrlo detaljnog zakonodavstva kojim će se regulirati sporna materija. Ovakav regulatorni sustav primjenjuje Njemačka.

Treća opcija, opcija zastupanja, pretpostavlja detaljnu regulaciju stranačkih financija, koju nadzire i provodi neovisna agencija (isto). Naßmacher za primjer ove opcije uzima SAD gdje je 1974. godine nakon afere “Watergate” donesen Zakon o federalnoj izbornoj kampanji (*Federal Election Campaign Act*), a na temelju tog zakona osnovano je provedbeno Federalno izborno povjerenstvo (*Federal Election Commission*) (Naßmacher, 2003.a, 12).

Kombinacijom navedenih opcija dolazimo do četvrte opcije koju Naßmacher naziva opcijom diverzificirane regulacije: ova vrsta regulacije ne oslanja se na samo jednu vrstu mjera, nego kombinira raznovrsne mjere. Nastojeći izbjeći probleme i neučinkovitost navedene tri opcije, ovom vrstom

pristupa uvodi se “sustav koji je višedimenzionalan, koji kombinira transparentnost političkih financija s bogatstvom mjera u strukturi financiranja” (Petak, 2005., 44-45). Ova opcija kombinira “benigni nehaj, preciznu regulaciju, javne potpore i povremene sankcije” (Fogg/Molutsi/Tjernström, 2003., 169), a kao primjer zemlje sa sustavom diverzificirane regulacije navodi se Kanada.

Sasvim je izvjesno da ni jedan od navedenih modela regulacije ne može odgovarati okolnostima i prilikama u svim zemljama pa bi stoga svaka zemlja, koja se odluči regulirati ovu materiju, trebala razviti zaseban sustav regulacije: prilikom stvaranja takvog sustava trebala bi se rukovoditi vlastitim političkim vrijednostima i kulturom, ali i značajkama “svojeg političkog i izbornog sustava, stupnjem razvoja demokracije te institucionalnim kapacitetima” (isto), te isto tako uvažavati pozitivna iskustva i rješenja koja su se pokazala učinkovitima u praksi drugih zemalja.

IMPLEMENTACIJA

Nakon što određeni politički sustav usvoji regulaciju stranačkih financija, on se nalazi pred izazovom implementacije, koja često može biti problematična i teška. Zajednički elementi ključni za implementaciju i učinak regulacije stranačkih financija su poštovanje regulative, praćenje, kontrola i istrage te provedba i sankcije (Naßmacher, 2003.b, 147).

Poštovanje postojeće regulative vjerojatno je najvažniji element implementacije budući da će se, čak i ako nije usvojena detaljna i precizna regulativa, ipak postići određena razina transparentnosti: u zemljama koje su usvojile kvalitetnu regulativu, no ne pridržavaju je se, regulativa neće biti učinkovita. Ova praksa naročito je izražena na jugu Europe (primjerice, u Italiji) te u tranzicijskim zemljama. Nova i složena pravila, nakon njihova usvajanja, pred sudionike političkih procesa postavljaju zahtjeve koji iziskuju, u prvom redu, promjenu stavova i ponašanja, i na neki način ograničavaju njihovu dotadašnju slobodu postupanja u području koje je ranije bilo neregulirano. Optimalna strategija implementacije no-

vih pravila trebala bi započeti s informiranjem i pružanjem pomoći sudionicima u političkom procesu: stranačkim dužnosnicima, kandidatima, službenicima koji nadziru implementaciju, revizorima i slično. Kako bi još intenzivnije potakli sudionike na poštovanje pravila, oni koji poštuju regulativu, dobivaju određenu materijalnu potporu, poput naknade troškova ili poreznih olakšica. U većini zemalja usvojena je ova strategija jer je javno financiranje stranaka gotovo uvijek povezano s obvezom poštovanja regulative, u prvom redu s javnim objavljivanjem financijskih izvješća (isto).

Drugi element je praćenje (monitoring). Smisao ove mjere jest da se “stranački računi učine predmetom javne rasprave”: objavljivanje izvješća o stranačkim financijama te poticanje javne rasprave, pogotovo o onim stavkama koje se javnosti čine problematičnima, trebalo bi u strankama razviti odgovornosti pri odabiru donatora, ali i prilikom trošenja stranačkih sredstava. Glavnu ulogu u javnim raspravama imaju institucije koje, barem načelno, djeluju u ime javnosti i teže zaštiti javnih dobara, poput političkih stranaka, nevladinih organizacija i masovnih medija. Kako je u drugoj polovici 20. stoljeća financiranje političkih stranaka postalo pitanje javnih politika, u nekim zemljama osnovane su agencije za praćenje stranačkih financija. Od agencija kao što je, primjerice, Federalno izborno povjerenstvo u SAD-u “očekuje se da pruži podršku javnosti i politički zainteresiranim medijima tako što će im osigurati informacije o tokovima novca u politici” (isto, 148). Osnivanje agencija ili tijela koja će pratiti stranačke i izborne račune u većini je zemalja složena zadaća jer političkim strankama ustav i drugi zakoni jamče slobodu postupanja i time, na neki način, ograničavaju državna tijela da provode revizijske i ostale vrste kontrole nad financijskim djelatnostima političkih stranaka pa se tako funkcija praćenja uglavnom svodi na kontrolu depozita. “Samo u nekoliko iznimnih slučajeva tim tijelima povjerene su istražne ovlasti” (Sousa, 2005., 25), a u većini europskih zemalja ne postoje moćne agencije za praćenje, kao što su one u SAD-u ili Kanadi, već se praćenje provodi primjenom različitih mjera, poput objavljivanja stranačkih financijskih izvješća u službenim glasilima i na internetu (Naßmacher, 2003.b, 148).

Treći element važan za implementaciju su kontrola i ispitivanje: “svaki sustav javne kontrole snažan je onoliko koliko mu to dopušta zakonodavstvo”, a ako postoje rupe u zakonu, one će smanjiti sposobnost i učinkovitost sustava. Najočitiji predmet javne kontrole jest odgovarajuće korištenje javnih potpora: ovdje vlada određen odnos međuovisnosti jer, želi li politička stranka koristiti javnu potporu, mora biti spremna svoje financijsko poslovanje podvrgnuti kontroli državnih tijela. Kontrolne ovlasti državnih tijela ili javnih agencija mogu se osnažiti na različite načine. U pojedinim regulativnim okvirima zakon daje građanima pravo da podnesu pojedinačne pritužbe koje će, sukladno zakonskim odredbama, provjeriti javna agencija. Sustav kontrole još će se više osnažiti ako se kontrolnim tijelima dodijeli zakonska ovlast da provode revizije naslijepo, uz uobičajene revizije koje se provode jedanput godišnje (isto, 149-150). Kapacitet i učinkovitost kontrolnih tijela ovisi o nekoliko čimbenika. Najvažniji čimbenik je neovisnost samog tijela, a za to postoje tri temeljne pretpostavke: zapošljavanje osoblja mora biti neovisno o vlasti, mora postojati sigurnost radnog mjesta, a osim toga, kontrolno tijelo mora imati siguran i stalan izvor financiranja. Ako neka od ovih pretpostavki nije zadovoljena, odnosno ako vlast može utjecati na sastav tijela, raspustiti osoblje ili smanjiti sredstava za funkcioniranje, tada je nezavisnost ovoga tijela ograničena, a njegova učinkovitost upitna⁴. Iako su kontrola i ispitivanje važan element implementacije, ponajprije bi trebalo razvijati povjerenje i snažnije poticati inicijative čiji će naglasak biti na poštovanju zakonskih odredbi, nego prijetiti kaznama. Međutim, također treba uzeti u obzir da bez prijetnje sankcijama ovim instrumentima nedostaje učinkovitosti te da oni bez sankcija u mnogo slučajeva ostaju tek mrtvo slovo na papiru (Naßmacher, 2003.b, 151).

Četvrti element su provedba i sankcije. Kod provedbe treba održati “delikatnu ravnotežu između zakonskih odredbi i političkog utjecaja, javnog interesa i publiciteta medija te objektivnost i odanosti stranci” (isto). Jav-

4. *Enforcement of Political Party Funding Regulations – Lessons from Western Europe, Conference report, 2005.*, 5.

ne agencije i druga tijela u provedbi bi trebali pokazati samostalnost, kontinuiranu budnost te ustrajnost u procesuiranju kršenja zakona jer ako nisu zadovoljeni ovi uvjeti, vrlo je izvjesno da sustav za provedbu neće biti učinkovit. Ne smije se zaboraviti da je "odsutnost provedbe vjerojatno opasnija nego odsutnost pravila" (isto) jer to kod građana izaziva razočarenje i prezir prema demokraciji, što je osobito izraženo danas, kada je u većini zemalja razina povjerenja u političke stranke i političare niska.

Već smo ranije naveli da provedbeni instrumenti bez prijetećih sankcija ne mogu postići zadovoljavajuću razinu učinkovitosti. Za sankcioniranje prekršaja vezanih za političke financije mogu se primijeniti različite vrste mjera: kaznene, izborne, financijske i administrativne. Posljedice kaznenih mjera su najteže, ali one nisu odvratile počinitelje u onim zemljama koje primjenjuju kazneni progon za ovu vrstu kršenja zakona. Možda je razlog za neuspjeh činjenica da se kaznene mjere primjenjuju na ograničenom broju predmeta. Čak i u Njemačkoj, koja ima dobro ustrojen sustav sankcija, sudionici afera Kohl i Flick, gdje su u pitanju bili milijuni maraka sumnjiva podrijetla, nisu osuđeni na zatvorske kazne, već su kažnjeni isključivanjem iz političkog života.

Financijske sankcije koje se provode u obliku "novčanih kazni, oduzimanja protuzakonito stečenih vrijednosti, ukidanja javnih potpora ili naknade troškova predizbornih kampanja" (Sousa, 2005., 29) uobičajeni su oblik sankcija i koriste se mnogo češće nego kaznene sankcije. Međutim, novčane kazne ne mogu postići edukacijski učinak kod političkih stranaka i ne mogu uvjeriti stranke da usvoje standarde financijskog poštenja kao vlastite stavove: one mogu biti odgovarajuća sankcija za manje propuste, poput neobjavlivanja računa u propisanom roku, no ne mogu polučiti veći učinak na one stranke koje namjerno i sustavno krše propisana pravila. Kod takvih prekršaja niske kazne često se doživljavaju kao svojevrsna pozivnica na nepoštovanje zakona ili pak bezbolno opravdanje za prekršaj, a povećanje kazni istovremeno ne znači da će se povećati njihova vjerodostojnost ili učinkovitost. Visoke financijske kazne mogu naškoditi malim i novim strankama, ali ne nužno i velikim, etabliranim strankama koje raspoložu značajnim financijskim sredstvima (isto). Administrativne sankcije postoje u malom broju zemalja i "primjenjuju se uglavnom na kolektivne

aktere, odnosno na političke stranke i tvrtke (ili druge kolektivne donatore)” (isto, 30). U Francuskoj je, primjerice, tvrtkama zakonom zabranjeno da doniraju stranke, no tvrtke koje ipak ustraju u tome mogu biti kažnjene zabranom sudjelovanja u natječajima za javne nabave; međutim, primjena ove odredbe “daleko je od optimalne” (isto).

Politika i etika

Politika i njezino financiranje, pojednostavljeno rečeno politika i novac, nije ništa drugo nego moć i novac. Političke stranke i političari, pogotovo one u vlasti, središnji su akteri izvršne i zakonodavne vlasti te kreatori gospodarskog i društvenog života. Politika je zadužena za ekonomiju, njezinu efikasnost, ali i pravednost (socijalnu i društvenu). Usmjeravanje i vođenje ekonomske politike podrazumijeva odgovornost, veliko znanje, kompromise te određenu razinu poštenja. Kad kažemo poštenje, mislimo na etiku i moral. Gotovo da ne postoji struka bez etičkog kodeksa koji propisuje dobru praksu lijepog ponašanja u struci. Imaju ga liječnici, odvjetnici, inženjeri, državni službenici, novinari. Imaju ga i studenti te svaka struka koja drži do sebe. Naravno, postoji i etički kodeks izbornog ponašanja. A gdje je tu politika? Ona je danas u očima građana Republike Hrvatske nužno zlo, što se odražava i u njihovu sve manjem izlasku na birališta. Političke su stranke izgubile povjerenje svojih građana. Manje od polovine registriranih birača izlazi na birališta, polovina izašlih birača (ili oko 25 % registriranih birača) bira svoja "utočišta" koja im osiguravaju egzistenciju, druga polovina najčešće ne glasa "za" nego "protiv", a čak više od 50 % registriranih birača apstinira od svojega ustavnoga biračkog prava i ostaje kod kuće, naizgled ne mareći za svoje predstavnike, za svoju sudbinu, sudbinu svoje djece i bližnjih. Ovi birači zasigurno su izgubili vjeru u politiku, vjeru da u politici postoji etika.

U Aristotelovo doba, antičko doba grčkog društva, javni je život bio organiziran u gradu-državi (grč. *polis*), a privatni u domaćinstvu (grč. *oikos*). Već iz samo ove dvije riječi vidljiva je povezanost privatnoga i javnoga, politike i ekonomije. Aristotelova promišljanja usmjerena su na čovjeka koji svojim odlukama i odlučnošću može utjecati na poticanje najvišeg dobra kao

praktičnoga, etičko-političkog postizanja čovjekovih najviših mogućnosti. Etika i politika su nerazdvojne, baš kao i tehnika i umjetnost, a etičko-političko dobro, kao najviše političko dobro, najviše je ljudsko dobro, zahvaljujući kojemu čovjek živi sretno i dobro u političkoj zajednici. Novi je vijek ostavio gorak okus na djelovanje politike i društva, politike i pojedinca te na odvajanje etike i politike. (Prema Anti Pažaninu, 2001.) Moguće je da upravo birački apstinenci u podsvijesti imaju Hobbesovu opservaciju o odnosu politike i prijateljstva (*homo homini lupus est*) prema kojoj ljudskoj prirodi više odgovara neprijateljstvo nego prijateljstvo, Machiavellijevu krilaticu da cilj opravdava sredstva te Webera, koji politiku izjednačava s moći, a državu s aparatom vladavine.

Prelaskom na neoliberalnu ekonomiju u jednom smo trenutku zaboravili da se sebični interesi pojedinaca koji, u poduzetničkom smislu, rezultiraju rastom ekonomije (prema Adamu Smithu), ne mogu poistovjetiti s političkim interesom i željom za osvajanjem vlasti radi ostvarivanja osobnih interesa. Političko djelovanje jest, i mora biti, samo u javnom interesu građana. To je osnovni i najvažniji razlog (ne i jedini) zašto je potrebno zakonski regulirati financiranje političkih stranaka. Novac je potreban svima, pa tako i politici. Republika Hrvatska već dvadeset godina donosi zakon o financiranju političkih stranaka. Danas se možemo pohvaliti da smo u samom vrhu po kvaliteti zakonske regulative o financiranju političkih stranaka. Pravila o financiranju političkih stranaka moraju biti jasna, transparentna te u skladu s načelima financiranja političkih stranaka međunarodnih organizacija zaduženih za smanjivanje političke korupcije. Izborna promidžba iznimno je važna upravo kod prikupljanja finansijskih sredstava. Njezina je osnovna svrha upoznati birače sa sudionicima izborne utakmice i njihovim programima. Stranke prikupljaju novac i za redoviti rad, no finansijska sredstva namijenjena izbornim kampanjama posebno su područje. Razlog tome je prikupljanje sredstava iz privatnih izvora, što otvara mogućnost da političari u jednom trenutku svojim donatorima moraju vratiti protuuslugu.

Iako je u Hrvatskoj prisutno javno financiranje, sve se stranke financiraju i iz privatnih izvora. Prema podacima Državne revizije o obavljenoj revizi-

ji političkih stranaka i nezavisnih kandidata za 2011., političke stranke se oslanjaju na javno financiranje u iznosu od 77 % prihoda. Građani preko poreznih opterećenja zapravo financiraju političke stranke te se podrazumijeva da mogu i trebaju nadgledati načine trošenja novca kao i druge načine prikupljanja prihoda stranaka. Osnovno načelo financiranja stranaka je osiguranje poštenih i jednakih uvjeta. Budući da se zakonskom regulativom ne može provesti poštivanje moralnih načela izborne promidžbe, može se regulirati osiguravanje jednakih uvjeta svim sudionicima izborne promidžbe. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine br. 24/2011, 61/11, 27/13) uveo je ograničenja u pogledu izvora prikupljanja financijskih sredstava, limite donacija te limite ukupnih troškova izborne promidžbe. Zabranjeno je primati anonimne donacije, donacije od stranih država, stranih fizičkih i pravnih osoba (osim ako su namijenjene za edukaciju); državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima udjele i dionice te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; udruga radnika i poslodavaca; udruga, zaklada i fondacija koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave; vjerskih zajednica i humanitarnih te drugih neprofitnih udruga i organizacija te fizičkih i pravnih osoba protiv kojih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima. Tako fizičke osobe jednoj političkoj stranci i nezavisnim kandidatima u kalendarskoj godini mogu donirati najviše 30.000,00 kn, pravne osobe političkim strankama i predsjedničkim kandidatima 200.000,00 kn, nezavisnim zastupnicima koji se natječu za Hrvatski sabor i Europski parlament 100.000,00 kn te nezavisnim zastupnicima na lokalnim izborima 30.000,00 kn. Propisana su i ograničenja za ukupne troškove izbornih kampanja. Ukupna sredstva koja se smiju potrošiti na izborima za predsjednika RH iznose 8.000.000,00 kn. Na izborima za Hrvatski sabor smije se potrošiti ukupno 1.500.000,00 kn po izbornoj jedinici, za kandidate na izborima za Europski parlament 1.500.000,00 kn, za gradonačelnika Grada Zagreba 1.000.000,00 kn, na izborima za župana, gradonačelnika velikoga grada i grada sjedišta župa-

nije 600.000,00 kn, a za gradonačelnike i općinske načelnike prema broju stanovnika (s više od 10.000 stanovnika 250.000 kn, od 3001 do 10.000 stanovnika 100.000 kn i u mjestima do 3000 stanovnika 50.000 kn). Ista pravila vrijede i za političke stranke i nezavisne liste na lokalnim izborima. Naknada troškova namijenjena izbornoj promidžbi raspodjeljuje se prema rezultatima izbora. Načelo evidentiranja podrazumijeva obvezu vođenja poslovnih knjiga te primjenu računovodstva za neprofitne organizacije. Političke stranke dužne su uredno voditi poslovne knjige i izdavati zakonom i pravilnikom propisane potvrde. Načelo transparentnosti ogleda se u zakonskoj obvezi sudionika političkih aktivnosti da javno, na svojim internetskim stranicama i u dnevnom tisku, objave svoje prihode i rashode (ali i donatore s imenom fizičke osobe te nazivom pravne osobe i primljenim iznosima donacija). Poslove nadzora i kontrole obavljaju Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju (načelo nadzora i kontrole). Svako nepridržavanje zakonskih propisa podliježe sankcijama. Sankcije su administrativne (djelomično ili potpuno ukidanje javnih sredstava ili obustava javnog financiranja) i prekršajne (u obliku novčanih kazni za nepridržavanja zakona). Kazne su predviđene i za osobe u političkoj stranci koje su odgovorne za vođenje stranačkih financija. Zakon ne predviđa moralnu odgovornost; ona je pak prebačena na svakoga pojedinca ili unutarstranačke propise i etička tijela same stranke.

Ne zaboravimo da političari i političke stranke trebaju biti moralna vertikala društva u kojem djeluju. Zato je potrebna zakonska regulativa političkih stranaka, zbog poštenja i etike. Čovjek koji nema etička i moralna načela i koji nije pošten, ne bi se trebao baviti politikom jer će teško moći zadovoljiti potrebe građana i djelovati u javnom, općem interesu. Zato se moraju znati pravila o prikupljanju financijskih sredstava i taj se proces mora nadzirati, a državne institucije (tijela pravne države) i javnost trebaju imati uvid u njih kao i mogućnost kontrole. U krajnjoj liniji, birači su korektiv političkih stranaka i političara, a (ne)poštenje (ne)nagrađuju, pogotovo za nezakonite radnje. Na kraju, podsjetimo se riječi umirovljenog pape Benedikta XVI.: “Konkretna je zadaća politike da moć stavi pod okrilje prava upravljajući tako njezinom ispravnom uporabom. Ne smije vrijediti pravo jačega, nego iznad svega snaga prava.”

Institucionalni okvir regulacije financiranja stranaka i izbora

Institucionalni okvir političkih financija u razvijenim demokracijama zahvaća čitav niz *policy* instrumenata, čiji se opseg proteže od načina kojima se regulira, primjerice, mogućnost kupnje glasova do ograničenja rashoda troškova izbornih kampanja. O svemu tome postoji sada već razmjerno opsežna komparativna literatura koja nas upozorava na raširenost tih instrumenata u pojedinim političkim sustavima, a samim time i na ulogu koju imaju u regulaciji stranačkog financiranja. Pogleda li se s tog motrišta razvoj Hrvatske u posljednjih desetak godina, vrlo se lako može zaključiti da je naša zemlja prošla intenzivan institucionalan razvoj u području regulacije financiranja stranaka i izbora, koji je, po svemu sudeći, jedan od najintenzivnijih u istočnoj i jugoistočnoj Europi. No pravo je pitanje je li nakon toga u nas uspostavljen transparentan i djelotvoran sustav političkih financija. Na ta ću pitanja pokušati odgovoriti u ovom tekstu.

Najprije bih želio ukazati na tipične značajke institucionalnih okvira regulacije novca koji ulazi u politiku, koji se primjenjuju u demokratskim i sustavima koji se iz autokratskih razvijaju u demokratske političke poretke. Prvi na popisu niza instrumenata odnosi se na pravila o javnom objavljivanju podataka vezanih za financiranje politike. Poznata istraživačica političkih financija Ingrid van Biezen objavila je 2004. godine sada već klasičan članak o regulaciji financiranja stranaka i izbornih kampanja, u kojem je pokazala da je početkom 2000-ih većina europskih zemalja primjenjivala regulaciju o obveznom javnom objavljivanju podataka vezanih za stranačke prihode i rashode, odnosno, općenito za novac koji ulazi u izborni proces. Od 33 promatrane zemlje, jedine koje nisu primjenjivale takav oblik regulacije bile su Albanija, zbog općenito niskih standar-

da u regulaciji političkih stranaka te dvije najrazvijenije europske zemlje, Luxemburg i Švicarska, gdje se podrazumijeva strogo pridržavanje pravila bilo koje vrste financijskih obveza. Osim te dvije zemlje, autorica nije raspolagala s podatkom postoji li obveza javnog objavljivanja u Danskoj i Finskoj. Ono što je pritom posebno zanimljivo odnosi se na činjenicu da je spomenuta obveza uvedena u političke sustave Norveške i Švedske, iako su te dvije zemlje bile bez zakona kojima se regulira financiranje stranaka i izbora. Ukratko, obveza javnog objavljivanja bila je već tada kodificirana praksa u najmanje 28 europskih zemalja, odnosno, u 84 posto promatranog uzorka. Doda li se tome podatak koji je iznio Marcin Walecki, da se takva obveza primjenjuje i u 62 posto svjetskih demokracija i semi-demokracija, može se lako ustvrditi da je riječ o *policy* instrumentu koji je postao neka vrsta uvriježenog alata u regulaciji suvremenih političkih financija. Pritom valja razlikovati dodatne vrste ovog tipa *policy* instrumenta, od kojih se jedan odnosi na obvezu objavljivanja svih pojedinačnih donatora, što je kriterij koji je usvojilo 32 posto zemalja.

Sljedeći skup instrumenata odnosi se na institucionalne okvire sprečavanja koruptivnih aktivnosti u političkim financijama, od otvorenog kupovanja glasova do različitih vrsta iznuđivanja plaćanja, osobito kad su u pitanju značajni donatori na koje vlada može snažno utjecati. To su, primjerice, javna poduzeća, što je područje koje će zbog sankcioniranja bivšeg hrvatskog premijera Ive Sanadera u slučaju "Fimi media" ući i u udžbenike posvećene financiranju izbornih kampanja. Bilo bi zanimljivo navesti istraživanje posvećeno ulozi formalnih i neformalnih mreža u oblikovanju javnih politika u zemljama srednje i jugoistočne Europe, što su ga 2007. proveli norveški znanstvenici Åse B. Grødeland i Aadne Aasland. Njihovi nalazi pokazuju da je za sprečavanje koruptivnih praksi u različitim područjima, pa tako i u području financiranja stranaka i izbora, najvažnije jačanje vladavine prava, promjena mentaliteta ključnih aktera različitih politika putem sustava kontinuiranog obrazovanja te jačanje sustava provedbe zakona. Prije donošenja novih i boljih zakona kao sredstva antikorupcijske regulacije važno je i osnažiti povjerenje u državu kao instituciju. Sve to potvrđuje da je puko postojanje zakona kojim se regulira financiranje političkih aktivnosti stranaka tek jedan, no nipošto

ne i najvažniji element djelotvorne regulacije tog područja. Stoga činjenica, koju je u spomenutom istraživanju navela Ingrid van Biezen, da 29 od 33 promatrane europske zemlje ima zakon kojim se regulira financiranje stranaka i izbornih kampanja, još uvijek ne govori previše o djelotvornosti regulacije političkih financija.¹

Sljedeća skupina instrumenata regulacije odnosi se na ograničenja pojedinih vrsta prihoda i/ili rashoda političkim financijama. Prva vrsta instrumenata odnosi se na određivanje limita privatnim donacijama pojedinaca. Postoje zemlje u kojima su ti limiti iznimno niski, no postoji i niz zemalja u kojima su granice postavljene razmjerno visoko. Hrvatska u tome slijedi, čini se, neku vrstu srednjeg puta, tako da je ograničenje za fizičke osobe postavljeno na 30.000 kuna u jednoj kalendarskoj godini, s time da je taj iznos u prethodnim verzijama zakona bio na znatno višoj razini od 90.000 kuna. Jednako tako, postoje i sustavi ograničenja financiranja od poduzeća, što je u Hrvatskoj postavljeno na 200.000 za političke stranke, odnosno na 30.000 za novac koji se daje neovisnim listama. Zanimljivo je pri tome da se oba instrumenta koriste razmjerno rijetko u europskom kontekstu. Tako samo 12 od 33 promatrane zemlje koristi neku vrstu ograničenja privatnih donacija od pojedinaca, dok odredbu o ograničenju korporativnih donacija koristi samo 11 zemalja. Pri tome, od razvijenih europskih demokracija, spomenute instrumente koriste samo Belgija i Francuska. Valja reći da je slična situacija i u svjetskim okvirima. Marcin Walecki pokazuje da 28 posto zemalja ima neku vrstu ograničenja za privatne donatore, dok je kod korporativnih donacija taj postotak još manji i iznosi samo 16 posto. Znatno je, međutim, korišteniji instrument zabrane ili ograničenja stranih donacija, koji je u Europi primjenjivalo 15 od 33 promatrane zemlje, dok je na razini svjetskog prosjeka taj postotak bio i nešto viši – iznosio je 49 posto. U spomenutu skupinu instrumenata spadaju i različite vrste ograničenja rashoda. Takva vrsta regulacije primjenjuje se

1. Zanimljiv je podatak da su četiri europske zemlje koje nemaju posebne zakone o financiraju političkih stranaka i izbornih kampanja Finska, Norveška, Švedska i Švicarska, zemlje koje su u istraživanjima indeksa demokracije, poput onih što ih provodi Bertelsmanova zaklada, obično na samom vrhu prema kriteriju kvalitete demokracije.

u 15 od promatrane 33 europske zemlje, s tim da je taj instrument od zapadnoeuropskih demokracija na djelu samo u Belgiji, Francuskoj, Irskoj i Velikoj Britaniji. Jednako tako, uključuje li se u obzir i neeuropski politički sustavi, tu vrstu instrumenta nalazimo u otprilike polovini zemalja.

Znatno je rašireniji instrument koji se odnosi na mogućnost oglašavanja putem televizije. Njega primjenjuje 79 posto promatranih demokracija, tako da je to postao ujedno najznačajniji instrument regulacije financiranja kampanja. Doduše, u pojedinim sustavima onemogućeno je plaćeno oglašavanje predizbornih aktivnosti. Takva vrsta mjere postoji u 22 posto promatranih zemalja, gdje se samim time televizijsko oglašavanje tretira kao neka vrsta javnog dobra koje se daje na raspolaganje relevantnim akterima u političkoj utakmici. No pitanje plaćenog oglašavanja na televiziji vezano je za vrlo delikatno pitanje korištenja usluga tzv. trećih oglašivača, gdje privatne tvrtke, koje su zakupile oglašivački prostor u pojedinim televizijskim kućama, ustupaju taj prostor političkim strankama. Razvoj znatno istančanih *policy* instrumenata kojim bi se reguliralo to pitanje postaje stoga jedan od većih izazova u daljem razvoju regulacije političkih financija.

Možda i najkontroverzniji dio institucionalnog okvira regulacije političkih financija odnosi se na posebna tijela koje provode kontrolu nad financiranjem stranaka i izbora. U vezi s tim postoje različita rješenja, no u približno polovini političkih sustava tu vrstu kontrole provode posebna državna tijela zadužena za izbore (poput Državnog izbornog povjerenstva u našoj zemlji), dok u preostaloj polovini to provode uredi državne revizije i revizorske komore. Postojanje dovoljnih *policy* kapaciteta spomenutih institucija pokazuje se tako možda i ključnim preduvjetom djelotvornog nadzora stranačkih financija. Naime, samo postojanje pravila o javnom objavljivanju sredstava koje je netko dobio za redovito djelovanje ili za financiranje izbornih kampanja ne znači previše ako izostanu djelotvoran nadzor i djelotvorni mehanizmi provedbe. Spomenute institucije važne su ne samo za funkciju ostvarivanja javnog nadzora, nego i za svaku vrstu prevencije koju treba ostvariti u sustavu financiranja stranaka i izbora, a da ne govorimo o pouzdanosti njihovih izvješća i posebice o postojanju sustava sankcija, za čije su postojanje i provedbu ključne upravo spomenute institucije.

Važnu skupinu instrumenata čini i javno financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja. Danas se smatra da je javno financiranje političkih stranaka, koje je naročito rašireno u zemljama kontinentalne Europe, jedan od stupova transparentnog financiranja politike. Postupno uvođeni od 1950-ih, najprije u nekim zemljama Latinske Amerike, a zatim i kontinentalne Europe, instrumenti vezani za financiranje političke utakmice javnim novcem postali su nekom vrstom demokratskog standarda. Koristi ga približno polovina suvremenih demokracija (49 posto), s time da se u većini sustava ovaj oblik financiranja politike kombinira s financiranjem iz privatnih izvora. Davanje proračunskog novca strankama može biti i vrlo pogodan način stvaranja sustava regulacije stranačkog financiranja. Tako je, primjerice, u Hrvatskoj sve do kraja 1990-ih bilo na djelu izostajanje bilo kakvog javnog objavljivanja stranačkih financija, iako su stranke cijelo to vrijeme redovito dobivale novac iz državnog proračuna, prema odredbama Zakona o političkim strankama iz 1993. Činjenica da nisu javno objavljivale podatke o svojim prihodima i rashodima iako ih je na to obvezivao čak i spomenuti, "mršavi" zakon iz 1993., poslužila je skupini nevladinih aktivista, okupljenih oko Hrvatskog pravnog centra, da pitanje financiranja političkih stranaka stavi na dnevni red. Temeljem svih tih pritisaka stranke koje su dobivale novac iz državnog proračuna napokon su krajem 1990-ih javno objavile svoje prihode i rashode, iako ni tada to nisu učinile sve stranke koje su dobivale novac iz proračuna. Danas je uz javno financiranje vezan jedan drugi problem, koji se odnosi na pretjerano oslanjanje na proračunska sredstva. Jednako kao što nije dobro da javno financiranje ne igra nikakvu ulogu u financiranju političke utakmice, nije dobro ni pretjerano oslanjanje na taj instrument. Stoga suvremeni sustavi regulacije političkih financija danas koriste i niz posebno dizajniranih instrumenata kojima se stranke i kandidate potiče na smanjeno oslanjanje na proračunski novac. S time u vezi valja promatrati i različite vrste poreznih olakšica koje se daju donatorima, fizičkim i pravnim osobama, ako se odluče donirati političke stranke i neovisne kandidate. Ta vrsta instrumenata primjenjuje se trenutačno samo u najrazvijenijim svjetskim demokracijama, poput niza zapadnoeuropskih demokracija i Kanade, no dugoročno će zasigurno imati puno snažniju diseminaciju. Štoviše, takvim se mjerama, posebno ako se dodatno ograniče iznosi koji

fizičke osobe mogu davati za političku utakmicu, potencijalno širi baza donatora, tako da skup financijera politike i skup glasača postaju skup koji se sve više preklapa.

Gdje se u odnosu na sve te instrumente nalazi današnji sustav regulacije političkih financija u Hrvatskoj? Vrlo lako se može ustanoviti da sustav primjenjuje najveći broj spomenutih instrumenata. Od 2004. uvode se posebni zakoni o financiranju izbornih kampanja i političkih stranaka, zajedno s pravilima javnog objavljivanja. Zakoni usvojeni 2006. i 2011. sve su preciznije i rigoroznije regulirali limite i zabrane vezane za prihode stranaka, najprije za redovite, a kasnije i za prihode koji se odnose na izborne kampanje. U novije vrijeme postavljena su i ograničenja vezana za rashode. Državna revizija koja još početkom 2000-ih nije nadzirala stranačke financije sada to redovito čini, ne suzdržavajući se čak ni od toga da kazni vladajuću stranku izostanu li pravodobna izvješća o stranačkim prihodima i rashodima. Sve to dovelo je do razmjerno razvedenog sustava regulacije političkih financija u Hrvatskoj, kojim se naša zemlja odvojila od nedemokratskog konteksta u koji je bila nerijetko uključivana krajem 1990-ih i početkom 2000-ih.²

No može li se reći da je u Hrvatskoj danas na djelu potpuno transparentan i djelotvoran sustav regulacije stranačkih i financija vezanih za izborne kampanje? Čini mi se da se to ipak još uvijek ne može u potpunosti konstatirati. Naime, iako se u Hrvatskoj koristi razmjerno širok krug instrumenata regulacije, u pojedinim aspektima naš je sustav i dalje vrlo nedjelotvoran. To se poglavito odnosi na potpuno nedjelotvoran sustav sankcija, što se može vidjeti i u nalazima projekta CRINIS. Pritom nije u tolikoj mjeri riječ o tome da ne postoji razrađen sustav sankcija, nego

2. Michael Pinto Duschinsky, jedan od najznačajnijih svjetskih istraživača političkih financija, još je 2002. u časopisu *Journal of Democracy* objavio sada već klasičan pregled stanja stvari u financiranju stranaka i izbora u svijetu, gdje se Hrvatska stavlja u kontekst afričkih zemalja, sa značajkama izrazito nedemokratske prakse. On, naime, spominje slučaj iz 2000., kada je do tada vladajuća stranka u Hrvatskoj isporučila račun za slanje promidžbenih materijala pošti, umjesto da uslugu plati sama.

28 prije svega o tome da se on zapravo vrlo ograničeno primjenjuje. Stoga se ocjena normativnog okvira i stvarne prakse vezane za taj instrument u cijelosti razlikuju.

Sljedeći trenutak odnosi se na pouzdanost financijskih izvješća koja se objavljuju. Taj problem, čini mi se, tiče se prije svega *policy* kapaciteta institucija koje nadziru proces financiranja stranaka i izbora. Kapacitet Državnog izbornog povjerenstva u tom je pogledu još uvijek razmjerno nizak, tako da se u pravilu iole vjerodostojnu sliku o veličini financijskih paketa stranaka i pojedinačnih kandidata može dobiti tek nakon akcija nevladinih udruga, poput GONG-a i Transparency Internationala, ili pak temeljem pisanja istraživačkih novinara, a ne djelovanjem tog državnog organa. Stoga se jačanje kapaciteta financijske kontrole Državnog izbornog povjerenstva i njegovo još snažnije nadziranje političkih financija u Hrvatskoj pokazuju kao prioritetni pravac institucionalnog razvoja, koji će moći povećati pouzdanost, javni nadzor i svaku vrstu prevencije u stranačkom financiranju.

Financiranje izbornih kampanja i političkih aktera kao aspekt konsolidacije demokracije u suvremenoj Hrvatskoj

UVODNE NAPOMENE

U ovom prilogu¹ izlažem svoj uvid u osnovna obilježja financiranja izbornih kampanja i političkih aktera kod nas u posljednjih trinaest godina. Dakle, zahvaćam razdoblje koje je počelo održavanjem kritičnih izbora² 3. siječnja 2000. i traje do danas, a znatno je određeno odvijanjem konsolidacije demokracije kao treće, završne (nakon liberalizacije i demokratizacije) faze procesa tranzicije (O'Donnell, Schmitter, 1986.). Rečena konsolidacija, prema poznatom određenju Adama Przeworskog, označava političke i druge okolnosti u kojima se demokracija postupno učvrstila, tj. kada “u danim ekonomskim i političkim okolnostima poseban sustav institucija postane jedina igra u gradu, kada nitko ne može ni zamisliti da bi djelovao izvan demokratskih institucija, kad oni koji su izgubili žele samo priliku da pokušaju još jednom, i to u okviru istih institucija unutar kojih su upravo izgubili” (Przeworski, 1991: 26).

1. Ovaj je tekst izmijenjena, proširena inačica izlaganja na okruglom stolu udruge Transparency International Hrvatska održanom 16. studenoga 2012. u Splitu radi pripreme političkih aktera za lokalne izbore 2013. godine.

2. Kritični su izbori, prema određenjima V. O. Keya ml., W. D. Burnhama i drugih istaknutih politologa, oni u kojima su birači izrazito zainteresirani za izbore i uključeni u njih, u kojima se temeljito mijenjaju obrasci rascjepa i koalicija te u kojima dolazi do intenziviranja ideološke polarizacije među strankama i razaranja dotad uobičajenih obrazaca društvene integracije (Kasapović, 2003: 208–209).

U analizi konsolidacije demokracije i njezina međuodnosa s problematičkom financiranjem političkih aktera koristim i neke druge teorijske uvide. Ovdje ističem važnost doprinosa Juana J. Linza i Alfreda Stepana. Španjolsko-američki dvojac sociologa i politologa razlikuje pet interaktivnih arena koje shvaćaju kao temeljne karakteristike i preduvjete konsolidirane demokracije. Uz pretpostavku postojanja države (kao preduvjeta demokratskog poretka), to su: autonomno i živo građansko društvo, slobodno kompetitivno i inkluzivno političko društvo, vladavina prava koja jamči slobode i nezavisnost društvenog organiziranja, racionalna i legalna državna uprava u funkciji demokratske vlasti i institucionalizirano ekonomsko društvo (tržišno gospodarstvo). Te arene trebaju funkcionirati kao interaktivni sustav, u smislu da ni jedna od njih ne može valjano funkcionirati bez potpore ostalih arena (usp. Linz i Stepan, 1996: 5-15). Doprinos Linza i Stepana koristan je za ovu analizu ponajprije zato što se njime naglašava potreba za stjecanjem slojevitoga uvida u međuodnos izbornoga i drugoga djelovanja političkih aktera i konsolidacije demokracije, i to u društvenom sustavu raščlanjenom u pet interaktivnih arena. Tako je jasno da izbori ne mogu biti valjani izraz slobodnoga kompetitivnoga i inkluzivnoga političkog društva ako državna uprava nije racionalna i legalna te u funkciji demokratske vlasti ili ako ne postoji istinska vladavina prava.

Ponajprije je nužno upozoriti kako su problemi i prijepori vezani za financiranje izbornih kampanja i političkih aktera prisutni u mnogim zemljama svijeta. Nerijetko su u središtu interesa javnosti i u zemljama koja imaju bogatu tradiciju demokracije: u posljednjem desetljeću izbili su veliki skandali u Njemačkoj, Francuskoj, Izraelu i nekima drugima. Ti su skandali, poznati širokoj javnosti, zahvatili i izvjesne doskora vodeće političare, kao što su Helmut Kohl, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy i neki drugi, pa i pojedine na vlasti, uz ostale i Mariana Rajoya, predsjednika španjolske vlade i vladajuće Pučke stranke.³

3. Početkom 2013. godine protiv Pučke stranke i Mariana Rajoya pokrenuta je istraga zbog optužbi da je stranka koja vodi imala "crni fond" kojega su koristili njezini čelnici. Rajoy je na to reagirao izjavom: "Nikada, nikada, nisam ni dobio ni dijelio crni novac ni u ovoj stranci niti igdje. Znam zarađivati za život, zarađivao sam više u profesiji nego u politici." (prema: Bešker, 2013.)

Posebno su važne teškoće i kontroverze vezane za posljednju kampanju, odnosno izbornu utrku u SAD-u. U njoj je, prema ocjenama promatrača, utrošeno više nego i u jednom drugom predizbornom nadmetanju u toj pa i u drugim zemljama (procjenjuje se ukupno oko šest milijardi dolara). Samo u završnom nadmetanju Mitt Romney i Barack Obama utrošili su svaki po oko milijardu dolara (izazivač nešto više od predsjednika). S tim u vezi, treba upozoriti na kontroverznu odluku Vrhovnog suda iz 2010. prema kojoj korporacije i tvrtke, za razliku od pojedinaca, smiju donirati kampanje političkih aktera u neograničenim iznosima. Uglavnom su to činile putem PAC-ova (engl. *Political Action Committee*, odbor za političko djelovanje), naročito putem tzv. Super PAC-ova koje su najviše koristili republikanci (od 16 najvećih donacija 10 je bilo za republikance, uključujući četiri najveće). Barack Obama je i 2012. godine, kao i u svojoj prvoj kampanji u predsjedničkim izborima (Lalić, 2009.), mnogo sredstava prikupio putem malih i srednjih donacija pojedinaca koje su ograničene na 2500 dolara godišnje, ali su 2012. i on i njegova stranka znatno koristili usluge spomenutih odbora.

Novinar Željko Trkanjec je u vezi s djelovanjem PAC-ova neposredno pred održavanje američkih izbora 2012. godine ustvrdio: "Ta su tijela na sebe preuzela prikupljanje novca iz svih mogućih izvora budući da ih, za razliku od stranaka, ne moraju obznanjivati. To se u prvi mah strankama učinilo zgodnim, ali ubrzo se shvatilo da se tako rađa parastranački sustav koji bi se mogao nakon izbora pojaviti kao novi kreator politike – jednostavno se obrate kandidatu s jasnom porukom: mi smo te plaćali, dakle sada moraš uvažavati naše mišljenje i ostvarivati naše interese."⁴ Na opravdanost te ocjene posebno upućuju mnogi podaci koji upozoravaju na netransparentno financiranje posljednje kampanje u SAD, npr. da je više od 200 milijuna dolara na tim izborima došlo od anonimnih donatora, što je u svojoj izbornoj analizi iznio časopis *Time* (Scherer, 2012.).

4. www.tportal.hr/vijesti/svijet/221602/Americki-bogatasi-mutiraju-u-novu-politicku-kastu.

U posljednje vrijeme neki istaknuti političari i druge javne osobe u Americi upozoravaju kako zbog djelovanja PAC-ova i drugih kontroverzi vezanih za izborne kampanje bogataši mutiraju u novu političku kastu. Naročito je u američkoj pa i svjetskoj javnosti odjeknulo reagiranje republikanca Johna McCaina, dugogodišnjeg saveznog senatora i predsjedničkoga kandidata iz 2008. godine. Taj je ugledni političar odluku Vrhovnoga suda nazvao “skandaloznom” i “nečuvenom” te “najvećom kombinacijom arogancije, naivnosti i gluposti koju sam ikada u životu vidio”. Upozorio je da na financiranje kampanja u SAD-u interesne skupine koje u tu svrhu troše mnogo novca i bogati pojedinci utječu tako izrazito da se ta praksa može promijeniti jedino uz izbijanje “velikih skandala”.⁵

Navedena i slična upozorenja sadržajno su povezana s nekim vrijednim doprinosima politološke i druge teorijske analize suvremene predstavničke demokracije, odnosno njezinih tegoba. Tako Colin Crouch uočava da je demokracija po mnogo čemu zadobila obilježja “postdemokracije”, dakle stanja u kojemu su zbog jačanja neoliberalne kapitalističke ekonomije i drugih čimbenika proklamirana demokratska pravila prilično obeznažena ili barem ograničena u društvenoj stvarnosti, a zbog nametanja korporacijskih interesa dolazi do entropije demokracije i pretvaranje politike u aktivnost koja je dominantno rezervirana za zatvorenu elitu (Crouch, 2007: 108). S obzirom na to da stranke i drugi politički akteri krše pravila i moralne uzuse te slijedom toga nisu dostatno društveno odgovorni i legitimni, gubi se povjerenje javnosti u institucije sustava i demokraciju u cijelosti i opada izborna i druga politička participacija građana.

Ključno je istaknuti kako u zemljama razvijene demokracije neki mediji, nevladine organizacije, istaknuti intelektualci i drugi čimbenici civilnoga društva, kao i određeni političari, razmjerno često upozoravaju na veliku štetnost “mutnoga” financiranja stranaka i drugih političkih aktera, te zbog toga i drugih razloga nerijetko dolazi do reakcija državnih odvjetništava i sudova. Međutim, u zemljama nerazvijene ili slabo razvijene de-

5. www.reuters.com/article/2012/03/27/US-usa-campaign-money.

mokracije, kao i u onima gdje je demokracija još u razvoju, takva su upozorenja i postupanja znatno rjeđa nego u SAD-u, Francuskoj, Njemačkoj i nekim drugim razvijenim demokracijama.

Zlouporabe i kontroverze financiranja izbornih kampanja posebno su krajem prošloga i početkom ovog stoljeća prisutne u državama koje su u procesu tranzicije (transformacije) i slijedom toga su imale, odnosno još uvijek imaju, razmjerno slabu tradiciju pluralističke demokracije, a time i nerazvijene ili slabo razvijene “obrambene mehanizme” od ugroze političke i druge korupcije. Među takvim državama je i Hrvatska: u devedesetim godinama prošloga stoljeća istaknuti stručnjaci našoj su zemlji odriicali atribut “demokratska”, na početku prošloga desetljeća označavali su je kao “manjkavu demokraciju” (Merkel, 2003.), da bi tek u prvoj polovini toga desetljeća prema njima doista ušla u rang liberalnih demokracija.⁶ Demokracija se kod nas, iako isprekidano i s velikim teškoćama, postupno ipak konsolidira, što se blagotvorno izražava i u području financiranja izbornih kampanja i drugih aktivnosti političkih aktera.

Ovdje je nužno istaći da je društveni kontekst odvijanja tranzicije i konsolidacije demokracije kod nas prema nizu važnih obilježja nepovoljan: raznovrsne i teške posljedice posljednjega rata; dugotrajna i duboka ekonomska i društvena kriza; izrazito štetni učinci nemoralne i razvojno štetne privatizacije i pretvorbe; velika prisutnost organiziranoga kriminala; dominacija divljega i političkoga kapitalizma umjesto uređenoga i poduzetničkoga kapitalizma (Županov, 2002.)... Navedena i druga tegobna obilježja društvenoga ambijenta ograničavaju i ometaju djelovanje političkih aktera; s druge strane, politički akteri, posebno oni na vlasti, u mnogo čemu utječu na pojavu i širenje tih teškoća ili ih ne suzbijaju na učinkovite načine.

6. Primjerice, Wolfgang Merkel je u studiji “Transformacija političkih sustava” koja je u Njemačkoj objavljena 2010., a kod nas samo godinu dana kasnije, ustvrdio kako se od 28 postkomunističkih zemalja njih devet razvilo u “liberalno-demokratske režime”, a to su Češka, Estonija, Letonija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovenija, Hrvatska i Slovačka (Merkel, 2011.).

Dosad iznesene ocjene vezane za problematiku financiranja kampanja i aktivnosti političkih aktera posebno se odnose na stranke kao ključne čimbenike predstavničke demokracije. One su organizacije koje se natječu na izborima kako bi osvojile vlast i koje regrutiraju njezine nositelje. Međutim, one imaju i neke druge važne funkcije koje se u našem političkom životu uglavnom zanemaruju, kao što su izražavanje i posredovanje društvenih interesa te djelovanja kao ključ za razumijevanje složenoga društvenog svijeta (Hague, Harrop, Breslin, 2001: 21). Kod nas je već dugo prisutno reduciranje temeljnih funkcija stranaka na regrutaciju elita i organiziranje, odnosno usmjeravanje vlasti (osiguravanje vodstva za vlast); istovremeno se zanemaruju ili slabo realiziraju funkcije agregacije interesa te funkcioniranja stranaka kao referentnih točaka za tumačenje složenoga društvenog svijeta.

Ti i drugi uvidi pokazuju da je u suvremenoj Hrvatskoj prisutna duboka kriza (funkcioniranja) stranaka i drugih političkih aktera. Kriza stranaka i politike veoma se jasno i društveno štetno izražava u obliku različitih manipulacija i prijepora koji se odnose na financiranje političkih aktera i izbornih kampanja te time i na najuže povezanu političku korupciju kao zlorabu političkoga djelovanja i položaja u individualne i klanovske svrhe.

Politolog Damir Grubiša političku korupciju definira kao “patologiju politike” i “zaobilaženje političkoga sustava u cijelosti”, kojoj glavni cilj nije nužno novčana i druga materijalna korist već to može biti stjecanje ili povećanje političkoga utjecaja i vlasti (Grubiša, 2005.). Takva se korupcija kod nas i u drugim zemljama odvija na različite načine, u širokom rasponu od “crnih fondova” u financiranju izbornih kampanja do utjecaja dužnosnika na pogodovanja pri natjecanjima u javnim poduzećima; vinovnici političke korupcije su individualni i kolektivni politički akteri, a njezin ishod je nametanje partikularnoga interesa (klijenata, klika) nad zajedničkim interesom. Politička korupcija podriiva povjerenje građana u demokraciju, narušava vladavinu zakona te ometa društveni razvoj. Kao takva, ona je “tumor najvećega dijela političkoga sustava, ali ponajprije i ponajviše demokracije” (ibid).

Vjerojatno ponajprije zbog takvih pojava u našoj javnosti već dugo postoji velik zazor prema strankama i političarima, što potvrđuju podaci o izbornoj i drugoj političkoj participaciji: na posljednje je parlamentarne izbore kod nas izašlo 61 posto građana, što je nešto manje od četvrtine u odnosu na izbore 2000. godine; izlazak na referendum za priključenje Hrvatske Europskoj uniji 2011. bio je slab, samo 44 posto; samo polovina punoljetnih građana glasala je na posljednjim predsjedničkim izborima. Posebno zabrinjava činjenica da je na izbore za Europski parlament 2012. izašla zapravo mizerna (s obzirom na okolnost da je bila riječ o prvim takvim izborima održanima u osvit priključenja Hrvatske Europskoj uniji) petina od ukupnoga broja birača.

FINANCIRANJE POLITIČKIH AKTERA I NJIHOVIH KAMPANJA KOD NAS

Ovdje bih istaknuo dvije ocjene: prva, da je financiranje izbornih kampanja i pripadajućega djelovanja političkih aktera u razdoblju od početka 2000. godine do danas (bilo) obilježeno brojnim teškoćama i prijeporima; drugom ocjenom ističem da je u navedenom razdoblju područje toga financiranja, unatoč usponima i padovima, odnosno pozitivnim (u smjeru konsolidacije demokracije) i negativnim (u suprotnom smjeru) pomacima, postalo uređenije i transparentnije, i u normativnom i u praktičnom smislu.

Navedene ocjene pokušavam potkrijepiti nekim podacima prikupljenima longitudinalnim empirijskim istraživanjima izbornih kampanja (naročito kvantitativnih elemenata predizbornih nadmetanja) vezanih za parlamentarne izbore kod nas koje sam proveo u suradnji sa sociologinjom Suzanom Kunac. Istovjetnom smo metodologijom, ponajprije analizom sadržaja televizijskih spotova kao posebno važnih i zasigurno financijski najzahtjevnijih instrumenata kampanja, istraživali sva takva predizborna nadmetanja stranaka i koalicija od 1995. do 2011. godine, izuzev kampanje u vezi s izborima 2000. godine. Također, izlažem i uvide ostvarene sustavnim i dugotrajnim praćenjem medijske i druge produkcije vezane za različite izborne kampanje u Hrvatskoj. Pritom napominjem da u ovom tekstu, ponajviše zbog toga što je ta tematika izložena i u drugim prilo-

zima, pobliže ne analiziram zakonske i druge odredbe koje se odnose na uređivanje područja financiranja kampanja i drugih aktivnosti stranaka te ostalih političkih aktera.

Prije svega treba uzeti u obzir kako je shvaćanje izborne kampanje kod nas prilično iščašeno. Naime, mnogi političari, novinari i drugi akteri dominantno pristupaju kampanji kao marketinškoj aktivnosti koja treba osigurati vlast i drugu korist onima koji je provode, odnosno smatraju je “čarobnim štapićem” kojim se u kratko vrijeme zavodljivim sloganima i agresivnim marketinškim porukama mogu zavesti birači, a ne (i) kao konkretne i tolerantne rasprave o važnim problemima društva i njegovom razvoju (Lalić, Kunac, 2010). Za utilitarističko-marketinški pristup kampanji, naravno, nužni su financijski resursi koje su politički akteri dugo izdašno (ponajviše najsnažnije stranke i kandidati) dobivali od nositelja financijske i ekonomske moći. Ne treba posebno dokazivati kako su mnogi poslovni ljudi, posebno oni koji posluju s državom te lokalnim tijelima, veoma zainteresirani za bliske odnose s političkim akterima, osobito s onima kojim imaju vlast ili velike izgleda da je osvoje.

U Hrvatskoj je područje financiranja političkih aktera, posebno izbornih kampanja, godinama bilo zapušteno i netransparentno. Naročito je tako bilo devedesetih kad je demokracija bila više formalna nego stvarna i kada su bile prisutne snažne tendencije autoritarizma. U većem dijelu toga desetljeća bila je naglašena izrazita financijska premoć HDZ-a. Primjerice, u kampanji 1995. vladajuća stranka, prema rezultatima istraživanja televizijskoga oglašavanja koje smo proveli Suzana Kunac i ja, sudjelovala je s čak tri četvrtine (73,6 posto) u ukupnom trajanju emitiranja spotova stranaka iz uzorka, dok su sve ostale stranke zajedno imale samo četvrtinu od toga emitiranja (Lalić, Kunac, 1999.).

Neka upozorenja na mnoge pojave manipulativnoga i društveno štetnoga financiranja stranaka i političkih aktera, posebno u vezi s financiranjem kampanja, u devedesetima nisu izazvala veći odjek. No od izbornih nadmetanja 2000. godine (kada se u javnosti posebno upozoravalo na netransparentnost financiranja kampanje Stipe Mesića), problemi veza-

ni za nekontrolirano financiranje stranaka i kandidata sve češće izbijaju u javnost, čemu ponajviše pridonose mediji te nevladine organizacije i neki drugi akteri civilnoga društva. I neki politički akteri pokadšto su davali takva upozorenja, ali su se pritom gotovo redovito ponašali prema obrascu “pakao, to su drugi”: netransparentnost i kvarnost financiranja kao i političku korupciju ne prepoznaju kod sebe, već isključivo kod svojih suparnika (primjerice, SDP je dugo vremena izbjegavao uzeti u obzir kontroverze vezane za djelovanje Milana Bandića u Zagrebu). Ne mislim da su kod nas u posljednjih trinaest godina, dakle od izbora 2000. kad je počela konsolidacija demokracije do danas, svi politički akteri bili nepošteni. Ocjenjujem, međutim, da je velika većina hrvatskih stranaka i političara dugo ili izravno izražavala političku korupciju ili je posredno prihvaćala kao nešto normalno, odnosno kao sastavni dio načina vladanja i ukupnoga političkoga djelovanja.

Kod nas je godinama bujala politička korupcija, u kojoj su sudjelovali mnogi istaknuti pojedinci iz različitih razina djelovanja stranaka. Različite posljedice te pojave bile su devastirajuće po zajednicu, pa su s vremenom izazivale sve veću zabrinutost u javnosti. Prema rezultatima kredibilnoga Globalnoga korupcijskog barometra Transparency Internationala iz 2010. godine (dakle, u godini u kojoj je kod nas počela istinska borba protiv korupcije), političke stranke ocjenjene su kao druga institucija kad je riječ o raširenosti korupcije u Hrvatskoj (odmah iza pravosuđa): u rasponu ocjena od 1 (posve nekorumpirane) do 5 (potpuno korumpirane) stranke su dobile ocjenu 4,0 (pravosuđe 4,1).⁷

Nažalost, ne postoje precizni i službeni podaci o iznosu sredstava koja su stranke utrošile u izbornim kampanjama u jesen 2003. i 2007. godine, kao što ne postoje takvi podaci ni za kampanje vođene u Hrvatskoj prije toga. Vodstva stranaka i kampanja u jesen 2003. uglavnom uopće nisu bila spremna obznaniti iznose i izvore financiranja. Primjerice, sredinom te kampanje Ratko Maček, glasnogovornik HDZ-a, izjavio je: “Donatori su

7. http://www.transparency.hr/...barometar/Globalni_barometar_korupcije-2010

poslovna tajna.” (prema: Lalić, 2007.). Time je stranku kao organizaciju koja treba biti usmjerena ostvarivanju općega dobra poistovjetio s tvrtkom koja stremi partikularnoj koristi.

Rezultati istraživanja kampanja pokazuju da je 2003. godine došlo do prekida izrazite dominacije HDZ-a u korištenju televizijskoga spota kao izuzetno važnoga i skupoga instrumenta predizbornoga komuniciranja. No kod parlamentarnih izbora 2007. ponovno je eskaliralo problematično i netransparentno financiranje kampanje, a slijedom toga došlo je i do svojevrzne erupcije političke korupcije. Nastojeći dostići prednost SDP-a izraženu u istraživanjima javnog mnijenja iz sredine 2007., HDZ je u jesen te godine intenzivno koristio prakse političkoga marketinga razvijene u SAD-u i drugim zapadnim zemljama kojima se promiče privlačan imidž političkih vođa i personalizira, odnosno prezidencijalizira politička komunikacija. Ta je stranka na birače intenzivno apelirala putem televizije kao najutjecajnijega medija (HDZ-ovi televizijski spotovi bili su atraktivniji od spotova drugih stranaka), surađivala je s vrhunskim inozemnim stručnjacima za politički marketing (Irac J. P. Mara) te s drugim stručnjacima (ibid). Naravno, za takav način vođenja kampanje Sanaderova stranka trebala je posebno velike novčane iznose.

Javnost je putem sudskoga obznanjivanja svjedočenja Mladena Barišića USKOK-u upoznata sa sljedećom (navodnom) tvrdnjom Ive Sanadera, pobjednika tih izbora i premijera u razdoblju od kraja 2003. do sredine 2009. godine, iznesenom uoči izbora 2007. u razgovoru s tadašnjom potpredsjednicom stranke Jadrankom Kosor i rizničarom stranke Mladenom Barišićem: “Izbori se ne mogu dobiti samo financiranjem iz redovnih izvora. Dobivaju se s dvije trećine novca ispod stola.”⁸ Posljedica takvoga pristupa: prema rezultatima našega istraživanja, HDZ je imao gotovo polovinu od ukupnoga broja velikih plakata i televizijskih spotova (najsкупlji instrumenti kampanje) iz uzorka, u ukupnom trajanju televizijskoga oglašavanja spotovi tada vladajuće stranke sudjelovali su s 42,3 posto (Lalić,

8. <http://www.jutarnji.hr/ekskluzivno-ivo-kaze--novac-ispod-stola-donosi-pobjedu--kosor-suti>

Kunac, 2010.), te je općenito pokazivao veliku financijsku premoć u odnosu na druge sudionike u izborima.

39

Sve to znači da su troškovi kampanje vladajuće stranke bili vrlo visoki: sâm je HDZ na izbornu promidžbu utrošio vjerojatno nešto više od svih ostalih stranaka zajedno (vjerojatno od 60 do čak 100 milijuna kuna). U tekstu “Jednodnevna rasprodaja: utjecaj kampanja HDZ-a i SDP-a na ishod izbora 2007. u Hrvatskoj”, koji je napisan krajem 2008. i početkom 2009., a objavljen 2010. godine, kolegica Kunac i ja upozorili smo da visina troškova HDZ-a u toj kampanji “otvara neka vrlo osjetljiva pitanja vezana za financiranje kampanja i stranaka te za pripadajuću transparentnost: koji su izvori pribavljanja sredstava?; koliko javna poduzeća sudjeluju u tom financiranju?; kakvi su istinski motivi onih koji financiraju kampanje velikih stranaka?” (Lalić, Kunac, 2010: 147). Odgovore na ta pitanja uglavnom su dala zbivanja (napisi u medijima, sudski postupci i drugo) nakon ostavke Ive Sanadera 1. srpnja 2009. i posebno nakon njegova uhićenja početkom sljedeće godine.

Afera “Fimi media” (sastanak u Banskim dvorima 4. travnja 2007. doista je važan datum u suvremenoj hrvatskoj povijesti) u javnosti i pred sudom razotkrila je reket u kojemu su dužnosnici javnih poduzeća bili prisiljeni uplaćivati za HDZ. Damir Mihanović, tada jedan od čelnih ljudi Croatia osiguranja, tvrtke u državnom vlasništvu, najviše je pridonio da se otkrije ta afera; umjesto da je dobio odlikovanje, dugo je trpio šikaniranje, a tek je kasnije sudskom odlukom vraćen na posao.

Neke kontroverze vezane za financiranje kampanja došle su do izražaja i u vezi s predsjedničkim izborima, kako onima 2005., tako i četiri godine kasnije. No shodno Zakonu o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike iz 2004. godine, kandidati su bili obavezni javno objaviti podatke o visini sredstava koja su potrošili za vrijeme kampanje, čime je Hrvatska, bar što se tiče predsjedničkih izbora, napokon izašla iz skupine zemalja u kojima ne postoji takva obaveza.

Kandidati su uoči kampanje javno obznanili koliko novca planiraju utrošiti: primjerice, Stipe Mesić 2,7 milijuna (kasnije je javnosti prezentiran iznos od 3,5 milijuna), a Jadranka Kosor 3,2 milijuna (Lalić, 2007.), itd. No u javnosti se upozoravalo na bjelodani kontrast između tih iznosa i onih koji su uistinu utrošeni u kampanji, s obzirom na to da je posebno bila uočljiva velika razlika između kvantitativno iznimno jake televizijske i druge promidžbe jednih te slabe promidžbe drugih kandidata. Tako su se nakon izbora u javnosti pojavile procjene da je u kampanju Jadranke Kosor utrošeno znatno više: od 16 do čak 30-ak milijuna kuna.

Posljednji predsjednički izbori su u usporedbi s onima iz 2005. bili manje opterećeni političkom korupcijom, ali je financiranje pojedinih kandidata, poglavito Milana Bandića, najblaže rečeno bilo nedovoljno transparentno. Moguće je procijeniti kako je gradonačelnik Zagreba u samo sedam mjeseci utrošio oko čak tridesetak milijuna kuna za svoje kampanje vezane za lokalne i predsjedničke izbore 2009. i 2010. godine. Začuđuje što tako velik utrošak sredstava u te dvije kampanje nije izazvao poseban interes ni organa gonjenja ni medija.

Za razliku od parlamentarnih pa i predsjedničkih izbora, pitanje financiranja kampanja stranaka i nezavisnih lista u vezi s lokalnim izborima uglavnom nije bilo posebno istaknuto u javnosti. Ipak, javno su se isticala pitanja financiranja stranaka i drugih političkih aktera vezana za izborna nadmetanja u najvažnijoj lokalnoj političkoj areni: u glavnom gradu Hrvatske.

U kampanji koja je neposredno prethodila izborima za Skupštinu Grada Zagreba 2005., SDP i HDZ javnost nisu upoznali s iznosom i strukturom troškova svojih kampanja, niti su dali informacije o donatorima. Najveće su zamjerke tada upućene SDP-u, ponajviše zbog pretjeranih financijskih iznosa i načina korištenja oglasnih mjesta (*billboard* plakata) koje kontrolira Grad. Slogan “Živjeti za Zagreb” neki su parafrazirali kao “živjeti od Zagreba”. Slično se događalo i 2009., kada je Milan Bandić, tada SDP-ov gradonačelnički kandidat, imao veoma skupu i netransparentnu kampanju u koju je uložio najmanje deset puta više novca od protukandidata Josipa Kregara.

Kampanja za parlamentarne izbore 2011. bila je što se tiče financiranja uglavnom transparentna. U njoj je zaustavljen trend rasta emitiranja različitih spotova u kampanjama kod nas: u uzorku istraživanja koje smo proveli kolegica Kunac i ja registrirana su emitiranja ukupno 28 različitih spotova, što je znatno manje nego 2007. (kada je emitirano 60 različitih spotova) i 2003. godine (52). Ustanovljen je i osjetan pad ukupnoga broja svih emitiranih spotova: u kampanji 2011. spotovi koji čine uzorak emitirani su ukupno 107 puta, što je gotovo trostruko manje nego 2007. i 2003., kada je u uzorcima bilo 310, odnosno 312 emitiranja spotova. Riječju, u toj se kampanji nisu trošili preveliki iznosi, što treba objasniti s dva čimbenika: strahom od mogućih optužbi za političku korupciju te besparicom izazvanom teškom ekonomskom krizom.

ZAKLJUČAK

Podsjećam na upozorenje politologa Zdravka Petaka iz 2004. godine prema kojemu je “regulacija stranačkog financiranja u Hrvatskoj gotovo posve nerazvijena” te da se na tom području u nas “svatko snalazi kako zna i umije” (Petak, 2004: 121). To se upozorenje u godinama koje su uslijedile pokazalo itekako opravdanim, što potvrđuju ovdje prikazani pokazatelji.

Na sreću, posljednjih je godina kod nas došlo do mnogih promjena nabolje u području financiranja izbornih kampanja i političkih aktera:

- › zabrinutost u javnosti zbog političke korupcije, koja je ranije bila mala, znatno se povećala. Priroda te zabrinutosti određena je postupnom promjenom dominantnoga shvaćanja korupcije kod nas. I to od onoga shvaćanja prema kojemu je korupcija, posebno politička, izraz kvarenja moralnih vrijednosti zajednice, pa do danas sve izraženijega prepoznavanja disfunkcionalnosti sustava koju uzrokuje velika prisutnost toga problema, tj. stajališta da je on jedan od osnovnih uzroka neučinkovitosti države i državne vlasti. Također, i shvaćanja kako s nepoštenim političarima ne može biti istinskoga suzbijanja toga društvenog problema: “Bor-

42 ba protiv korupcije počinje tako da sâm nisi korumpiran”, uočio je bivši estonski premijer (u dva mandata) Mart Laar.⁹

- › širenju višestruke zabrinutosti zbog političke korupcije posebno su pridonijela zbivanja nakon iznenadne ostavke premijera Ive Sanadera 1. srpnja 2009. Nakon te ostavke kotač različitoga (dakle, ne samo putem djelovanja represivnih organa, nego i kroz aktivnosti medija, političkih stranaka, nevladinih organizacija i drugih) detektiranja i suzbijanja korupcije među političkim akterima kod nas se zahuktao. Razotkrivene su neke afere; posebno je u tom smislu važna afera “Fimi media”; neki istaknuti politički akteri, uključujući bivšega premijera pa i najveću oporbenu stranku, krivično se gone i zbog netransparentnoga financiranja kampanja i sličnih aktivnosti stranaka. Uhićeni su bivši visoki državni dužnosnici: premijer, prvi potpredsjednik Vlade, ministar obrane i unutarnjih poslova te drugi. Hrvatska slijedom tih rezultata sada zasigurno prednjači među postkomunističkim zemljama, pa možda i šire, kad je riječ o učinkovitosti borbe protiv političke korupcije u vrhu vlasti.
- › u veljači 2011. Sabor je usvojio Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji preciznije i bolje nego prijašnji zakoni uređuje to područje. Uz ostalo, taj zakon zahtijeva posebne račune stranaka i lista za kampanje i ograničava sredstva koja se mogu utrošiti u kampanjama.
- › mediji u posljednjih nekoliko godina intenzivno izvješćuju o ranijim korupcijskim radnjama državnih dužnosnika, pri čemu se najviše koriste informacijama koje iz različitih izvora “cure” snažnije nego ikad prije; akteri civilnog društva razmjerno otvoreno upozoravaju na zlouporabe; ukupna društvena klima pogodnija je nego ranije za rezanje bolnoga čira političke i druge korupcije čemu su svojim izvješćivanjem znatno pridonijeli mediji.

S druge strane, moguće je ustanoviti kako sustav političke korupcije u nas još uvijek nije demontiran: u odnosu političkih i drugih aktera prema

9. <http://politika.com/i-borba-protiv-korupcije-je-korumpirana>

suzbijanju korupcije još su uvijek prisutne poteškoće, uz ostalo izražene i u okolnosti da akteri koji se već dulje vrijeme povezuju s korupcijom još uvijek politički djeluju (primjerice, Božidar Kalmeta) ili su u međuvremenu (kampanja 2011.) surađivali s vladajućom strankom (Ratko Maček u toj kampanji).

Na kraju ocjenjujem kako je u Hrvatskoj posljednjih nekoliko godina učinjen velik korak naprijed u uređivanju financiranja izbornih kampanja i drugih aktivnosti političkih aktera te u suzbijanju političke korupcije u cijelosti. Politički i drugi akteri trebaju učiniti sve što je potrebno da se demokracija kao “jedina igra u gradu” u Hrvatskoj ubuduće igra pošteno i transparentno.

