

Osnovne napomene

CRINIS je metodologija kojom se procjenjuje zakonodavni sustav i ispituju postupci ključnih aktera uključenih u političko financiranje. Svrha istraživanja bila je prepoznati propuste i nedostatke u sustavima političkog financiranja, s ciljem povećanja transparentnosti 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, je uspješno primijenjena u nizu zemalja Latinske Amerike, Azije i Afrike. Ovo izvješće predstavlja rezultate drugog kruga istraživanja provedenog u Hrvatskoj u sklopu regionalnog izvješća koje se, osim u našoj zemlji, provodi 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 zauzvrat 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 analiziralo je financiranje izborne kampanje za parlamentarne izbore 2011. godine i nije uzimalo u obzir financiranje redovnog (neizbornog) rada političkih stranaka, koje je procijeneno u prvoj etapi projekta provedenog 2011. godine, i objavljenog u zasebnom izvješću u studenom 2011.

Sadržaj:

Predgovor

1. Sažetak
2. Uvod i osnovne napomene o istraživanju
3. Opći kontekst političkog financiranja
4. Metodologija
5. Rezultati istraživanja
 1. dimenzija: Interno računovodstvo
 2. dimenzija: Izveštavanje nadzornim tijelima
 3. dimenzija: Opseg izvještavanja
 4. dimenzija: Detaljnost izvještavanja
 5. dimenzija: Pouzdanost izvještavanja
 6. dimenzija: Dostupnost informacija
 7. dimenzija: Preventivne mjere
 8. dimenzija: Sankcije
 9. dimenzija: Državni nadzor
 10. dimenzija: Javni nadzor
6. Preporuke
7. Prilozi

Predgovor


Političke stranke imaju središnju ulogu u političkom natjecanju u suvremenim demokratskim društvima. Njihovo financiranje osobito je iznimno bitno, jer novac može ugroziti demokraciju ako se njegova uloga pravilno ne uredi.

Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u Hrvatskoj često zaokuplja pažnju medija ili je tema rasprava na okruglim stolovima neposredno pred parlamentarne, predsjedničke ili lokalne izbore, ili nedugo nakon njih, a nakon toga prestaje biti u fokusu javnosti – osim ako se ne radi o pojedinim aferama i zloupotrebama. I u vrijeme kada je ova tema najviše prisutna, javnosti je najzanimljivije koliko su pojedine stranke ili kandidati potrošili u kampanji, i u manjoj mjeri, tko su bili donatori pojedinih stranaka ili kandidata, dok se o primjerenosti pojedinih zakonskih i institucionalnih rješenja koja reguliraju pitanje financiranja izbora raspravlja manje - premda bi upravo takva rasprava mogla potaknuti povećanje transparentnosti financiranja

Transparency International Hrvatska ovom se problematikom bavi od 2003. godine kada je objavljena brošura „Novac u politici: prijedlozi za 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 bio je mnogo obuhvatniji, i 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. U prvoj etapi ovog projekta tokom 2011. godine, već smo ocijenili transparentnost financiranja redovnog rada političkih stranaka, a sada predstavljamo rezultate transparentnosti financiranja izborne kampanje za parlamentarne izbore 2011. godine.

Nadamo se da će rezultati prikupljeni kroz dva kruga istraživanja ovog projekta biti od koristi praktičarima i istraživačima koji se ovom temom bave, i pomoći u “izgradnji odnosa transparentnosti i povjerenja između predstavnika i predstavljenih“. Kao što se ističe u brojnim istraživanjima, „regulacija financiranja političkih stranaka ne može biti uspješna ako vodeće političke stranke ne usvoje visoke standarde političkog ponašanja kao vlastite stavove.“

Nikola Kristić, predsjednik
Transparency International Hrvatska



1. Sažetak

Sustav financiranja izbora i predizbornih kampanja u Hrvatskoj u ovome je istraživanju dobio prosječnu ocjenu 7,7. Ako uzmemo u obzir da postoje tri evaluacijske kategorije, nedovoljno (o do 3,3), prosječno (3,4 to 6,7) i dobro (6,8 do 10), možemo zaključiti da je postignuti rezultat dobar. Iako je ovaj rezultat bolji od rezultata za općenito financiranje političkih stranaka koji je iznosio 7, i dalje postoji još puno prostora za poboljšanja. Najlošije ocijenjene dimenzije su sankcije i pouzdanost izvještaja koji su dobili ocjene 3,0 odnosno 4,9. Ako ne postoje adekvatne sankcije iluzorno je očekivati da će sudionici političke utakmice, bilo neovisni kandidati i liste bilo političke stranke javnosti prezentirati točne podatke o svojim financijama. U ovom trenutku u Hrvatskoj ne bi trebalo birati između mrkve i štapa već isključivo primijeniti opciju štapa – zakonskim rješenjima sankcije su adekvatno definirane pa treba samo raditi na njihovoj daljnjoj primjeni. Financijska izvješća koja podnose stranke definirana su dosta detaljno i opširno i postigla su relativno visoke rezultate (9,5 za opseg i 10 za detaljnost izvještavanja), međutim, pouzdanost tih izvješća pokazala se u očima sudionika istraživanja dosta upitnom i stoga je taj segment nisko ocijenjen (4,9). On predstavlja jednu od bolnih točaka hrvatskog sustava stranačkih financija i na tom segmentu je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se postigla zadovoljavajuće razina. Uspoređujući zakonska rješenja i praksu pokazalo se da su, općenito gledajući, rezultati za zakonska rješenja (8,3) viši od rezultata za praksu (7,1) što pokazuje da je implementacija zakonskih rješenja i dalje problematična te da se na tome treba konstantno raditi.

Kako bi se u Hrvatskoj unaprijedio sustav financiranja predizbornih kampanja te implementacija regulative, predlaže se sljedećih 5 mjera:

1. Visina iznosa koju pojedina stranka može potrošiti u predizbornoj kampanji trebala bi se izravno povezati s brojem birača; primjerice, da se po biraču može potrošiti od 8 do 10 kuna. Na ovaj način, rashodi izbornih kampanja biti će povezani s brojem birača što koji bi trebao dovesti do realnih ograničenje rashoda izborne promidžbe;
2. Uvođenje tzv. matching funds za donacije – udio javnih sredstava treba biti povezan s količinom prikupljenih putem privatnih izvora, a prednost se daje brojnim manjim donacijama nego malom broju velikih. Kako, u tom slučaju, visina javnih sredstava ovisi o visini sredstava koje je stranka prikupila iz privatnih izvora, stranke će biti prisiljene da sve donacije evidentiraju u svojim financijskim izvješćima;
3. Prije predavanja financijskih izvješća nadležnim institucijama trebala bi ih provjeriti neovisna revizorska kuća, što bi osiguralo višu razinu izvještavanja;
4. Stroža implementacija sankcija je nužna. Tijela javne vlasti trebala bi inzistirati na striktnom provođenju sankcija za svako kršenje zakona;

5. Medijske tvrtke zakon obvezuje da dostavljaju izvješća vezana uz izbornu promidžbu pa tako tvrtke koje pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne promidžbe dužne su Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti cjenik usluga oglašavanja. Trebalo bi definirati format ovog izvješća a također bi trebalo ustrojiti sustav nadzora točnosti ovih izvješća.

2. Uvod i osnovne napomene o istraživanju

Važan dio procesa razvoja demokracije je organizacija političkog pluralizma¹ pa je tako višestranačje, kao sustav u kojem djeluje i međusobno se natječe više političkih stranaka, postalo ključna značajka suvremene demokratske države. Jelčić ukratko objašnjava povezanost stranaka i financijskih sredstava: „političke stranke, kao dobrovoljne organizacije slobodnih građana u demokratskoj državi, ističu kandidate za svoje zastupnike u parlamentu, te nastoje da u izbornoj borbi ostvare što bolje rezultate. A da bi mogle sudjelovati u izbornoj borbi, da bi mogle ostvariti zadatke zbog kojih su osnovane, političke stranke moraju raspolagati novčanim sredstvima kojima će podmirivati rashode povezane s njihovom aktivnošću“².

Neki autori financiranje političkih stranaka i predizbornih kampanja nazivaju „troškom demokracije“³. Pod troškovima demokracije obično se podrazumijeva funkcioniranje sudstva, lokalne samouprave i ostalih javnih dobara ali, bez obzira što ne postoji jedinstvena definicija demokracije te jedinstven stav o njezinim preduvjetima, neosporna je činjenica da političke stranke imaju središnju ulogu u političkom natjecanju i da su „neizbježan i prijeko potreban instrument demokratske vlasti“⁴. Kako su razvijene demokracije postale zapravo stranačke demokracije, problematika vezana uz stranačko financiranje postala je izuzetno važno pitanje za svako demokratsko društvo. Upravo je način na koji političke financije utječu na odnos stranaka s članovima, biračima i širom javnošću bitan za kakvoću funkcioniranja demokracije⁵. Ova važnost posebno je izražena kod novih demokracija budući da one nemaju dovoljno vlastitog iskustva na koje se mogu pouzdati prilikom stvaranja sustava stranačkih financija.

Novac ima „simboličku i praktičnu vrijednost u političkom natjecanju“⁶ i upravo zbog toga što je novac važan u politici, on može ugroziti demokraciju ukoliko se njegova uloga adekvatno ne uredi. Prikupljanje i trošenje političkog novca ima nekoliko mogućih posljedica:

1. Novac u politici jako utječe na izbornu jednakost – ukoliko je njegova raspodjela nejednaka vrlo vjerojatno će biti ugrožena ravnopravnost izborne utakmice.
2. Neizbježnost i nezamjenjivost novca u politici daje mogućnost donatorima da stječu politički utjecaj čime se može

ugroziti jednakost građana, jer ako ekonomska moć postane glavni čimbenik u izbornom natjecanju jedino oni koji posjeduju ekonomsku moć biti će u mogućnosti da zadobiju i političku moć.

3. Političke donacije otvaraju mnoštvo mogućnosti za nalaženje nepoštenih ili nezakonitih „zajedničkih interesa“ između donatora i političara što u konačnici može dovesti do privatizacije odluka koje donose kreatori javnih politika⁷.

Danas javnost percipira političke stranke prilično negativno i brojna istraživanja javnog mnijenja provedena u vrlo različitim zemljama pokazala su općenito vrlo nisku razinu povjerenja u političke stranke⁸. Zbog dobivanja financijskih sredstava od velikih donatora postoji opasnost da će stranke zaboraviti da je „financiranje stranačkih aktivnosti ili "cilja" jedan od načina za osiguravanje i održavanje veza između vođa i simpatizera“⁹ i da više neće osjećati potrebu za radom na terenu i za intenzivnim prikupljanjem članarina i „malih“ donacija od stranačkih članova i simpatizera. To zasigurno doprinosi slabljenju povjerenja građana u stranačku demokraciju, ionako poljuljanom brojnim korupcijskim aferama i klijentelističkim odnosima, koji su odvratili građane od „interesa za snažnijom identifikacijom s političkim strankama“¹⁰. Osim na odnose s biračima, veliki donatori također mogu utjecati i na odnose unutar same stranke na način da se donatori koji stranci kontinuirano doniraju veće svote novca počnu uplitati u unutarstranačka pitanja, posebice kod imenovanja kandidata na izbornim listama¹¹.

Kroz projekt CRINIS mogli smo po prvi put potpuno analizirati pravni okvir za financiranje političkih aktivnosti u Hrvatskoj, točnije utvrditi gdje se kriju problemi u političkom financiranju i napraviti preporuke za unapređivanje sustava. Nekoliko istraživanih dimenzija se pokazalo pomalo upitnim.

7 Casas-Zamora, Kevin, 2005.: *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, ECPR Press, Essex, 2.

8 Npr. <http://www.poslovni.hr/vijesti/graani-jos-uvijek-imaju-nisko-povjerenje-u-politicke-stranke-215272>; <http://partyfundingreform.files.wordpress.com/2010/08/confidence-in-political-parties.pdf>; <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10802en.pdf>;

<http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>

9 Nassmacher, isto, 7.

10 Milardović, Anđelko, 2007.: *Kriza i transformacija političkih stranaka*, u: Milardović, Anđelko/ Lalić, Dražen/ Malenica, Zoran (ur.): *Kriza i transformacija političkih stranaka*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 18.

11 Greven, Michael Th., 1977.: *Parteien und politische Herrschaft. zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD*, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan, 278.

1 Nassmacher, Karl-Heinz, 2003.: *Introduction*, u: Austin, Reginald/ Thernström, Maja (ur.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm, 1.

2 Jelčić, Božidar, 1993.: *Financiranje političkih stranaka*, *Financijska praksa*, (17) 2: 118.

3 Burnell, Peter J./ Ware Alan (ur.), 1998.: *Funding Democratization*, St. Martin's Press, New York, 8; Nassmacher, Karl-Heinz, 2003.: *Introduction*, u: Austin, Reginald/ Thernström, Maja (ur.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm, 4.

4 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, 233.

5 Burnell, isto, 7-8

6 Isto, 7.

3. Opći kontekst političkog financiranja

Nastanak političkih stranaka i višestranačkog sustava u Hrvatskoj ima uzroke u nemogućnosti tadašnjeg sustava da „zajamči stabilan i perspektivan razvoj svojim građanima“¹² 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“¹³. Ovi nepovoljni društveni i politički uvjeti utjecali su i na razvoj višestranačkog sustava budući da je u okolnostima potrebe nacionalnog jedinstva zbog vođenja rata i opstanka same države bilo izuzetno teško oživotvoriti novonastali politički pluralizam¹⁴. Ovaj problem vidljiv je i u prvom hrvatskom ustavu donesenom 1990. godine koji suverenitet pripisuje i narodu i državi pa možemo opravdano zaključiti da je „ustavotvorcima iz 1990. godine bilo znatno važnije da ustanove jedinstvo države, nego politički pluralizam kao izraz slobode udruživanja državljana“¹⁵. Ustav iz 1990. godine tek se usputno osvrće na političke stranke dajući u članku 6. nekoliko općenitih formulacija kako „osnivanje političkih stranaka je slobodno“ te da „unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima“ što je u usporedbi s odredbama koje postoje u, primjerice, njemačkom Ustavu, izuzetno šturo.

Unatoč ustavnim odredbama, dugi niz godina političke financije u Republici Hrvatskoj bile su regulirane na sasvim neprikladan način. Prvi zakonski akt koji je regulirao političke stranke bio je Zakon o političkim organizacijama (NN 19/90, 28/90, 59/90 i 2/91) donesen 1990. godine. Zakon o političkim organizacijama stranačke financije spominje tek u tri članka i to na deklarativan i usputan način. Zakon o političkim strankama (NN 76/93, NN 111/96, NN 164/98, NN 36/01) regulirao je neka općenitija pitanja poput osnivanje stranke, njezinog statuta, prestanka rada stranke a pitanje financiranja političkih stranaka bilo je regulirano s tek 6 od ukupno 32 članka Zakona. Odredbe tih 6 članaka napisane su vrlo šturo i općenito, a jedina konkretna odredba koja se odnosi na stranačko financiranje nalazi u članku 19., gdje se određuje način obračunavanja financijskih transfera koji se doznaju na stranačke račune iz državnog proračuna. Sam Zakon doživio je „kozmetičke“ izmjene 1996., 1998. i 2001. godine koje nisu imale gotovo nikakav utjecaj na praksu stranačkog financiranja u Hrvatskoj¹⁶.

Godine 2004. donesen je Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske (NN 105/04) koji je ipak predstavljao stanovitu prekretnicu u Hrvatskoj: Zakon

je sadržavao određene pozitivne novine, poput, primjerice, obveze javnog prikazivanja donatora i visine donacija, što je do tada, zbog neadekvatnosti postojeće regulative, bilo nepoznato. Međutim, treba uzeti u obzir da je točnost podnesenih financijskih izvješća bila vrlo upitna budući da njihovu istinitost nije provjeravalo niti jedno tijelo s revizorskim ovlastima¹⁷ pa se možemo složiti s tvrdnjom da je Zakon „usvojen kao dio trenutnog političkog manevriranja“¹⁸ te da je u cjelini bio nepotpun i nedorečen. Njegova provedba bila je vrlo upitna, što se vrlo brzo pokazalo i na izborima 2005. godine. Sukladno Zakonu o financiranju promidžbe za izbor Predsjednika, kandidati su trebali Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti podatke o izvorima sredstava izborne promidžbe. Nakon predsjedničkih izbora održanih 2005. godine i nakon optužbi o vjerodostojnosti izvješća što su ih izborni stožeri pojedinih kandidata dostavili Državnom izbornom povjerenstvu (a ono nije imalo dovoljne kapacitete da provjeri te optužbe), pokazalo se da Državno izborni povjerenstvo ne može obavljati ulogu tijela koje će utvrđivati vjerodostojnost financijskih izvješća¹⁹. Primjerice, predsjednička kandidatkinja Jadranka Kosor u službenim je podacima navela da je potrošila šest milijuna i 400 tisuća kuna koje je dobila od svoje matične stranke HDZ²⁰, premda se procjenjuje da je stvarni iznos znatno viši²¹.

Financiranje predizbornih kampanja, u jednom svojem dijelu, bilo je također regulirano 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“. Ova odredba, kao i većina ostalih odredbi o stranačkim financijama ostala je mrtvo slovo na papiru kojeg se nitko nije pridržavao²². Isto tako, sadržajni nedostaci ovoga Zakona bili su brojni: Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor nije sadržavao odredbe o ograničenju stjecanja prihoda, o ograničenju visine troškova predizborne kampanje, a također nije postojala obveza objavljivanja cjelovitog detaljnog financijskog izvješća nakon izbora. Zakon nije predvidio ni tijelo koje bi nadziralo financiranje predizborne kampanje. Zakon o izboru

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

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

14 Prpić, isto, XII.

15 Isto, XII-XIII.

16 Kregar, Josip, 2004.: Financiranje političkih stranaka i izbornih utakmica, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, (54) 5: 824-863.

17 Petak, Zdravko, 2007.: Aporije u zakonskom okviru financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj, u: Milardović, Anđelko/ Lalić, Dražen/ Malenica, Zoran (ur.): Kriza i transformacija političkih stranaka, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 149.

18 Kregar, Josip, 2004.: Financiranje političkih stranaka i izbornih utakmica, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, (54) 5: 862.

19 Petak, isto, 138.

20 HDZ – Hrvatska demokratska zajednica

21 <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/148996/Default.aspx>

22 Kregar, Josip / Marko, Jozef, 2004: Financiranje političkih stranaka (Financing of Political Parties), in: Prpić, Ivan (edit.): Država i političke stranke, Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, 89

članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave bio je još 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 nije sadržavao ni odredbu o obvezi objavljivanja visine sredstava koja se namjeravaju potrošiti u kampanji.

Nakon značajnog pritiska međunarodne zajednice i nevladinog sektora Sabor je krajem 2006. godine usvojio Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07). Ovim Zakonom po prvi puta su regulirani: članarine i dobrovoljni prilozi, anonimni dobrovoljni prilozi, dobrovoljni prilozi iz inozemstva, zabranjeni izvori financiranja, a regulirana je i zabrana pritisaka i obećanja te zabrana davanja donacije preko treće osobe. Unatoč tome, ovaj zakon nije sadržavao brojne odredbe koje su uobičajene u ovakvom tipu zakona u zemljama stabilne demokracije ali također i u tranzicijskim zemljama. Najveća mana ovoga Zakona jest da uopće nije regulirao financiranje predizbornih kampanja. Tadašnja Vlada, kao predlagatelj ovoga Zakona, složeno pitanje financiranja predizborne promidžbe ostavila je „u nasljeđe“ nekoj drugoj vladi.

Najobuhvatniji zakon iz domene političkih financija do sada u Hrvatskoj je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11, 61/11) koji je bio popraćen Pravilnikom 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)²³. Time je u Hrvatskoj stvoren solidan zakonski okvir, međutim, transparentnost stranačkog financiranja ovisit će u velikoj mjeri i o implementaciji regulative.

Pravo na financijsku potporu političke stranke po prvi puta 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 samouprave²⁴. Iz ove potpore isključene su vanparlamentarne stranke, odnosno, stranke koje ne participiraju u predstavničkim tijelima lokalne samouprave – pravo na potporu imaju samo stranke s izabranim predstavnicima²⁵, a visina potpore određuje se razmjerno broju izabranih predstavnika²⁶.

Najveće političke stranke u Hrvatskoj tako su u 2011. godini dobile iz javnih sredstava:

- HDZ – 25,3 milijuna kuna iz državnog proračuna i 11,5 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- HNS²⁷ – 2,7 milijuna kuna iz državnog proračuna i 3,1 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- HSS²⁸ – 2,3 milijuna kuna iz državnog proračuna i 3,4 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,
- HSLS²⁹ – 0,7 milijuna kuna iz državnog proračuna i 0,9 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica,

- SDP³⁰ – 32,7 milijuna kuna iz državnog proračuna i 9,3 milijuna kuna iz proračuna lokalnih jedinica³¹.

Osim financijske potpore, političke stranke imaju također pravo na besplatno predstavljanje svojih programa na televiziji i radiji. Tako, primjerice, informacije o izbornim skupovima lista političkih stranaka elektronički mediji emitiraju pod jednakim uvjetima u posebnim emisijama nakon dnevnih informativnih emisija. Sve političke stranke imaju pravo predstavljati svoj izborni program u posebnoj emisiji u trajanju od 10 minuta na Hrvatskoj televiziji i Hrvatskom radiju, a 5 minuta na komercijalnim televizijama i radijima³².

30 SDP – Socijaldemokratska partija

31 Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2011. - <http://www.revizija.hr/izvjesca/2012-stranke-2011/izvjesce-politicke-stranke-nezavisni-zastupnici-i-nezavisni-clanovi.jlsl.pdf>

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

23 U daljem tekstu Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

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

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

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

27 HNS – Hrvatska narodna stranka

28 HSS – Hrvatska seljačka stranka

29 HSLS – Hrvatska socijalno-liberalna stranka

4. Metodologija

CRINIS metodologija uključuje provjeru dvije vrste političkog financiranja: financiranje političkih stranaka izvan predizbornih razdoblja te financiranje predizbornih promidžbi za parlamentarne i predsjedničke izbore. Ovo izvješće bavi se procjenom financiranja izborne kampanje za parlamentarne izbore u Hrvatskoj 2011. godine, što je uključivalo resurse koje su mobilizirale političke stranke za potrebe izborne kampanje.

Ova metodologija uključuje analizu zakonodavnog okvira za transparentnost političkog financiranja, pri čemu se isti us-

poređuje s međunarodno priznatim načelima. Drugim se pak istraživačkim 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 izračunat 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, da li stranke, pružatelji usluga, donatori i mediji polažu račune o svojoj uključenosti u političko financiranje? Kada i u kojem obliku?
3. Sveobuhvatnost ili opseg izvještavanja	Uključuju li izvješća javne i privatne izvore? Uključuju li ta izvješća prihode i rashode? Uključuju li novčane doprinose, nenovčane doprinose, popuste na nabave itd.?
4. Detaljnost izvještaja	Prema zakonu, uključuju li izvješća podatke o pojedinim donacijama? Je li u njima jasno naveden identitet donatora za svaku donaciju?
5. Pouzdanost izvještaja	Objavljuju li različiti akteri u izvješćima sva sredstva? Prema saznanju stručnjaka, u kojoj su mjeri izvješća točna?
6. Dostupnost podataka	Jesu li državne agencije/stranke obvezne 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 koji 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) ukazuje 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 izvještavanja (dimenzija 5) – bave se prirodom podataka navedenih u financijskim izvješćima i pokušavaju ocijeniti kvalitetu podataka koji se prijavljuju državnim nadzornim tijelima. Ona ocjenjuju ključna područja kao što su relevantne financijske aktivnosti, uključujući gotovinske transakcije, ne-

novčane transakcije i ostale, identitet donatora, vjerodostojnost podnesenih podataka i vjerodostojnost izvješća 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 preko 75 evaluacijskih pokazatelja (o zakonskoj regulativi i praksi). Pitanja za svaki pokazatelj imaju različiti 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 transparentnosti i polaganja računa, dok 0 znači da nijedan od tih kriterija nije zadovoljen. Rezultati između 0 i 10 podijeljeni su u tri kategorije: nedovoljno (0 do 3,3), prosječno (3,4 do 6,7) i dobro (6,8 do 10).

TABLICA 2. KVANTITATIVNI INDEKS TRANSPARENTNOSTI U FINANCIRANJU POLITIČKIH STRANAKA DIMENZIJE, POKAZATELJI I OMJER ZAKONSKE REGULATIVE I PRAKSE		
DIMENZIJE	BROJ POKAZATELJA	OMJER REGULATIVE I PRAKSE
1) Interno računovodstvo	Ukupno 5 3 Zakon 2 Praksa	50% Zakon 50% Praksa
2. Izvještavanje državnoj agenciji za nadzor (Državno izborno povjerenstvo, Državni ured za reviziju)	Ukupno 6 3 Zakon 3 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% practice
6. Dostupnost podataka	Ukupno 14 6 Zakon 8 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. Kako bi analizirao praksu, istraživački je tim proučio izvješća političkih stranaka i nadzornih tijela te razgovarao s raznim dionicima da bi stekli uvid u funkcioniranje sustava političkog financiranja i njegov nadzor. Ključni akteri uključeni u istraživanje bilo je osam političkih stranaka, odabranih na temelju broja zastupničkih mjesta osvojenih na posljednjim parlamentarnim izborima (vidi Dodatak A) te njihovi računovođe/blagajnici. Državno izborno povjerenstvo, kao glavno državno nadzorno tijelo korišteno je kao primarni izvor, a također je omogućilo pristup nekim od sekundarnih izvora, kao što su financijska izvješća stranaka.

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 raznih aktera. Drugu skupinu ispitivanja obavila je grupa volontera koja se sa-

stojala od prosječnih građana. Cilj je bio usporediti mogućnost pristupa istoj vrsti informacija od aktera s različitim razinama znanja i brojem, odnosno vrstama kontakata.

METODE PRIKUPLJANJA PODATAKA

Dionici, među kojima su nadzorna tijela, (Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju), stranački računovođe i dužnosnici te donatori koji su financijski poduprli stranke kao i tvrtke koje to nisu učinile intervjuirani su prema pitanjima iz upitnika. Medijske kuće i donatori prvenstveno su bili kontaktirani dopisima u kojima su zatražene informacije o prihodima i rashodima, dok su podaci o prihodima i rashodima stranaka preuzeti s njihovih internetskih stranica. Od medijskih kuća su zatraženi i detalji o trajanju emitiranja promotivnih spotova u predizbornim kampanjama. U ispitivanju s građanima ispitanici su dobili popis konkretnih podataka koje su trebali prikupiti iz različitih izvora po vlastitom odabiru (internet, telefonski upiti, medijski napisi ili službeni dopisi)

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

TABLICA 3: VRSTE I IZVORI INFORMACIJA		
VRSTA INFORMACIJA	IZVOR INFORMACIJA	NAČIN PRIKUPLJANJA PODATAKA
Zakonodavni okvir	Relevantni zakoni i propisi	Pregled zakonodavstva
Interna praksa stranaka po financijskim pitanjima	Stranački izvještaji, službena dokumentacija i javno dostupne informacije	Analiza projektnog tima nadopunjena intervjuiima sa stranačkim računovođama i stručnjacima
Dostupnost podataka	Političke stranke, nadzorna tijela, medijske kuće	Pretraživanje javno dostupnih podataka Ispitivanje dostupnosti podataka slanjem pisanih zahtjeva raznim dionicima
Prihodi i rashodi političkih stranaka	Stranke, nadzorna tijela, donatori, watchdog organizacije	Upitnik
Opća praksa političkog financiranja	Stranke, saborski zastupnici, organizacije civilnog društva, stručnjaci	Upitnik

OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

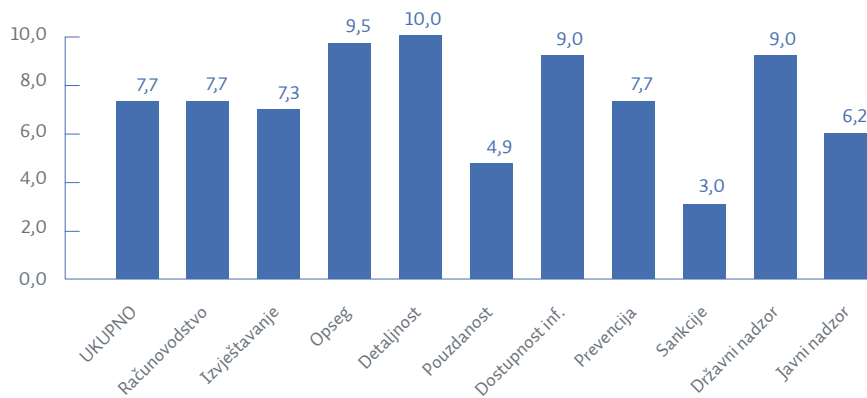
Ograničenja istraživanja uglavnom se odnose na poteškoće koje je istraživački tim imao u kontaktiranju donatora političkih stranaka, koji često nisu željeli pružiti povratne informacije. Više od 80% kontaktiranih odbilo je razgovor odnosno pružanje bilo kakvih povratnih informacija.

5. Rezultati istraživanja

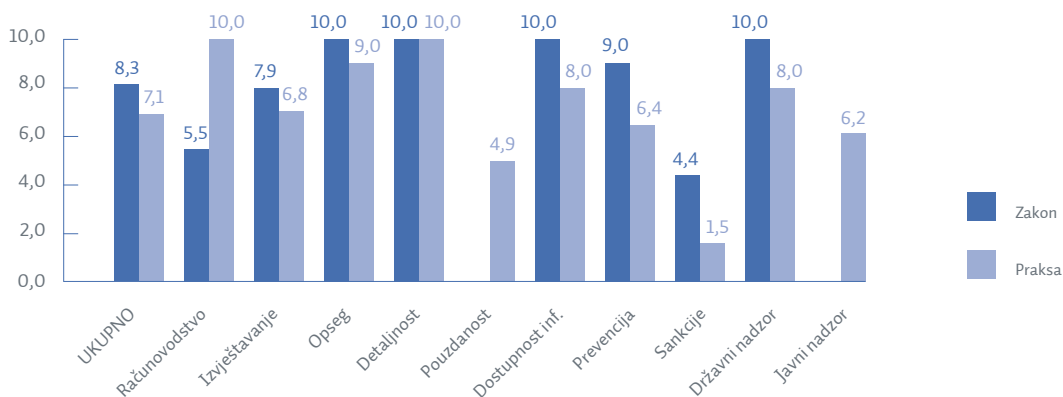
Sustav financiranja izbora i predizbornih kampanja u Hrvatskoj u ovome je istraživanju dobio prosječnu ocjenu 7,7. Ako uzme- mo u obzir da postoje tri evaluacijske kategorije, nedovoljno (o do 3,3), prosječno (3,4 to 6,7) i dobro (6,8 do 10), možemo zaključiti da je postignuti rezultat dobar. Iako je ovaj rezultat bolji od rezultata za općenito financiranje političkih stranaka koji je iznosio 7, i dalje postoji još puno prostora za poboljšanja. Najlošije ocijenjene dimenzije su sankcije i pouzdanost izvještaja koji su dobili ocjene 3,0 te ocjenu 4,9. Ako ne postoje adekvatne sankcije iluzorno je očekivati da će političke stranke javnosti prezentirati točne podatke o svojim financijama. U ovom trenutku u Hrvatskoj ne bi trebalo birati između mrkve i štapa već isključivo primijeniti opciju štapa - zakonskim rješenjima sankcije su adekvatno definirane pa treba samo raditi na njih-

voj daljnjoj primjeni. Financijska izvješća koja podnose stran- ka definirana su dosta detaljno i opširno i postigla su relativno visoke rezultate (9,5 za opseg i 10 za detaljnost izvještavanja), međutim, pouzdanost tih izvješća pokazala se dosta upitnom i stoga je taj segment nisko ocijenjen (4,9). On predstavlja jed- nu od bolnih točaka hrvatskog sustava stranačkih financija i na tom segmentu je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se postigla zadovoljavajuće razina. Uspoređujući zakonska rješenja i praksu pokazalo se da su, općenito gledajući, rezultati za zakonska rješenja (8,3) viši od rezultata za praksu (7,1) što pokazuje da je implementacija za- konskih rješenja i dalje problematična te da se na tome treba konstantno raditi.

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

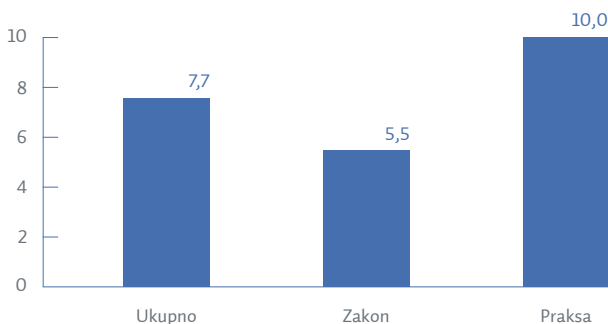


1. dimenzija: Interno računovodstvo

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

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

RAČUNOVODSTVO



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. Financijska izvješća potpisuje osoba koja vodi računovodstvo i predstavnik političke stranke.

Uredbom (čl. 11.) su političke stranke obvezane čuvati knjigovodstvene isprave: trajno se čuvaju isplatne liste ili analitička evidencija plaća, najmanje jedanaest godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u dnevnik i glavnu knjigu³³ a najmanje sedam godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u pomoćne knjige³⁴.

Računovodstveni standardi za objavljivanje financiranja predizbornih kampanja ocijenjeni su od strane neovisnih stručnjaka kao preslabi i previše općeniti. Oni su vrlo slični računovodstvenim propisima koji se odnose na organizacije civilnog društva, što definitivno nije primjeren okvir za učinkovito i transparentno objavljivanje proračuna kampanja. Upravo zato ovaj regulatorni okvir dobio je relativno slabu ocjenu (5,5). Zanimljivo je kako većina stranačkih računovođa koja je sudjelovala u ovom istraživanju smatra da su zakoni kojima se regulira računovodstvo financiranja izbornih kampanja odgovarajući, odnosno, niti prestrogi, niti preblagi. Isto tako, većina računovođa je ustvrdila da u aktualnom zakonodavstvu ne postoje značaj-

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

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

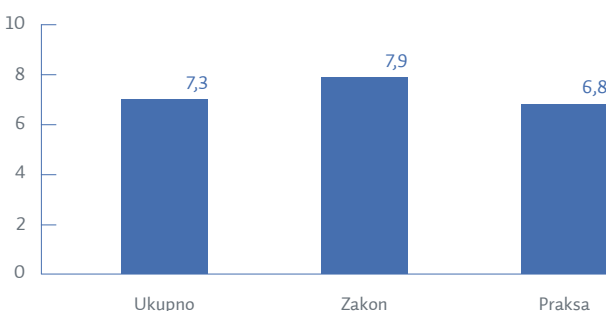
niji propusti koji omogućavaju izbjegavanje objave sredstava ili donacija kao i izostavljanje njihova izvora u računovodstvu izbornih kampanja.

U praksi ovlašteni računovođe ovjeravaju izvješća o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju³⁵. Vanjski revizori ne ovjeravaju izvješća budući da Zakon ne propisuje obvezu ovjeravanja od strane revizora³⁶. Izvješće o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju potpisuje odgovorna osoba stranke – on je supotpisnik uz osobu (računovođu) koja je izradila izvješće³⁷. Političke stranke ne obznanjaju informacije o financiranju posebno za svoje članove – oni mogu, poput svih ostalih građana, doći do podataka o financiranju na stranačkim mrežnim stranicama.

2. dimenzija: Izvještavanje nadzornim tijelima

Za ovu se dimenziju istraživanje usredotočilo na pet pokazatelja koji su obuhvatili i zakonski okvir i izvještavanje za to određenoj vladinim nadzornim tijelima. Ti pokazatelji uključivali su pitanja o tome trebaju li se predati izvješća nadzornim tijelima, trebaju li donatori, dobavljači i medijske tvrtke predavati izvješća, postoji li određen standardizirani format za predavanje informacija i kako često je potrebno izvještavati.

IZVJEŠTAVANJA



Zakonski okvir je dobio u CRINIS bodovanju ocjenu 7,9. Veći dio problematike adekvatno je reguliran, iako su neka pitanja, pogotovo vezana uz medije ostala nedorečena. Zakon o financiranju političkih aktivnosti u članku 24. određuje da su političke stranke i kandidati na izborima dužni izbornom povjerenstvu dostaviti izvješće o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe, s ažuriranim podacima do dana podnošenja izvješća – u roku od 7 dana prije održavanja izbora dužni su dostaviti prethodna izvješća a u roku od 15 dana od dana objave konačnih službenih rezultata izbora konačna izvješća. Ovo izvješće detaljnije je opisano u Pravilniku o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku.

35 Čl. 14. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

36 Mataković, Hrvoje/ Petak, Zdravko, 2010.: Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske, Politička misao, (47) 2: 97.

37 Čl. 3. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

Financijska izvješća dostavljaju se u standardiziranom obrascu a izvješće o donacijama također je u standardiziranom obrascu koji čini prilog ovome Pravilniku.

Zakon ne obvezuje donatore da podnose Državnom uredu za reviziju izvješća o donacijama koje daju političkim strankama. Donatori ipak imaju jednu obvezu: 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 naplati³⁸. Zakon isto ne obvezuje niti prodavače, odnosno, dobavljače da podnose izvješća.

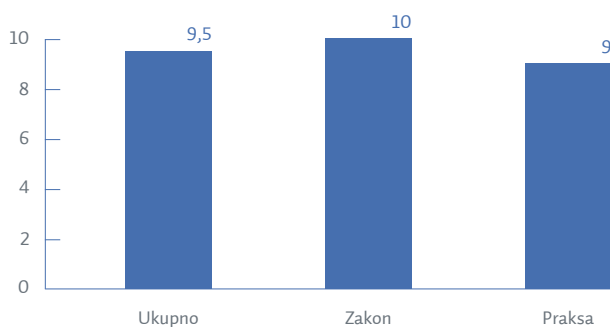
Medijske tvrtke zakon obvezuje da dostavljaju izvješća vezana uz izbornu promidžbu pa tako tvrtke koje pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne promidžbe dužne su Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti cjenik usluga oglašavanja³⁹. Zakon ne definira format ovog izvješća.

U proteklih nekoliko godina uglavnom su sve stranke predale svoja izvješća Državnom izbornom povjerenstvu – sve veće (parlamentarne) stranke podnijele su izvješća za parlamentarne izbore 2011. godine⁴⁰. To nije bio slučaj u prošlosti – prije desetak godina niti jedna stranka nije predavala izvješća o financiranju kampanja, premda ih je na to obvezivao zakon⁴¹.

3. dimenzija: Opseg izvještavanja

Opseg izvještavanja je u ovom istraživanju usmjeren na dva glavna pokazatelja: izvore financiranja koji su uključeni u izvještaj (primjerice, donacija i prihoda iz javnih izvora), i prikazane rashode (primjerice rashode iz privatnih donacija i javnih subvencija).

OPSEG IZVJEŠTAVANJA



Zakonski okvir je opsežan i detaljan i stoga je ocijenjen ocjenom 10. Prema odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda, političke stranke i kandidati na izborima podnose tri vrste izvješća: 1) Izvješće o primljenim donacijama

za financiranje izborne promidžbe, 2) Izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe te 3) Financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe.

1. Izvješće o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe
Prema članku 11. stavku 2. o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda, izvješće o primljenim donacijama za financiranje izborne promidžbe i izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe, treba sadržavati specificirane podatke o donatoru (osobno ime odnosno naziv i adresa), datumu uplate donacije, odnosno davanja proizvoda ili pružanja usluga bez naplate, o uplaćenom iznosu donacije, odnosno o tržišnoj vrijednosti darovanog proizvoda i/ili usluge naznačenoj na računu koji ne podliježe naplati te o vrsti svake pojedine donacije.
2. Izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe.
U članku 12. stavku 3. opisani su podaci koje treba sadržavati Izvješće o troškovima (rashodima) izborne promidžbe. Izvješće o troškovima izborne promidžbe treba sadržavati podatke o nazivu političke stranke ili kandidata, mjestu sjedišta i adresi, OIB-u, broju posebnog računa za financiranje izborne promidžbe te razdoblju za koje se Izvješće podnosi. U izvješće se kronološkim slijedom unose podaci o rashodima temeljem računa dobavljača.
3. Financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe
Financijski izvještaj o financiranju izborne promidžbe sadrži podatke o ostvarenim prihodima za financiranje izborne promidžbe, izvorima financiranja te o izvršenim rashodima za financiranje promidžbe. Sastavni dio izvještaja je izvješće o primljenim donacijama i troškovima izborne promidžbe. Podaci o prihodima i rashodima za financiranje izborne promidžbe iskazuju se u skladu s propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija.

U praksi, stranke su u izvješćima za parlamentarne izbore održane 2011. godine navele:

- Individualne novčane donacije;
- Korporativne novčane donacije;
- Privatne donacije u naturi;
- Robe i usluge dobivene od pravnih osoba⁴².

Predstavnici civilnog društva su smatraju da je niski ugled i reputacija političara u javnosti temeljni razlog zašto su privatni donatori relativno neskloni punom otkrivanju svojih financijskih doprinosa političkim strankama. Niska razina političkog povjerenja u stranke, kao i u državu te u sferu politike općenito, dominantno je objašnjenje nevoljkosti donatora da se navode kao donatori stranaka a pogotovo predizbornih kampanja. Predstavnici stranaka koji su sudjelovali u ovome istraživanju tvrdili su da su donatori neskloni objavljivanju donacija i zato jer se boje da bi im se stranke koje nisu dobile donaciju, posebno ako participiraju u vlasti, mogle na neki način osvetiti. Ipak, opseg izvještavanja je vrlo visok i definitivno pomaže u povećanju povjerenja u političke stranke i cijeli politički sustav.

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

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

40 <http://www.vecernji.hr/izbori/u-kampanji-najvise-potrosio-hdz-9-22-milijuna-kn-kukuriku-8-24-clanak-350692>

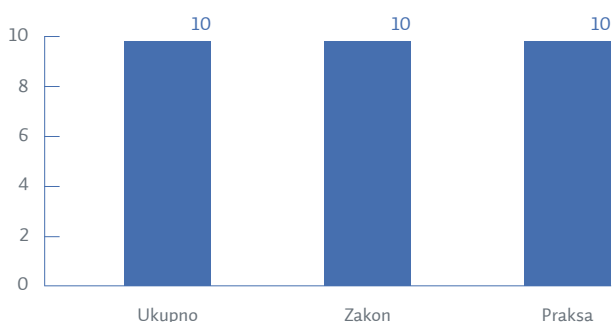
41 Kregar, Josip / Marko, Jozef, 2004: Financiranje političkih stranaka (Financing of Political Parties), in: Prpić, Ivan (edit.): Država i političke stranke, Narodne novine/ Hrvatski pravni centar, Zagreb, 89

42 Npr.: http://hdz.hr/static/media/attached_files/attachedfileitem/Konacna_financijska_izvjesca_parlamentarni_izbori_2011./konacno_financijsko_izvjesce_optimized_landscape.pdf; <http://www.sdp.hr/media/503947/image2012-01-04-125856.pdf>

4. dimenzija: Detaljnost izvještavanja

Detaljnost pruženih podataka je jednako važna kao i sveobuhvatnost izvještavanja. Korisnost finansijskih izvještaja uvelike ovisi o informacijama koje oni sadrže. Stoga bi izvještaji trebali sadržavati podatke o svakom donatoru, iznos i datum svake donacije, te bi na sličan način trebali navoditi i pojedine rashode. Tako detaljno prikazani podaci omogućuju nadzornim tijelima, organizacijama civilnog društva, i glasačima da provjere točnost iznesenih podataka i prepoznaju stranke koje uvelike ovisi o nekolicini odabranih donatora, i prate buduće zastupnike kako ne bi djelovali u korist svojih donator, a na štetu javnosti. Ova dimenzija mjerena je zbrajanjem različitih pokazatelja o tome koliko su detaljni izvještaji o prihodima i rashodima, te postoji li prag za objavu prihoda u finansijskim izvještajima. Poput opsega izvještavanja detaljnost također pomaže popravljajući povjerenja u političke stranke i sustav u cjelini.

DETALJNOST IZVJEŠTAJA



Dimenzija „detaljnost izvještaja“ je najbolje ocijenjena dimenzija u cijelom istraživanju te su zakonski okvir i praksa dobili najviše moguće ocjene.

Izvešća o prihodima mogli bismo opisati kao detaljna. Standardna godišnja izvešća nisu jako detaljna ali izvešća o donacijama, koja su prilog standardnim godišnjim izvešćima, zahtijevaju različite podatke o donatorima⁴³.

Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda predviđa da izvještaji o donacijama za financiranje izborne promidžbe (članak 11. stavak 4.) trebaju sadržavati sljedeće podatke: ime i prezime ili naziv donatora; adresu ili sjedište donatora; OIB fizičke ili pravne osobe donatora; datum uplate; iznos uplaćene donacije; zbroj svih uplaćenih donacija iste fizičke/pravne osobe na dan uplate donacije.

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

U Hrvatskoj nije definirana visina minimalne donacije koju treba prijaviti već se moraju prijaviti sve donacije. Zakonodavac, sasvim ispravno, nije prihvatio rješenje koje, primjerice, postoji u Njemačkoj gdje se ne moraju prijavljivati donacije ispod 10.000 eura i time je izbjegao moguće kontroverze.

Izvešća o rashodima nisu toliko detaljna. Standardna godišnja izvešća prilično su štura a jedina detaljna izvešća su izvešća

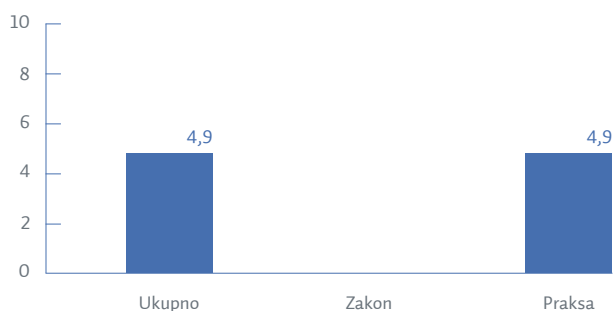
o troškovima izborne promidžbe⁴⁴. Ipak, točnost izvještavanja i dalje može biti upitna što je jedan od glavnih problema hrvatskog sustava političkog financiranja.

U obrazac za izvješćivanje o troškovima izborne promidžbe kronološkim se slijedom unose podaci o rashodima temeljem računa dobavljača: naziv primatelja (dobavljača); adresa i OIB primatelja; datum isplate ili korištenja proizvoda/usluge; iznos tržišne vrijednosti darovanih proizvoda ili usluga naveden na računu koji ne podliježe naplati ako se radi o donacijama u obliku proizvoda ili usluga; ukupni iznos rashoda izborne promidžbe iskazan kao zbroj isplaćenih iznosa dobavljačima.

5. dimenzija: Pouzdanost izvještavanja

Jedan od ključnih elemenata izvještavanja – zbog svoje uske povezanosti s transparentnosti – je pouzdanost, odnosno uvjerenje da su podaci sadržani u izvješću točni. Ova dimenzija se stoga temelji na percepciji, i nema pokazatelja za zakonsku regulativu (vidi grafički prikaz dolje). Pouzdanost izvještaja ovisi u kojoj mjeri su izvešća dostupna javnosti i u kojoj mjeri se može provjeriti istinitost podataka. Ako je pouzdanost podataka upitna, interes javnosti za praćenje iz razumljivih razloga opada.

POUZDANOST IZVJEŠTAJA



Mjerenje pouzdanosti podataka je teško. CRINIS metodologija se oslanja na podatke dobivene iz upitnika provedenih s ključnim akterima u toj tematskoj cjelini, kao što su stranački računovođe, dužnosnici nadzornih tijela, i članovi civilnoga društva. Višestruki pokazatelji pratili su odgovore na pitanja kao što su: koliko su točni izvještaji (na primjer, u pogledu postotka donacija koje se nalaze u izvještajima), i je li moguće steći točan uvid u financiranje stranaka iz njihovih službenih računovodstvenih izvještaja.

U usporedbi s drugim rezultatima Hrvatska je zaslužila relativno skroman rezultat u ovoj dimenziji.

Prilično je teško procijeniti točnost finansijskih izvješća koja podnose političke stranke u Hrvatskoj. Najveći broj kršenja zakonskih odredbi otkrili su mediji⁴⁵ ili organizacije civilnog društva⁴⁶. Cijeli niz koruptivnih afera u koje su uključene političke

⁴⁴ Čl. 12. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

⁴⁵ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/148879/sto-je-vaznije-istina-ocrnim-fondovima-ili-tko-ju-je-objavio.html>

⁴⁶ <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3529&pageID=1>

⁴³ Čl. 3. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

stranke utvrđen je tijekom 2010. i 2011. godine u istragama koje su provodile policija i Državno odvjetništvo⁴⁷.

Iako u Pravilniku⁴⁸ stoji da evidencije o primljenim donacijama ovjerava pečatom i potpisom odgovorna osoba političke stranke, upitno je da li će ta odredba zaista primorati političke stranke da u evidencijama navode točne podatke. Do sada su političke stranke uglavnom pokušavale izbjeći navođenje stvarne visine rashoda te imenovanje pravih donatora i visinu donacije a razlozi tog izbjegavanja mogu se samo pretpostaviti (obećanje budućih usluga kao protuusluga za donaciju, primanje donacija iz sumnjivih izvora i slično)⁴⁹. Točnost predanih financijskih izvještaja političkih stranaka je relativno teško procijeniti. Pred desetak godina stranke su počele redovito objavljivati godišnja izvješća i izvješća o prihodima i rashodima političkih kampanja. Međutim, ova izvješća su se često smatrala većim dijelom netočnim⁵⁰: brojni mediji su izvještavali o postojanju tajnih stranačkih fondova⁵¹ i stranačkoj korupciji, sugerirajući da su u nekim izvješćima 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, točnost posljednjeg godišnjeg izvješća („Izvješće o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2011.“), objavljenog na njihovim mrežnim stranicama, ostaje upitna.

U ispitivanju predstavnika Državnog ureda za reviziju i Državnog izbornog povjerenstva, oni su tvrdili da je moguće dobiti preciznu informaciju o financiranju parlamentarnih kampanja uvidom u službene knjigovodstvene evidencije te da su izvješća koja dostavljaju političke stranke i kandidati u potpunosti pouzdana. Državno izborni povjerenstvo tvrdi da je tijekom provedbe nadzora financiranja izborne promidžbe za vrijeme posljednjih parlamentarnih izbora 2011. godine imalo neposrednu vezu sa bankarskim sustavom, pa su se službene knjigovodstvene evidencije mogle usporediti sa bankarskim izvodima i to na dnevnoj bazi.

Predstavnici civilnog društva imaju drugačije mišljenje. Oni smatraju da je objavljivanje nakon izbora svih financijskih informacija vezanih za financiranje kampanja i dalje jedan od ključnih problema u nadziranju hrvatskih izbora. Izvješća o financiranju kampanja nisu potpuna a niti posve pouzdana (tu je dobar primjer slučaj Milana Bandića, kandidata na posljednjim predsjedničkim izborima 2010. godine).⁵² Predstavnici civilnog društva su u ovom istraživanju također naveli da i dalje ne postoji potpuno objavljivanje informacija o svim prihodima i rashodima predizbornih kampanja tako da smo još uvijek daleko od postizanja pune transparentnosti. Procjenjuje se da, u prosjeku, službena financijska izvješća o financiranju kampanja ne pokrivaju više od 50 do 60 posto stvarnih prihoda iz proračuna kampanje. To se posebice odnosi na različite vrste usluga u naturi te različite oblike neizravnih transfera novca iz poslovnog

sektora. Ti izvori financiranja još uvijek nisu adekvatno prikazani u službeno objavljenim izvješćima o financiranju kampanja. Neovisni stručnjaci s kojima se razgovaralo u okviru istraživanja često su izražavali zabrinutost vezano uz pouzdanost izvješća, kao i sadrže li izvješća 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 strankama trebalo biti jasno da će za kršenje zakona biti kažnjene.

Brojni medijski izvještaji također su ukazivali na političke malverzacije i različite netransparentne izvore financiranja političkih stranaka⁵³. 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. Indikativan primjer su posljednji predsjednički izbori održani 2010. godine, gdje su pojedini kandidati samo na oglašavanje u medijima⁵⁴ potrošili više nego što su prijavili Državnom izbornom povjerenstvu u službenom izvješću o ukupnim troškovima predizborne kampanje. Sankcije za netočno izvještavanje i kršenje zakona do sada nisu bile izrečene strankama (sankcije su u ovom istraživanju postigle najslabiji rezultat od samo 3,0), pa je prevladavajući stav javnosti da je podnošenje nepotpunih informacija u financijskim izvještajima bilo uobičajeno ponašanje stranaka⁵⁵. Nekoliko nedavno pokrenutih istraga pokazuje da su istražna tijela konačno odlučila utvrditi jesu li takvi navodi točni⁵⁶. U svakom slučaju, već samo postojanje takvih navoda stvorilo je u javnosti uvjerenje da financijski izvještaji političkih stranaka nisu sadržavali potpune i točne podatke.

6. dimenzija: Dostupnost informacija

Objavljivanje financijskih informacija je ključan element kojim se osigurava da mediji, organizacije civilnoga društva, građani i kandidati za javne funkcije mogu sudjelovati u praćenju političkog financiranja. Ova dimenzija temelji se na pokazateljima koji opisuju vrste informacija koje sudionici u izbornoj utakmici trebaju objaviti: informacije o subvencijama, sredstvima prikupljenim iz privatnih izvora, učestalost objavljivanja, kanale kroz koje javnost dobiva te informacije (posjete strankama, tijelo za organizaciju izbora, internet...).

Nadalje, mjerenje prakse objave podataka obavljano je pomoću dodatnih pokazatelja koji su proizašli iz nalaza terenskog ispitivanja. To je uključivalo eksperiment s građanstvom, u kojemu je skupina građana novinara i studenata tražila informacije od različitih dionika (kao što su političke stranke, donatori, TV stanice). Ti pokazatelji se temelje na sljedećim pitanjima: koji

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

48 Čl. 3. st. 6. Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda.

49 <http://www.tportal.hr/vijesti/lokalni-izbori-2009/23049/Stranke-skrivaju-donatorec-ali-sankcija-nema.html>;

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

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

52 <http://www.index.hr/vijesti/clanak/quotmadjionicarquot-bandic-na-kampanju-potrosio-tri-puta-vise-novca-nego-sto-je-dobio-donacija/468887.aspx>

53 <http://www.poslovni.hr/hrvatska/na-popisima-donatora-stranaka-manje-poznate-tvrtke-osim-vip-a-61846>

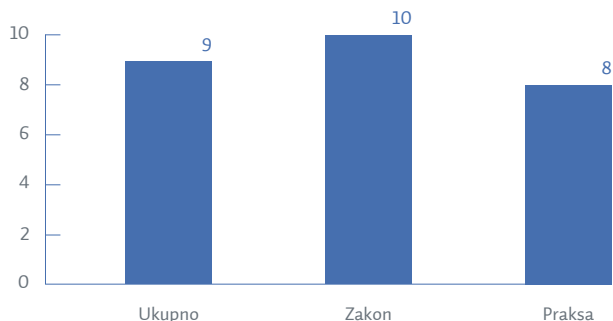
54 Podaci o visini potrošnih sredstava na oglašavanje u medijima dobiveni su na temelju analiza koje su provele tvrtke za ispitivanje javnog mnijenja i analizu medija.

55 <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/features/setimes/features/2011/11/28/feature-02>

56 <http://www.jutarnji.hr/prvo-fimi-media--zatim-planinska---pa-afere-s-hep-om--tlm-om-i-diokijem--/1068707/>

podaci su dobiveni pomoću terenskih ispitivanja koje su obavljali volonteri? Kakav je bio odziv na zahtjeve za informacijama koje su uputili lokalni istraživački timovi? Jesu li stranke svojevremeno otkrivala financijske podatke?

DOSTUPNOST INFORMACIJA



Financijski izvještaji moraju biti objavljeni u skladu s odredbama članka 39. Zakona o financiranju političkih aktivnosti političke stranke moraju objavljivati svoja godišnja financijska izvješća iz prethodne godine na svojoj internet stranici najkasnije do 1. ožujka tekuće godine na najmanje 90 dana. Većina političkih stranaka, posebice parlamentarnih, ima stalno objavljena ova izvješća na svojim internet stranicama čime se osigurava visoka razina transparentnosti.

Unatoč tome što političke stranke nisu obvezne otkrivati podatke o svojim financijskim aktivnostima sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, one su obvezne to učiniti sukladno odredbama Zakona o financiranju političkih aktivnosti. One godišnja financijska izvješća i polugodišnja izvješća o donacijama objavljuju na svojim mrežnim stranicama. Većina stranaka, posebice parlamentarnih, objavila je izvješća o financiranju predizbornih kampanja.⁵⁷

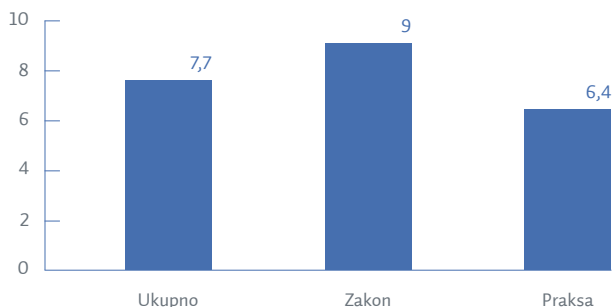
7. dimenzija: Preventivne mjere

Ovo istraživanje ocjenjuje dimenziju preventivnih mehanizama u financiranju političkih stranaka kroz pokazatelje koji uzimaju u obzir postojanje centraliziranog sustava bankovnih transakcija (takozvani "jedinstveni račun") i zabranu gotovinskih uplata, čime se olakšava utvrđivanje porijekla donacija. Nadalje, ova dimenzija ispituje postoje li preventivne mjere protiv zlorabe javnih resursa, kao i postoje li fiskalni poticaji za objavu donacija. Jedan od pokazatelja ispituje postoje li propisi kojima se sprečava politički utjecaj na medije.

Iako je zakonski okvir visoko ocijenjen, praksa vezana uz prevenciju jedna je od slabije ocijenjenih dimenzija u ovom istraživanju. Prevencija je izvrstan način za povećanje transparentnosti političkih financija, međutim, za to je potrebna razrada određenih mehanizama. Postojeći sustav izvješćivanja i javnog objavljivanja dobro je koncipiran i kada bi se političke stranke pridržavale zakonskih odredbi vjerojatno bi zlorabe i korupcijske afere bile rijetke. Najslabiji dio sustava je provjera točnosti financijskih izvješća i na tome se još mora poraditi.

57 http://www.revizija.hr/izvjesca/2012-stranke-2011/izvjesce-politicke-stranke-nezavisni-zastupnici_i_nezavisni-clanovi_jlsl.pdf

PREVENCIJA



Zakon ne navodi da su donacije u gotovini zabranjene, međutim iz formulacije da se „donacije u novcu uplaćuju se na središnji račun političke stranke“ može se zaključiti da se donacije primaju isključivo preko računa⁵⁸. Anonimne donacije su zakonski zabranjene⁵⁹. Iz ove formulacije također proizlazi da se donacije uplaćuju na jedan, središnji račun stranke te da bi se na taj način trebali izbjeći pokušaji skrivanja novca po različitim stranačkim računima. Donacije za financiranje troškova izborne promidžbe uplaćuju se na poseban račun političke stranke, koji je politička stranka dužna otvoriti za financiranje troškova izborne promidžbe. Zakonski su određene mjere za sprječavanje zlorabe financijskih sredstva koje stranka dobije iz javnih izvora pa se tako političkoj stranci ako sredstva izborne promidžbe koristi u nedopuštene svrhe može:

- izreći administrativna sankcija potpunog gubitka naknade troškova izborne promidžbe, a također i
 - kazniti novčanom kaznom iznosu od 50.000 do 500.000 kn.
- Do sada ove sankcije nisu izrečene, bez obzira što se mjera iz članka 43. nalazila u sličnom obliku i u Zakonu o financiranju političkih stranaka koji je usvojen krajem 2006. godine. 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 sukladno odredbama posebnih zakona, a mogu imati i pravo na porezne olakšice prema odredbama posebnog zakona. Iz ove formulacije nije jasno o kojem se posebnom zakonu radi te tko će odrediti koje su to aktivnosti i na osnovu kojih kriterija, međutim, u svakom slučaju trebalo bi primijeniti restriktivni pristup. Na žalost donatori (fizičke osobe) nemaju pravo na porezne olakšice – ovakav oblik poreznog tretmana potakao bi donatore da ne skrivaju donacije koje su dali političkim strankama i zasigurno bi doprinio transparentnosti političkih financija. Samo pravne osobe imaju pravo na porezne olakšice no do sada nisu intenzivno koristile ovu mogućnost⁶⁰.

Zakonom o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11) je zajamčeno svim političkim strankama da sudjeluju u plaćenju promidžbi – nakladnici elektroničkih medija trebaju omogućiti pod jednakim uvjetima svim političkim strankama da objavljuju promidžbene poruke. Zakon ne dozvoljava oglašavanje političkih stranaka u vremenu izvan izborne promidžbe. U praksi, kao što navode i predstavnici civilnog društva, medijske kuće i tvrtke za oglašavanje prodaju oglasni prostor strankama i kandidatima po različitim cijenama. Nije potpuno jasno što se do

58 Članak 14. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

59 Članak 22. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe,

60 <http://www.poslovni.hr/mobile/hrvatska/donatore-politickih-stranaka-mediji-napadaju-vec-prije-izbora-45425>

gađa u takvim poslovima. Postoje neke procjene organizacija civilnog društva o iznosima kampanje sredstava utrošenih na reklamne kampanje u medijima, ali i dalje ne postoji jasno i cjelovito objavljivanje iz kojeg će biti jasno tko je platio troškove oglašavanja za pojedine političkih stranke ili kandidate⁶¹, i koliko je iznos uplate. Tvrtke koje pružaju usluge oglašavanja ili medijske tvrtke daju pojedinim klijentima različite oblike popusta, tako da je često vrlo teško odrediti točan iznos koji je platila određena politička stranka ili kandidat za oglašavanje. Tvrtke koje pružaju usluge oglašavanja ili medijske tvrtke daju pojedinim klijentima različite oblike popusta, tako da je često vrlo teško odrediti točan iznos koji je platila određena političkih stranaka ili kandidat za oglašavanje⁶².

Relativno jednostavno rješenje da se stranke primoraju da unesu sva sredstva u izvješća postoji u Njemačkoj. U Njemačkoj je određeno da udio javnih sredstva u ukupnim prihodima stranke može iznositi najviše 50% - kako visina proračunskih sredstava ovisi o visini sredstava koje je prikupila stranka iz privatnih izvora, stranke su prisiljene da sve donacije evidentiraju u svojim financijskim izvješćima. Ovaj mehanizam ima još jednu pozitivnu posljednicu: u takvim sustavima stranke su primorane okrenuti se više građanima i privući što veći broj članova i simpatizera voljnih da doniraju stranku⁶³. Ovo bi mogao biti dobar način da se financiranje stranaka i u Hrvatskoj učini transparentnijim.

8. dimenzija: Sankcije

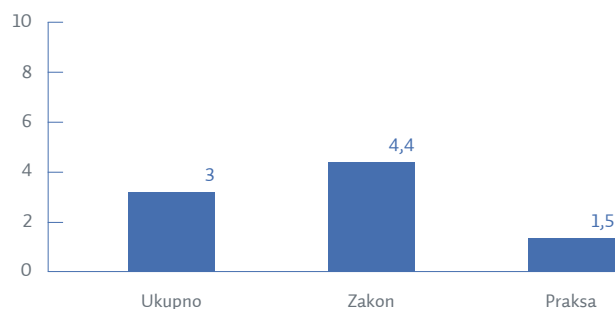
Kao i u većini ostalih dimenzija, sankcije su ocjenjivane kroz višestruke indikatore koji su se odnosili i na pravnu regulative i na praksu. Neka od pitanja su bila sljedeća: poštuju li se u praksi postojeći zakoni o izbornim kampanjama? Je li postojeće zakonodavstvo u tom području dovoljno dobro? Jesu li sankcije za kršenje važećih pravila primjerene? Kako bi se ocijenila primjena sankcija razmatrani su novinski tekstovi i sudski slučajevi. Sankcioniranje političkih stranaka za financijske zloporabe 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 Crinis testu gdje je u praksi postignut uvjerljivo najlošiji rezultat u cijelom testu (4,4 za regulaciju te samo 1,5 za praksu).

Zakon o političkim strankama, prvo zakonsko rješenje kojim su se u Hrvatskoj regulirale stranačke financije, predvidio kaznu od 200 do 500 tadašnjih njemačkih maraka za stranke koje nisu obavile podrijetlo svojih financija ili nisu predale godišnje financijsko izvješće. Posebno je problematično što ova odredba, koja je bila na snazi od 1993. do kraja 2006. godine nije nikada realizirana u praksi⁶⁴.

Aktualno zakonsko rješenje predviđa širok spektar sankcija. Novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 500.000 kuna kaznit će se politička stranka koja ne vodi evidenciju o primitku člana-

rina i dobrovoljnih priloga i ne izdaje potvrde o njihovom primitku, javno ne objavi iznos cijene i iznos ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe, ne otvori poseban račun za financiranje troškova izborne promidžbe, ili ga ne otvori u propisanom roku, u propisanom roku i sadržaju ne dostave nadležnom izbornom povjerenstvu izvješće o donacijama i troškovima izborne promidžbe ili ih javno ne objave, ne dostave Državnom uredu za reviziju godišnji financijski izvještaj s propisanim prilogima i u propisanom roku itd.

SANKCIJE



Za prekršaj koji počini politička stranka, novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje političke stranke te osoba odgovorna za financijsko poslovanje političke stranke⁶⁵. Postoje i drugi oblici sankcija. Isto tako, političkoj stranci izreći će se administrativna sankcija potpunog, djelomičnog gubitka naknade troškova izborne promidžbe te obustave isplate naknade troškova izborne promidžbe⁶⁶. 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 gonjeni⁶⁷ ali je vjerojatnost za izricanje ove sankcije prilično mala.

Donatori mogu biti kažnjeni novčanom kaznom ako ne izdaju račun za donacije u obliku proizvoda ili usluga ili suprotno zabrani uplate donaciju političkoj stranci, a protiv njih se vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema proračunu ili zaposlenicima⁶⁸.

Kao što su naveli i predstavnici civilnog sektora, ključno pitanje u provedbi učinkovite zabrane neprimjerenog financiranja kampanja odnosi se na nedostatke u primjeni vladavine prava i provođenje zakona. U Hrvatskoj ne postoje sasvim pouzdani zakoni koji bi regulirali sve dimenzije financiranja kampanja, a taj nedostatak je još popraćen i relativno niskom razinom primjene zakona te neuspjehom u provedbi zakonskim odredbama u skladu s vladavinom prava.

Najveća korupcijska afera u Hrvatskoj vezana uz stranačko financiranje izbila je u siječnju 2010. godine kada je iskaz uskok⁶⁹-u dao Damir Mihanović, bivši član uprave državne osiguravajuće kuće „Croatia osiguranje“. On je u svojem iskazu

61 <http://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/kampanje/gong-i-tih-procjena-troskova-predizbornih-kampanja>

62 <http://h-alter.org/vijesti/politika/transparentnije-nego-prije/print:true>

63 Toplak, Jurij, 2003.: Party Funding and Corruption in Balkan Countries: The Example of Slovenia and Croatia, u: Political Party and Election Campaign Financing in Southeastern Europe, Transparency International – Bugarska, Sofija, 53.

64 Petak, Zdravko, 2005.: Financiranje političkih stranaka, u: First, Ana/ Mataković, Hrvoje/ Vasiljević, Snježana (ur.): Analiza sustava nacionalnog integriteta: izvješće, Transparency International Hrvatska, Zagreb, 84.

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

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

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

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

69 Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala.

teretio bivšeg premijera Ivo Sanadera da je „reketario“ ministarstva i javna poduzeća tražeći od njih da sklappaju fiktivne ili nerealno skupe ugovore za pružanje različitih marketinških usluga s tvrtkom „Fimi Media“ kojima su preko te tvrtke izvlačena javna sredstva. Damir Mišanović je jedini od 15-ak direktora ili visoko pozicioniranih dužnosnika koji je odbio sudjelovati u ovome reketarenju te je dao iskaz USKOK-u. Istragom koja je trajala gotovo dvije godine utvrđeno je kako je od kraja 2003. do srpnja 2009. godine na ovaj način iz ministarstava i javnih poduzeća izvučeno više od 70 milijuna kuna, od kojih je Ivo Sanader za sebe zadržao najmanje 15 milijuna a ostatak je otišao u „crni fond“ Hrvatske demokratske zajednice. Nije u potpunosti jasno što je Hrvatska demokratska zajednica uradila s tim novcem – može se pretpostaviti da je njime financirala predizborne kampanje ali da je dio novca također završio i kod nekih visokopozicioniranih stranačkih dužnosnika. Optužnica je u ovom slučaju podignuta u prosincu 2011. godine – sudski spis ima više od 70.000 stranica, a u optužnici većoj od 500 stranica HDZ je postao prva hrvatska politička stranka koju se tereti za štetu naneseu državi. Ta poruka bila bi još jača kada bi se zaista i osudili te kaznili sudionici⁷⁰. Odlaskom Ive Sanadera otpočela je faza stabilizacije institucija i stvorilo se uvjerenje da u Hrvatskoj više nitko nije nedodirljiv i da će počinitelji zaista biti adekvatno sankcionirani. Međutim, kako započeti sudski proces do završetka ovog istraživanja u travnju 2013. nije okončan pravomoćnom presudom teško se može donijeti zaključak da je zaista tako, te da će svatko, bez obzira na položaj koji zauzima, biti kažnjen. Do kraja ožujka 2013. DIP je prijavio četiri kršenja Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe Hrvatskom saboru i pet Državnom odvjetništvu, ali dok kraja završetka ovog izvješća nisu objavljene informacije o posljedicama ovih prijava.

9. dimenzija: Državni nadzor

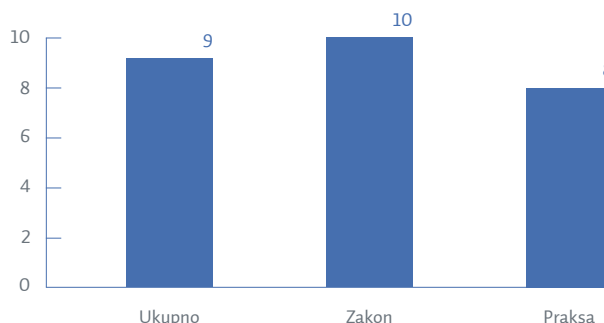
Državni nadzor je neizostavan element u osnaživanju sustava regulacije političkog financiranja. Neovisnost i jasno ovlaštenje nadzornog tijela nužni su za njegovo djelotvorno funkcioniranje. Također je iznimno važno da ta institucija ima dovoljno resursa i tehničkih sredstava za obavljanje svojih zadaća. Dva pokazatelja u ovoj dimenziji uključivala su pitanja o zakonskom mandatu i institucionalnom uređenju za ispitivanje ima li dotično tijelo potrebne zakonske ovlasti za provođenje neovisnog nadzora nad financiranjem političkog financiranja. Ostali pokazatelji bavili su se uobičajenom praksom, primjerice koliko je tijelo za organizaciju izbora uistinu neovisno, prema ocjeni relevantnih aktera na terenu tekakvi su njihovi kapaciteti i nedostaci u smislu resursa.

U Hrvatskoj nadzor stranačkih financija u domeni je dvaju nadzornih institucija: Državnog ureda za reviju i Državnog izbornog povjerenstva. Državni ured za reviziju provodi reviziju godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja a Državno izborno povjerenstvo nadzire izbornu promidžbu, financijske račune koji se odnose na financiranje izborne promidžbe, prikupljanje donacija i troškove izborne promidžbe,

70 Čaldarović, Ognjen; Štulhofer, Aleksandar; Kufrin, Krešimir; Glavašević, Bojan; Odak, Iva; Gregurović, Margareta; Detelić, Martina, 2009.: *Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back*, Revija za sociologiju, 40[39] (1-2): 14.

izvještavanje o financiranju izborne promidžbe te ostale aktivnosti vezane uz financiranje izborne promidžbe⁷¹. Rad ovih dvaju institucija zakonski je reguliran: rad Državnog ureda za reviziju Zakonom o Državnom uredu za reviziju a rad Državnog izbornog povjerenstva Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske.

DRŽAVNI NADZOR



Državnim uredom za reviziju rukovodi glavni državni revizor a njega imenuje Hrvatski sabor na rok od osam godina. Po isteku toga vremena može biti ponovno imenovan na istu dužnost⁷². Zakonski nisu definirani uvjeti koje treba ispunjavati glavni državni revizor.

Predsjednik Državnog izbornog povjerenstva predstavlja i zastupa Povjerenstvo, rukovodi njegovim radom, određuje mjere i postupanja u skladu sa zakonskim ovlastima i poduzima nužne aktivnosti radi nesmetanog i redovitog obavljanja poslova iz djelokruga Povjerenstva⁷³. Predsjednika Povjerenstva bira Hrvatski sabor na mandat od osam godina. Predsjednik Povjerenstva bira se na temelju javnog poziva⁷⁴.

Zakonski je pozicija vodećih ljudi Državnog ureda za reviziju i Državnog izbornog povjerenstva tako uređena da ne mogu biti opozvani prije isteka mandata, primjerice, iz političkih razloga. Do završetka ovog istraživanja (u travnju 2013.) čelnici navedenih tijela nisu bili smijenjeni iz političkih razloga.

U prošlosti se Državni ured za reviziju pokazao nesposobnim za provođenje adekvatnog nadzora stranačkih financija budući da državna revizija „nijednom do jeseni 2002. godine nije izvršila financijsku kontrolu poslovanja stranaka“⁷⁵. 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”⁷⁶. Danas se ova vrsta nadzora redovito obavlja, iako je i u prošlosti, kao i danas, ovo pitanje bilo više povezanom s nedostatkom političke volje da se izvrši nadzor nego s nedostatkom zaposlenika⁷⁷. Državno izborno povjerenstvo zapošljava isključivo diplomirane

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

72 Čl. 12. Zakonom o Državnom uredu za reviziju.

73 Čl. 6. Zakona o državnom izbornom povjerenstvu.

74 Čl. 4. Zakona o državnom izbornom povjerenstvu.

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

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

77 Mataković, Hrvoje/ Petak, Zdravko, 2010: *Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske*, Politička misao, (47) 2.

rane pravnike te mu nedostaju ljudi sa znanjima i iskustvom u financijama, računovodstvu i reviziji⁷⁸. U ovome istraživanju predstavnici Državnog ureda za reviziju i Državnog izbornog povjerenstva tvrdili su kako su njihove institucije u proteklih pet godina raspolagale s dovoljno sredstava koja su uz to bila i pravovremeno osigurana te da financijska sredstava odnosno broj zaposlenih nisu negativno utjecali na njihov rad u proteklih pet godina. Predstavnik Državnog izbornog povjerenstva naveo je da u posljednjih godinu dana nije došlo do povećanja financijskih sredstava niti broja zaposlenih u Državnom izbornom povjerenstvu, te da je došlo čak do smanjenja financijskih sredstava kojima Državno izbornog povjerenstvo raspolaže. Usprkos navedenom, tvrdi kako su izvršene sve obveze koje za Državno izbornog povjerenstvo proizlaze iz odredbi Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Naveo je također da institucije zadužene za nadzor političkog financiranja učinkovito koriste svoja financijska sredstva ali da bi ipak trebalo za provedbu nadzora redovnog financiranja političkih subjekata predvidjeti veća financijska sredstva.

Predstavnici civilnog društva i neovisni eksperti drugačijeg su mišljenja: oni tvrde da temeljni problemi Državnog izbornog povjerenstva (DIP) u Hrvatskoj nisu toliko vezani uz njegovu neovisnost nego uz niske kapacitete te institucije. DIP nije podržan od strane odgovarajućeg osoblja koje je osposobljeno za provođenje procesa praćenja financiranja kampanja (financijski revizori, politolozi specijalizirani za praćenje izbornih kampanja). Drugi problem je neadekvatni proračun DIP-a za financiranje navedenih aktivnosti.

Za Državni ured za reviziju tvrde, ako uzmemo u obzir uloge pojedinih institucija uključenih u praćenje financiranja kampanja, da je to vjerojatno institucija koja se u posljednjih nekoliko godina promijenila na najbolji način. Ured je počeo sustavno provoditi revizije proračuna kampanja političkih stranaka i pojedinačnih kandidata, i to je definitivno veliki korak naprijed. No, uloga Državnog ureda za reviziju mora biti ojačana tijekom izbora, i tako omogućiti da provode nasumične revizije, postupaju na vanjske pritužbe te povećaju svoje ovlasti u nadzoru računovodstvenih izvješća političkih stranaka i kandidata.

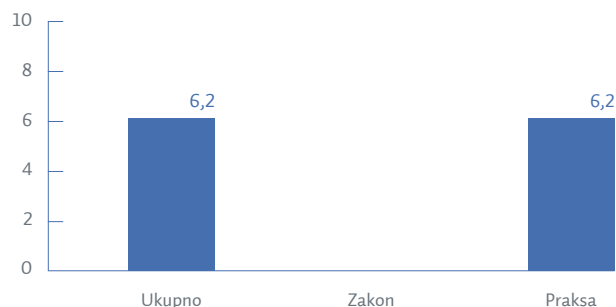
10. dimenzija: Javni nadzor

Uz nadzor koji obavljaju državna tijela, i drugi akteri, kao što su mediji, akademska zajednica, organizacije civilnoga društva i građani, a ponekad i same političke stranke mogu pratiti financiranje političkih stranaka. Takvo praćenje može uključivati aktivnosti kao što su prijavljivanje nepravilnosti službenim tijelima, analizu financijskih izvješća u svrhu informiranja javnosti i vršenje pritiska na vlast kako bi službeni nadzor bio djelotvoran. U CRINIS istraživanju ova dimenzija se ispitala uglavnom kroz aktivnosti nadzora koje provode organizacije civilnog društva i mediji. Neka od specifičnih pitanja bila su sljedeća: postoje li organizacije koje prate političko financiranje? Jesu li one neovisne, aktivne i utjecajne u svom djelovanju? Drugi pokazatelj uzeo je u obzir prijavljuju li udruge, građani i političke stranke nepravilnosti u izbornom financiranju državnim nadzornom tijelu.

78 First, Ana/ Matakovic, Hrvoje/ Vasiljevic, Snjezana (ur.), 2005: Analiza sustava nacionalnog integriteta – Izvješće, Transparency International Hrvatska, Zagreb, 81.

U Hrvatskoj različite nevladine organizacije upozoravale su na nepravilnosti vezane uz financiranje političkih stranaka⁷⁹. U tome su najviše sudjelovali Transparency International Hrvatska i GONG. Nvladine organizacije participirale su u različitim aktivnostima: monitoringu medija, ukazivanju na zlouporabu proračunskih sredstava, suradnji s političkim stankama i kandidatima i slično.

JAVNI NADZOR



Predstavnici Državnog izbornog povjerenstva i Državnog ureda za reviziju i većina političkih stranaka koje su sudjelovale u ovom istraživanju nevladine su organizacije koje nadgledaju političko financiranje ocijenile kao učinkovite, odnosno, kao vrlo učinkovite u praksi. Isto tako, većina političkih stranaka je navedene organizacije civilnog društva ocijenila kao potpuno neovisne, a sličnoga su mišljenja bili i stranački računovođe. Stručnjaci koji su sudjelovali u ovom istraživanju naveli su da su u Hrvatskoj neovisne istražne aktivnosti nevladinih organizacija (Transparency International Hrvatska, GONG) pokazale veću razinu učinkovitosti u praćenju financiranja kampanja nego djelovanje Državnog izbornog povjerenstva. To je jedan od temeljnih problema financiranja kampanja u Hrvatskoj. U praćenje problematike financiranja političkih stranaka također su bili uključeni i mediji. Njihovi tekstovi su često puta bili senzacionalistički obojeni i pristrani, tako da su „lijevi mediji“ optuživali desne stranke za financijske malverzacije a „desni mediji“ su za to optuživali lijeve stranke⁸⁰. Slično su postupale i političke stranke gdje su se suparničke stranke međusobno optuživale za sudjelovanje u koruptivnim radnjama⁸¹.

79 <http://www.transparency.hr/index.php?id=328> ;

<http://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/kampanje/neobican-slucaj-milana-bandica/>; <http://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/novac-u-politici/trebaju-li-hrvatski-gradani-strahovati-od-nove-fim/>;

80 <http://www.jutarnji.hr/branka-pavosevic--moja-istina-o-korupciji-u-hdz-u/1060858/>; <http://www.vecernji.hr/biznis/daimler-podmitio-sdp-ovu-vladu-uskok-pokrece-novu-istragu-clanak-115383>

81 [http://www.ezadar.hr/clanak/milanovic-korupcija-zivi-u-hdz-u/](http://www.ezadar.hr/clanak/milanovic-korupcija-zivi-u-hdz-u;); <http://www.vecernji.hr/vijesti/karamarko-omisu-korupcija-se-vraca-mala-vrata-clanak-512334>.

6. Preporuke

Kako bi se u Hrvatskoj unaprijedio sustav financiranja predizbornih kampanja te implementacija regulative, predlaže se sljedećih 5 mjera:

1. Visina iznosa koju pojedina stranka može potrošiti u predizbornoj kampanji trebala bi se izravno povezati s brojem birača; primjerice, da se po biraču može potrošiti od 8 do 10 kuna. Na ovaj način, rashodi izbornih kampanja biti će povezani s brojem birača što koji bi trebao dovesti do realnih ograničene rashoda izborne promidžbe.
2. Uvođenje tzv. matching funds za donacije – udio javnih sredstava treba biti povezan s količinom prikupljenih putem privatnih izvora, a prednost se daje brojnim manjim donacijama nego malom broju velikih. Kako, u tom slučaju, visina javnih sredstava ovisi o visini sredstava koje je stranka prikupila iz privatnih izvora, stranke će biti prisiljene da sve donacije evidentiraju u svojim financijskim izvješćima;
3. Prije predavanja financijskih izvješća nadležnim institucijama trebala bi ih provjeriti neovisna revizorska kuća, što bi osiguralo višu razinu izvještavanja; Stroža implementacija sankcija je nužna. Tijela javne vlasti trebala bi inzistirati na striktnom provođenju sankcija za svako kršenje zakona.
4. Stroža implementacija sankcija je nužna. Tijela javne vlasti trebala bi inzistirati na striktnom provođenju sankcija za svako kršenje zakona;
5. Medijske tvrtke zakon obvezuje da dostavljaju izvješća vezana uz izbornu promidžbu pa tako tvrtke koje pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne promidžbe dužne su Državnom izbornom povjerenstvu dostaviti cjenik usluga oglašavanja. Trebalo bi definirati format ovog izvješća a također bi trebalo ustrojiti sustav nadzora točnosti ovih izvješća.

7. Prilog 1 – Popis sudionika istraživanja

POLITIČKE STRANKE (ABECEDNIM REDOM):

Hrvatska demokratski zajednica (HDZ)
Hrvatska narodna stranka – liberalni demokrati (HNS)
Hrvatska seljačka stranka (HSS)
Hrvatska socijalno-liberalna stranka (HSLLS)
Hrvatska stranka prava (HSP)
Hrvatska stranka umirovljenika (HSU)
Hrvatski laburisti (HL)
Istarski demokratski savez (IDS)

DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU:

Branko Krištić
Neda Rogošić

DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO:

Aleksandra Jozić Ileković
Davor Orlović
Zdravka Čufar Šarić
Zorislav Ham

NOVINARI:

Damir Dević, HRT
Davor Krile, Slobodna Dalmacija
Goran Gazdek, slobodni novinar
Ivica Kruhoberec, Regionalni tjednik

STRUČNJACI:

Zdravko Petak, Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu
Nenad Zakošek, Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu
Željka Kulenović
Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru

Organizacije civilnog društva:

GONG, Vanja Škorić
Transparency International Hrvatska, Zorislav Antun Petrović
Vjetrenjača, Marko Rakar

DONATORI POLITIČKIH STRANAKA:

iLife, Domagoj Ivan Milošević
Kraš, Marica Vidaković
Orbico, Branko Roglić
SV-Group, Slobodan Vajagić

TVRTKE KOJE NISU PODUPIRALE POLITIČKE KAMPANJE:

Ericsson Nikola Tesla, Snježana Bahtijari
Holcim, Žarko Horvat
Lenovo, Ranko Potkonjak
Siemens Hrvatska, Mladen Fogec
Storm Computers, Zlatko Zekan

