

# FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

## IZMEĐU NORME I PRAKSE



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY, SERBIA



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

**Finansiranje političkih partija  
- Između norme i prakse -**

Za izdavača:  
Zoran Lučić

Urednik:  
Miodrag Milosavljević

Lektor i korektor:  
Vidojko Jović

Prelom, oblikovanje i štampa:



Tiraž: 400

Beograd, april 2008.

Štampanje ove knjige omogućio je Fond za otvoreno društvo

**CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU**  
Resavska 94/V, 11 000 Beograd  
e-mail: [cesid@cesid.org.yu](mailto:cesid@cesid.org.yu)  
sajt: [www.cesid.org](http://www.cesid.org)

# FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

IZMEĐU NORME  
I PRAKSE



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY, SERBIA



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

---

# S A D R Ž A J

## Prvi deo: KA REFORMI SISTEMA FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA

*Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević*

1. Ka reformi sistema finansiranja političkih partija .....	5
---	---

## Drugi deo: JAVNO O TAJNOM

*Zoran Stojiljković*

1. Novac i politika .....	41
---------------------------	----

*Srećko Mihajlović*

2. Javno o tajnom. Od čega žive političke stranke .....	67
---	----

## Treći deo: ZAKON I PRAKSA

*Đorđe Vuković*

1. Uvod .....	87
---------------	----

*Đorđe Vuković*

2. Procena koštanja političkih partija .....	91
--	----

*Ana Stojiljković*

3. Administrativno finansiranja stranaka .....	105
--	-----

*Ivo Čolović*

4. Finansiranje političkih partija iz privatnih izvora - Odanost partiji ili put u korupciju - .....	114
---	-----

*Nemanja Cocić*

5. Finansiranje političkih partija iz inostranstva .....	128
--	-----

*Miodrag Milosavljević*

6. Nasmaherova klasifikacija finansiranja političkih partija .....	131
--	-----

---

Prvi deo

# Ka reformi sistema finansiranja političkih partija



## KA REFORMI SISTEMA FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Modeli finansiranja političkih stranaka koji mogu da se sretnu u literaturi zasnovani su na odgovorima na pet pitanja: „Da li postoje ograničenja visine sredstava koja stranke imaju pravo da prikupe i potroše?“, „Da li postoje ograničenja u pogledu izvora iz kojih sredstva mogu da se prikupljaju i usluga i dobara na koja mogu da se troše?“, „Kojem telu poveriti kontrolu finansiranja političkih stranaka?“, „Da li i u kojoj meri podaci o stranačkim finansijama moraju da budu dostupni javnosti?“ i „Da li i u kojoj meri bi trebalo da stranke budu finansirane iz javnih izvora?“ Nakon sprovedenog monitoringa primene Zakona o finansiranju političkih stranaka i serije od desetak održanih okruglih stolova i konsultacija sa stručnjacima, predstavnicima političkih stranaka, međunarodnih organizacija, medija i nevladinih organizacija, tim Fonda za otvoreno društvo i Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) pokušao je da objedini preporuke za unapređenje sistema finansiranja političkih stranaka u Srbiji. Preporuke su zasnovane na istraživanjima, podacima i mišljenjima iznetim u procesu javne rasprave i pokušavaju da odgovore na postavljena pitanja.

### I ZNAČAJ PROBLEMA

Otkada ljudi promišljaju život u političkoj zajednici traju i rasprave o tome kako obezbediti dobru i neiskvarenu vladu. Jedna od ključnih prepreka ostvarivanju ovog cilja jeste korupcija u polju politike. Naime, mala grupa ljudi kojoj se u savremenom demokratskom sistemu poverava upravljanje poslovima celokupne zajednice (opštine, države, međunarodne organizacije i sl.) suočena je sa brojnim izazovima koji mogu da uzrokuju kvarenje vlasti – korupciju.

Korupcija, pre svega ona sistemska i politička, razara društveno tkivo i ključni je neprijatelj krhkih demokratskih institucija i prakse. Povoljno socijalno tlo, formirana tradicija i navike i, pre svega, složena priroda i višestranost i raširenost korupcije, zahtevaju zato usvajanje i skrupulozno realizovanje celovite nacionalne antikoruptivne strategije. Njeno polazno normativno utemeljenje čini set antikoruptivnih zakona koji, pored Zakona o finansiranju političkih stranaka, čine i zakoni o javnim nabavkama, sukobu interesa, ali i zakonski uređen slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Dalje, moraju postojati posebni, demokratski verifikovani autonomni i stručni organi i agencije za implementaciju antikoruptivne strategije. Kada je o strankama i izborima reč, u rukama agencija i revizora su istraživanje i nadgledanje (monitoring), odnosno kontrola i nadzor izbornih troškova

i stranačkih finansija. Stranke i stranački organi pritom imaju obavezu poštovanja zakonski utvrđenih zabrana i ograničenja u pogledu sticanja i trošenja sredstava za kampanje i stranačke aktivnosti, kao i obavezu urednog vođenja i blagovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja.

Najzad, bez paralelno mobilisane i edukovane javnosti i aktivne uloge medija i organizacija civilnog društva, redukovanje korupcije i transparentan izborni politički proces naprosto nisu mogući.

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije Marćin Valecki (M.V. je učestvovao u radu tri okrugla stola koje su organizovali CeSID i Fond za otvoreno društvo) sistematizovao je osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finansiranje stranaka i njihovih kampanja. U rubrici nelegalnih rashoda dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika, pri čemu se obilato koriste državni resursi, pre svega javni fondovi. Daleko razvijeniju i „kreativniju“ prihodnu stranu čine: prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama, iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava iz neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da „plate novac za zaštitu“, kao i postizborne dobijene donacije za usluge, ugovore ili promenu politike.

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici, Valecki demokratskim državama sugerše da preduzmu sledećih pet mera: obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i energične kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; da ne isključuju visokim limitima nastajuće političke snage; da zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; da im pruže jednake šanse da dođu u kontakt sa svojim predstavnicima; da ograniče disproportionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih i partija vlasti.<sup>1</sup> Time bi slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen, stranački i parlamentarni život zaista činili sine qua non demokratije.

U seriju okruglih stolova o finansiranju političkih stranaka, održanu u periodu od marta do septembra 2006. godine, ušli smo svesni da jednim propisom, koliko god bio sistematičan i prilagođen kontekstu, ne može da se reši problem korupcije. Ipak, razmena iskustava i predloga o najboljem načinu kontrole finansiranja političkih stranaka sa predstavnicima stranaka, ekspertima i ostalim zainteresovanim subjektima, pomogla je timu Fonda za otvoreno društvo i CeSID-a da formulišu ove predloge. Pošli smo, naravno, od pretpostavke da će rešenje podržano od strane većine ključnih aktera imati više šanse da bude poštovano od onog koje bi bilo nametnuto.

Predloženi koncept finansiranja političkih stranaka, koji je rezultat javnih konsultacija, počiva na potrebi ustanovljavanja sistema koji će biti primenljiv u praksi i koji će osnažiti demokratske procese jačanjem poverenja građana u političke stranke i političke institucije, uvođenjem koncepta javnosti, odgovornosti

<sup>1</sup> Valecki, M., *Political Money and Corruption*, IFES, Washington, 2004, str. 4-6.



i integriteta u njihov rad. Uverenja smo da je u tekućoj etapi tranzicije u Srbiji potrebno izbeći „prenormiranje“ (što je, čini se, ključna mana važećeg Zakona o finansiranju političkih stranaka), i rasipanje nevelikih resursa državnih institucija. Sistem finansiranja političkih stranaka uopšte i kontrola finansiranja trebalo bi da se odlikuju jednostavnošću i primenljivošću, što omogućava relativno lako utvrđivanje efikasnosti kontrolnih mehanizama.

## II OSVRT NA ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA<sup>2</sup>

Zakon o finansiranju političkih stranaka i njegova primena bili su predmet nekolicine studija i istraživanja u periodu od usvajanja 2003. do danas.<sup>3</sup> Neosporno je da je usvajanje ovakvog Zakona krupan korak u regulisanju tokova novca u politici, a samim tim i značajan antikoruptivni potez. Međutim, rezultati primene ovog Zakona daleko su od očekivanja pre svega stručne javnosti i institucija (domaćih i međunarodnih) koje se staraju o uspostavljanju standarda javnosti i odgovornosti u finansiranju političkih partija.

Od usvajanja Zakona 2003. do kraja 2007. godine bili smo svedoci jednih predsedničkih izbora, jednih parlamentarnih, jednih pokrajinskih i nebrojenih izbora u lokalnim samoupravama čije su kampanje ostale gotovo jednako netransparentne kao i u periodu koji je prethodio usvajanju Zakona. Jedan od rezultata Zakona, koji bi mogao da bude pozitivan da je nastao u kontekstu njegove pune primene, jeste to što je omogućio stabilno finansiranje političkih stranaka iz budžeta (na svim nivoima) i tako omogućio lakše funkcionisanje stranaka koje osvajaju mandate u predstavničkim organima. Ako je za utehu akterima koji se bave pitanjem transparentnosti finansiranja stranaka, ovaj problem je postao legitimna i rado praćena tema u medijima. Ipak, bez podrške nadležnih organa, istraživanja medija i organizacija civilnog društva ne mogu da odu dalje od ukazivanja na probleme u sistemu finansiranja političkih stranaka. U narednim redovima osvrnućemo se na osnovne nedostatke uočene u Zakonu i na prepreke ostvarivanju ciljeva proklamovanih od strane zakonodavca u procesu njegovog usvajanja.

Očigledno je da ne postoji ozbiljna politička volja u Srbiji da se Zakon o finansiranju stranaka dosledno primenjuje, bilo da je reč o institucijama koje ga primenjuju (na njih presudan uticaj imaju političke stranke čiji predstavnici čine većinu njihovog članstva), bilo da je reč o akterima na koje se on odnosi (u ovom

<sup>2</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 73/2003 i 75/2003.

<sup>3</sup> CeSID i Fond za otvoreno društvo su sproveli monitoring kampanje za izbor gradonačelnika Beograda i odbornika u gradskoj skupštini septembra 2004. godine, upravo sa ciljem da se utvrdi primenljivost ovog zakona: Stojiljković, Z., Milosavljević, M., Vuković, Đ., Simić, M., Monitoring finansiranja političkih stranaka, CeSID i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005. Organizacija Transparentnost Srbija je takođe sprovela monitoring finansiranja izbornih kampanja za predsedničke izbore 2004: Goati, V., Nenadić, N., Jovanović, P., «Finansiranje predsedničke kampanje 2004. u Srbiji. Udarac političkoj korupciji ili održavanje statusa quo?», Transparentnost Srbija, Beograd, 2004; i kampanje za parlamentarne izbore 2007, [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu).

slučaju – političkim partijama). Međutim, i rešenja u samom Zakonu pokazala su se suviše restriktivnim u pojedinim segmentima, pa je veliki broj političkih stranaka svesno ulazio u kršenje zakonskih odredbi. U igri u kojoj je svaka od stranaka pomalo prekršila zakon, niko se ne usuđuje da insistira na njegovoj doslednoj primeni. Rezon po kojem će stranke radije da prekrše zakon kako bi osvojile vlast, nego da se drže zakona po cenu neostvarivanja maksimalnih izbornih rezultata, mogao se često čuti u razgovorima koje smo organizovali pripremajući ovaj predlog. Pored toga, Zakon nije pokrio sve oblasti koje su od važnosti za uspostavljanje odgovornog i transparentnog finansiranja političkih stranaka, te su se, s vremena na vreme, javljali slučajevi koji su uključenim akterima zadavali dodatne glavobolje. Pomenućemo ovde samo problem proizašao iz nejasnoća oko vlasništva nad mandatom u predstavničkim telima – pravo na finansiranje redovnog rada iz budžeta kada jedan, više ili svi poslanici/odbornici napuste političku stranku na čijoj listi su izabrani. To je dodatno opteretilo ionako krhke okvire pravnih normi koje regulišu ovu oblast.

Bez obzira što do sada kod političkih stranaka nije postojala iskrena volja da se postojeći Zakon primeni u potpunosti, one su i dalje ključni partneri sa kojima je moguće učiniti napredak u ovoj oblasti. Demonstrirana volja predstavnika velikog broja političkih stranaka koji su učestvovali u radu okruglih stolova koje smo organizovali, da se oblast njihovog finansiranja uredi na način koji bi omogućio uvođenje visokih standarda transparentnosti odgovornosti i javnog integriteta u ovoj oblasti, predviđenih brojnim domaćim i međunarodnim dokumentima<sup>4</sup> donosi izvesno ohrabrenje da je proces u koji smo ušli dobro usmeren. Fond za otvoreno društvo i CeSID su svoje kapacitete usmerili na pokušaj da se normiranje ove oblasti prilagodi potrebama uspešne tranzicije iz haotičnog finansiranja političkih stranaka, koje nosi brojne rizike za razvoj demokratije, ka sistemu koji će omogućiti kontinuiran demokratski razvoj. Naš prvi korak u ostvarenju ovog cilja jeste definisanje načela i pravila na kojima bi se zasnivao novi zakon o finansiranju političkih stranaka. Drugi korak je upoznavanje stranaka i javnosti sa rešenjima koja smo ponudili i izgradnja podrške da se ta rešenja usvoje u formi novog zakona.

## Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora

### *Finansiranje redovnog rada političkih stranaka iz javnih izvora*

Već je rečeno da se sredstva iz javnih izvora koriste za finansiranje redovnog rada političkih stranaka, ali i za finansiranje izbornih kampanja. U ovom delu ćemo se baviti finansiranjem redovnog rada političkih stranaka, dok će u narednom delu biti reči o finansiranju izbornih kampanja. Na ovom mestu nećemo ulaziti u raspravu

---

<sup>4</sup> Na primer, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Preporuka 1516 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Preporuka Komiteta ministara SE (2003) 4, od 8. aprila 2003. godine.

o razlici redovnog rada od izborne kampanje, iako je u toku javne rasprave koju smo vodili bilo dosta argumenata da se ova dva segmenta rada političkih stranaka ne mogu u stvarnosti razdvajati.

Finansiranje stranaka iz javnih izvora je mera koju savremene države preduzimaju iz nekoliko razloga, od kojih su suzbijanje korupcije i finansiranje stranaka iz nezakonitih izvora, kao i stabilizacija partijske scene među najvažnijima. Postojećim normama je regulisano da sve političke stranke koje imaju predstavnike u zakonodavnim telima (bilo o kom nivou vlasti da se radi: republički, pokrajinski, lokalni) imaju pravo na finansijska sredstva iz javnih izvora za pokrivanje troškova redovnog rada. Ona se za redovni rad stranaka koje imaju predstavnike u Narodnoj skupštini izdvajaju u iznosu od 0,15 % budžeta Republike (umanjenog za transfere drugim nivoima vlasti), odnosno po 0,1 % iz budžeta pokrajine i lokalne samouprave. Trideset procenata izdvojenih sredstava se raspodeljuje u jednakim iznosima svim političkim strankama čiji su kandidati osvojili mandate u predstavničkim telima, dok se preostalih 70 % strankama deli proporcionalno broju mandata u parlamentu. Pored već pomenutih dobrih strana ovakvog rešenja, ukazaćemo na probleme u ovom segmentu koji su u velikoj meri ugrožavali pozitivne efekte primene Zakona.

Najpre, koliko god određivanje procenta budžeta koji je namenjen finansiranju stranaka izgledalo precizno, već ono je izazvalo poteškoće. S obzirom da su budžeti tokom godine promenljivi, varira i iznos od 0,15 %, odnosno 0,1 %. Tako se može desiti da se posle rebalansa budžeta (odnosno utvrđivanja novog iznosa) na kraju godine konstatuje da su političke stranke dobile više ili manje novca nego što im pripada po Zakonu o finansiranju političkih stranaka (zavisno od toga da li je budžet uvećan ili umanjen). Posebno je ovo značajno ako se političke stranke ne odnose odgovorno prema javnosti i javnim sredstvima, te ne žele samostalno da preduzmu aktivnosti na vraćanju «viška» primljenog novca, kako bi se to očekivalo. Primera radi, Ministarstvo finansija je načinilo grešku u obračunavanju sredstava namenjenih političkim strankama u 2007. i odvojilo za ovu svrhu oko 62 miliona dinara više nego što je Zakonom propisano.

Sredstva za finansiranje političkih stranaka u budžetu nalaze se u liniji 481 ekonomske klasifikacije zajedno sa sredstvima namenjenim finansiranju nevladinih organizacija, verskih organizacija i sportskih klubova. Iako je Zakonom određen procenat budžeta koji se odvajaju za finansiranje političkih stranaka, taj iznos nije lako vidljiv u budžetu upravo iz tog razloga. Stoga bi putem izmene kontnog plana sredstva za finansiranje političkih stranaka trebalo prikazivati u posebnoj liniji u odnosu na ostala navedena sredstva kako bi se uklonile nejasnoće.

Trebalo bi imati u vidu da Zakon o finansiranju političkih stranaka čini jedan od delova izbornog zakonodavstva i da su zakoni iz te oblasti direktno upućeni jedni na druge. U ovom slučaju, važeći izborni sistem, tačnije njegova odredba o procentu glasova koje je neophodno da svaka stranka osvoji da bi ušla u proces raspodele mandata, definiše koje stranke će imati pravo na finansijska sredstva iz

javnih fondova. Imajući u vidu da je cenzus (5 % na republičkom, odnosno 3 % na lokalnom nivou) visok, nalazimo da je postojeće rešenje rigorozno. Sve stranke koje ne osvoje dovoljan broj glasova da pređu ovaj cenzus, nemaju prava da učestvuju u procesu raspodele sredstava.<sup>5</sup> Time se otežava profilisanje novih političkih opcija, što je neophodno u političkom sistemu gde su i stranke i čitav partijski sistem u nastajanju, što je slučaj u Srbiji.

Sledeći problem sa kojim se susrećemo odnosi se na određivanje kruga nosilaca prava na korišćenje finansijskih sredstava iz javnih izvora. U postojećem izbornom zakonodavstvu predviđeno je da se u izbornom procesu pasivno pravo ostvaruje kroz kandidovanje na izbornim listama. Listu, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika, može predložiti jedna ili više političkih partija, ili grupa građana. Sa druge strane, postojećim Zakonom o finansiranju stranaka predviđeno je da se novac iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada može dodeliti samo političkim strankama. Tako dolazimo u problematičnu situaciju, bar u dva sledeća slučaja.

Kod podele dela sredstava koji se ravnomerno deli svim političkim strankama (30 % od izdvojenih sredstava), u prednosti su liste koje je predložio veći broj stranaka. Naime, ukupna sredstva za ovu namenu se dele na sve stranke koje imaju predstavnike u zakonodavnom telu, bez obzira da li su sa jedne liste izabrani kandidati jedne stranke ili više stranaka. Već su viđene situacije da dve liste osvoje približno jednak broj glasova, a da ona lista koju je podržao veći broj stranaka, tj. koja je uvela predstavnike većeg broja stranaka u predstavničko telo, dobije veća sredstva za redovni rad i funkcionisanje.

Druga situacija se odnosi na liste čiji su predlagači bile grupe građana. One po slovu postojećeg zakona ne mogu biti korisnici sredstava iz javnih izvora namenjenih redovnom radu političkih stranaka. Ova činjenica sama po sebi govori o nedorečenosti postojećeg zakona i diskriminaciji predstavnika lista koje su podržane od strane grupa građana.

### *Finansiranje izbornih kampanja iz javnih izvora*

Drugi aspekt finansiranja stranaka iz javnih izvora odnosi se na pokrivanje troškova izbornih kampanja. Izborni proces je najdinamičniji i najznačajniji događaj u svakom demokratskom društvu. To je put kojim se dolazi na političke pozicije koje omogućavaju vršenje vlasti. Značaj ovog procesa određuje i ključno načelo kojim se vodi finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora za potrebe izbornih kampanja. Ono glasi da se finansiranjem iz javnih izvora stvaraju elementarni uslovi za obezbeđivanje dostupnosti pasivnog biračkog prava svim zainteresovanim akterima izbornog procesa. Na ovaj način trebalo bi da se omogući da relevantni akteri izbornog procesa, koji ne mogu samostalno da obezbede finansijska sredstva, mogu da pokriju osnovne troškove procesa kandidovanja i javne promocije. Time se

---

<sup>5</sup> Ovo se ne odnosi na stranke nacionalnih manjina, koje su kroz princip pozitivne diskriminacije, izuzete od ovog načela. Cenzus je novim Zakonom o lokalnim izborima podignut na 5 % na lokalnom nivou.

u određenoj meri stvaraju, u formalnom smislu, približno jednake startne pozicije političkih takmaca. Finansiranje kampanja iz javnih izvora trebalo bi da smanjuje koruptivne pritiske na političke stranke oslobađajući ih dela pritiska za skupljanje novca za sve skuplje izborne kampanje.<sup>6</sup>

Zakonom je predviđeno da se za finansiranje izbornih kampanja na nivou Republike iz budžeta izdvaja 0,1 %, a na pokrajinskom i lokalnom nivou 0,05 % budžeta u godini u kojoj se održavaju izbori. Zakon, takođe, predviđa da se od ukupnih sredstava namenjenih za ove potrebe, jedna petina raspoređuje na jednake delove svim podnosiocima proglašenih izbornih lista. Preostalih 80 % sredstava raspoređuje se podnosiocima izbornih lista koje su ušle u sastav zakonodavnog tela srazmerno broju osvojenih mandata. Ovakvo rešenje, po našem mišljenju, ne odgovara načelu koje smo izložili u prethodnom pasusu.

Pretpostavka od koje polazimo jeste da bi javnim finansiranjem trebalo omogućiti političkim strankama da zadovolje obavezne procedure u izbornom procesu i barem minimum predstavljanja programa, ideja, ciljeva i kandidata biračkom telu. Ukoliko se držimo te teze, primetićemo da trenutno važeće rešenje u Zakonu bitno odstupa od nje. Iako se jedna petina sredstava za ovu svrhu dodeljuje svim proglašenim listama ravnomerno, četiri petine se dodeljuju shodno broju mandata koji osvoji svaka lista. Na taj način se liste koje ostvare dobar rezultat nagrađuju dodatnim finansijskim sredstvima. Princip finansiranja lista prema broju predstavnika koje imaju u zakonodavnim telima već je primenjen u finansiranju redovnog rada političkih stranaka. Smatramo da nema potrebe da se na njemu insistira kada je u pitanju finansiranje kampanja, jer je svrha izdvajanja novca iz javnih fondova, kada je u pitanju ova oblast – bitno drugačija. Stoga se osnovano može zaključiti da je izborni proces ne samo borba različitih programa i ideja, već i borba za finansijsku dobit. Sadašnji odnos 20 % prema 80 % svakako nije dobro rešenje i ne odgovara ključnim načelima potrebe finansiranja političkih stranaka.

Prilikom istovremenog održavanja izbora za izvršnu i zakonodavnu vlast na lokalnom nivou (ovakva situacija je moguća i prilikom istovremenog održavanja izbora za predsednika Republike i narodne poslanike u Narodnoj skupštini) pojavio se problem određivanja iznosa sredstava iz budžeta za finansiranje izborne kampanje. Iako je sasvim jasno da se radi o različitim izborima koji se u praksi mogu organizovati i odvojeno u slučajevima predviđenim zakonom, Ministarstvo finansija je 2004. stalo na stanovište da se radi o jednim izborima i da se izdvajaju sredstva u ukupnom iznosu od 0,05 % lokalnih budžeta, a ne dvostruko ovoliko sredstava. Zakon nije predvideo ovakvu situaciju, pa tako ni način podele ovih sredstava na predlagače lista i kandidata, te je u praksi bilo moguće videti najrazličitije slučajeve.<sup>7</sup>

6 Procene koštanja izbornih kampanja videti u: Stojiljković, Z., Milosavljević, M., Vuković, Đ., Simić, M., Monitoring finansiranja političkih stranaka, CeSID i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005; Goati, V., Nenadić, N., Jovanović, P., «Finansiranje predsedničke kampanje 2004. u Srbiji. Udarac političkoj korupciji ili održavanje statusa quo?», Transparentnost Srbija, Beograd, 2004.

7 Više o ovome videti u: Stojiljković, Z., Milosavljević, M., Vuković, Đ., Simić, M., isto, str. 46-47.

Sljedeća problematična situacija je viđena u slučaju izbora inokosnih organa. Na primerima predsedničkih izbora i lokalnih izbora za predsednike opština i gradonačelnike primećeno je da je došlo do velikih disproporcija u raspodeli sredstava između pobednika i pobeđenog u drugom krugu izbora (ukoliko se drugi krug organizuje). Kao krajnju posledicu ovakvog stanja dobili smo situaciju u kojoj je pobednik dobijao više od 80 % ukupno izdvojenih sredstava iz budžeta za finansiranje kampanje, dok je drugoplasirani kandidat trčao drugi krug praktično „za džabe“. Ovakva disproporcija je viđena i u slučaju izbora pojedinih kolektivnih tela.<sup>8</sup> Postojeće rešenje predviđeno Zakonom o finansiranju političkih stranaka dovelo je do još nekih problema u praksi. Najpre, vidljiv je problem „autsajdera“, odnosno političkih opcija koje nemaju relevantnu podršku građana, a koriste značajna javna sredstva za svoju promociju. Ovakvo rešenje već je opteretilo javne fondove kroz indirektno troškove: štampanje glasačkog materijala, naknade za njihove predstavnike u izbornoj administraciji i biračkim odborima, korišćenje resursa medijskih javnih servisa itd. Pored toga, ove političke opcije crpe i sredstva namenjena za finansiranje izbornih kampanja. Ukoliko stranke nemaju relevantnu podršku u biračkom telu postavlja se pitanje svrsishodnosti ovakvog opterećivanja državne (takođe pokrajinske ili lokalne) kase.

## Finansiranje političkih stranaka iz privatnih izvora

Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora ima za svrhu da osnaži političke stranke i da ih do izvesne mere učini nezavisnim od finansijskih centara moći. Na taj način se sprečava i prevelika uloga koju ti centri mogu imati u procesu donošenja i sprovođenja važnih državnih i društvenih odluka. Ipak, u najvećem obimu političke stranke dobijaju finansijsku podršku iz privatnih izvora. Pojedinci, grupe ili organizacije finansijski pomažu rad političkih stranaka jer sa njima dele vrednosti, interese, interpretaciju prošlosti, viđenje sadašnjosti i ideju organizovanja zajednice u budućnosti. Preko političkih stranaka, koje se po definiciji bore za dobijanje pozicija političke vlasti i njeno vršenje, ti akteri su u mogućnosti da ostvare svoje vizije i ideje. Upravo to i čini srž političkog života. Dakako, neki od aktera u finansiranju stranaka vide mogućnost ostvarivanja dominantnog uticaja ili ostvarivanja potpune kontrole nad oblikovanjem i donošenjem državnih odluka koje bi pre svega služile njihovim partikularnim interesima, što je posebno štetno po javni interes. Kada je u pitanju finansiranje političkih stranaka, važno je da tokovi novca budu dostupni oku javnosti, a samim tim i njenom sudu, da se spreči pretežan uticaj pojedinaca ili uskih grupa finansijera na formiranje politika, kao i da se bilo kakvi oblici nezakonitog prikupljanja i trošenja sredstava sankcionišu.

---

<sup>8</sup> U slučaju izbora za organe vlasti AP Vojvodine.

Sledi pregled zakonskih odredbi i identifikovanih problema u oblasti finansiranja političkih stranaka iz privatnih izvora.

## Finansiranje redovnog rada političkih stranaka iz privatnih izvora

Mogućnosti koje postojeći Zakon pruža u sferi prikupljanja finansijskih sredstava za potrebe političkih partija preopterećene su ograničenjima – možemo da kažemo – prenormirane. Ukupni obim sredstava koje stranka može da prikupi za finansiranje redovnog rada iz privatnih izvora jeste limitiran. Ograničavanje visine ukupnih sredstava, shodno tome da li politička stranka ima ili nema parlamentarni status, vrši se po istom principu, ali na dva načina.

Za stranke koje imaju svoje predstavnike u zakonodavnim telima, granica za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora određena je količinom sredstava koje stranka dobija iz javnih izvora. Tačnije, količina novca koju stranka dobije iz javnih izvora predstavlja maksimum novčanih sredstava koje ima pravo da prikupi dodatno iz privatnih izvora. Kada su u pitanju vanparlamentarne stranke, odnosno one koje nemaju svoje predstavnike u zakonodavnim telima, obim sredstava koji mogu da pribave za redovan rad limitiran je na maksimalnih 5 % od ukupnih sredstava predviđenih za finansiranje stranaka iz javnih izvora.

Ovako postavljeni limiti dovode nas u situaciju da stranke koje su sa malim brojem poslanika predstavljene u parlamentu (npr. stranke sa koalicionih lista) imaju niži limit za sredstva iz privatnih izvora nego vanparlamentarne stranke.<sup>9</sup> Sredstva koja stranke prikupljaju od članarine nisu ograničena, ali i ne predstavljaju značajan izvor prihoda stranaka u Srbiji.

Pored članarina, stranke imaju pravo da prikupljaju sredstva kroz priloge pravnih i fizičkih lica, besplatne usluge ili usluge pružene pod uslovima koji odstupaju od tržišnih. Ovlašćeno lice političke stranke dužno je da za primljeni prilog izda potvrdu, dok pravno ili fizičko lice koje pruža uslugu ili ustupa proizvod mora političkoj stranci da izda račun (pa tako i da plati porez) bez obzira da li je usluga izvršena ili proizvod ustupljen bez naknade. Posebno je problematično izdavanje računa od strane fizičkih lica za ustupljenu uslugu, što, prema tumačenju Ministarstva finansija, podrazumeva da i volonteri moraju da izdaju račun za ustupljene usluge, čime se proteruje volonterski rad iz stranaka.<sup>10</sup> Takođe, ne postoje ni mehanizmi procene vrednosti ustupljenih dobara i usluga, iako Zakon predviđa da se njihova vrednost uračunava u ukupnu masu sredstava koje stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora.

9 Prema budžetu za 2008. godinu, stranka sa 10 poslanika u Narodnoj skupštini (npr. Nova Srbija) ima pravo da iz privatnih izvora prikupi 26.335.000 RSD, dok bilo koja vanparlamentarna stranka može da prikupi 31.625.000 RSD.

10 U političkoj teoriji volonterski rad se smatra jednim od ključnih obeležja političkih stranaka, npr. Michels, R., Sociologija partija u suvremenoj demokraciji, Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1990.

U Zakonu postoje ograničenja za pojedinačne priloge fizičkih i pravnih lica kako bi se sprečio dominantan uticaj finansijera na političke stranke. Na godišnjem nivou ograničenja za fizička lica iznose 10 prosečnih mesečnih plata u Republici, dok je ograničenje za pravna lica 100 prosečnih mesečnih plata. U 2007. ovo ograničenje bi u dinarima iznosilo oko 280.000 RSD (oko 3.500 EUR) za fizička lica i oko 2.800.000 RSD (oko 35.000 EUR) za pravna lica. Ova vrsta ograničenja izgleda korektno s obzirom da je teško očekivati da donatori ulažu velike sume novca bez traženja protivusluga od političara čije stranke finansiraju. Problem je, ipak, što prema istraživanjima sprovedenim u svetu gotovo 95 % sredstava kojima fizička i pravna lica podržavaju politiku određene stranke, u stvari odlazi u džepove političara koji vode ove stranke, a ne na račun stranke. Otuda veliki problem za transparentnost finansiranja političkih stranaka predstavlja tajnost imovinskih kartona državnih funkcionera i skromni kapaciteti i ovlašćenja Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa.

Pored ovih prihoda, stranke imaju pravo da ostvaruju prihode od promotivnih aktivnosti poput prodaje publikacija, simbola i drugih oznaka političke stranke. U dosadašnjoj praksi organizovanja promotivnih aktivnosti, stranke su uglavnom imale troškove i nisu ostvarivale dobit. Praksa organizovanja ove vrste aktivnosti u svrhu prikupljanja donacija u Srbiji još nije zaživela, ponajpre zbog niskog životnog standarda, ali i velikog nepoverenja građana u političke stranke.

Stranke imaju pravo da ostvaruju prihode i od imovine, ali ovi prihodi ne mogu da pređu 20 % od ukupnih prihoda političke stranke u toku godine. Sredstva koja premaše ovaj iznos stranka je dužna da prenese jednoj ili više humanitarnih organizacija, po sopstvenom izboru. Socijalistička partija Srbije je povelala postupak za ocenu ustavnosti ove odredbe Zakona, ali do danas postupak pred Ustavnim sudom Srbije nije okončan.

Istraživanja dosadašnje primene Zakona pokazala vda postojeći model nije mogao da odgovori na potrebe uspostavljanja transparentnog sistema koji dozvoljava regularno funkcionisanje političkih stranaka. Realne novčane potrebe političkih stranaka za njihov rad i delovanje su dosta veće nego što to Zakon dozvoljava.<sup>11</sup> Zahvaljujući ovako postavljenim rešenjima, stranke su zalazile u oblast koja nije u skladu sa predviđenim normama. U slučaju da su se pridržavale zakonskih normi rizikovale bi neuspeh na izborima ili raspad partijske strukture.

---

11 Procena neophodnih finansijskih sredstava za jednogodišnji redovan rad političkih stranaka polazi od dve pretpostavke. Prva je da stranke odgovaraju idealno tipskoj projekciji, to znači da imaju potpunu mrežnu strukturu (centrala, regionalni, opštinski i mesni odbori) i sve aktivnosti (medijsko prisustvo, međunarodna saradnja, izrada programa i planova, istraživanja...) koje bi trebalo da ima jedna uređena parlamentarna stranka. Druga pretpostavka je da se troškovi koje stranke imaju prave na osnovu tržišnih uslova, a ne na osnovu popusta ili privilegovanog položaja koje imaju. Na osnovu ovih elemenata došlo se do cifre od oko 5 miliona evra koja je neophodna za redovni rad i funkcionisanje jedne velike parlamentarne stranke u Srbiji u toku jedne godine. Ova procena troškova nekoliko puta prevazilazi troškove koje čak i najveća parlamentarna stranka ima pravo da prikupi po zakonu. Više o ovome videti u tekstu Dorđa Vukovića „Procena koštanja političkih partija“ na strani 91



Sa druge strane, postojeća rešenja u određenoj meri vrše diskriminaciju stranaka koje imaju manji broj predstavnika u zakonodavnim telima. Zahvaljujući tome što postoji uslovljenost između visine sredstava koja političke stranke mogu da prikupe iz privatnih izvora sa obimom sredstava koja dobijaju iz javnih izvora, favorizuju se stranke sa najvećim brojem predstavnika u zakonodavnim telima. Trebalo bi imati u vidu činjenicu da se stranke, između ostalog, razlikuju po načinu organizacije, broju članova, biračima ka kojima inkliniraju i, shodno tome, finansijskim potrebama. Osim toga, stranke sa velikim brojem poslanika, po prirodi stvari, čine izvršnu vlast. To ih dodatno osnažuje, jer posedovanje vlasti donosi uporedne prednosti strankama koje je vrše u odnosu na one stranke koje nemaju svoje predstavnike u izvršnoj vlasti. Stranke na vlasti su u mogućnosti da deo stranačkog članstva «udome» u državnim institucijama ili javnim preduzećima i pored toga da prikupljaju tzv. stranački porez.<sup>12</sup>

Trebalo bi dodati i činjenicu da postojeća rešenja umanjuju šanse za razvoj novih stranaka. Ona ograničavaju stranačka sredstva, koja su uslov za razvoj organizacione strukture novih stranaka. Sve to dovodi do situacija o kojima je već bilo reči, da se političke stranke u izboru između problema u radu uz pridržavanje zakona i izbegavanja poštovanja zakonskih normi ukoliko im to donosi lakše funkcionisanje – opredeljuju za drugu opciju. To nas opet vraća u poziciju gde se sve stranke nalaze u „sivoj zoni“, pa svako insistiranje na doslednoj primeni zakonskih normi može biti kontraproduktivno za stranku koja pokreće ovakvu inicijativu.

### *Finansiranje izbornih kampanja iz privatnih izvora*

Zakon dozvoljava predlagačima lista i kandidata na izborima da prikupe sredstva iz privatnih izvora u iznosu od 20 % ukupnih sredstava koja se iz budžeta izdvajaju za finansiranje izbornih kampanja. Pojedinačni prilog fizičkog lica može da iznosi do 0,5 %, a pravnog lica do 2 % ukupnih sredstava koja stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora.

Odredbe Zakona koje regulišu finansiranje izbornih kampanja naišle su na najviše problema u primeni. Problemi sa ograničavanjem sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora najvidljiviji su u jeku izbornih kampanja. Ovakvo, linearno postavljeno, rešenje ne odgovara realnim potrebama stranaka u izbornim kampanjama i skoro zakonomerno ih gura u kršenje postavljenih ograničenja. Problem je uočen na svim nivoima na kojima se održavaju izbori, a posebno je naglašen na lokalnom nivou. Istraživanja koja smo sprovedeli ukazuju na to da obim izdvojenih sredstava iz budžeta, a samim tim i obim sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora, ne mogu da zadovolje potrebe kampanja. Postoje primeri pojedinih opština sa izrazito

<sup>12</sup> Politizacija javnih preduzeća je tema nekoliko istraživanja koja će u narednom periodu objaviti Fond za otvoreno društvo, Centar za primenjene evropske studije (CPES), Centar za visoke ekonomske studije i Centar za slobodne izbore i demokratiju.

malim budžetima gde su sredstva iz privatnih izvora limitirana na nekoliko hiljada dinara, što svakako nije dovoljno novca za izvođenje kvalitetne kampanje za lokalne organe vlasti.

Primena ove odredbe je problematična i u slučaju izbora za inokosne organe. Za njihov izbor obično se traži apsolutna većina birača, pa se izborni proces obavlja u dva izborna kruga. Dosadašnja tumačenja Zakona, a shodno tome i različita praksa, predstavljali su problem predlagačima kandidata, jer unapred nije jasan obim sredstava koja će predlagači kandidata ili lista imati na raspolaganju iz javnih izvora, budući da ovaj parametar direktno zavisi od ostvarenih izbornih rezultata. Pobjednik u drugom krugu dobija 80 % sredstava izdvojenih iz budžeta, a u planiranju kampanje oba kandidata u drugom krugu mogli su da ukalkulišu i ova sredstva. Međutim, samo pobjednik ima pravo da ih potroši.

Zakon takođe nije na poseban način tretirao kandidate (kada se radi o izborima za inokosne organe) koji žele samostalno da finansiraju svoju izbornu kampanju. Radi se o kandidatima koji su predloženi od strane grupe građana i nemaju stranačku infrastrukturu iza sebe. I za ove kandidate važi da sami mogu da doprinesu sa svega 0,5 % u okviru ukupnih sredstava koja imaju pravo da prikupe. Čini se da ovakav tretman ličnog novca u politici nije odgovarajući.

U praksi su se pojavile nedoumice u vezi izvora iz kojih nije dozvoljeno prikupljati sredstva. Lista je uglavnom standardna (u skladu sa većinom uporednih sistema) u delu u kojem zabranjuje finansiranje od strane stranih država i stranih fizičkih i pravnih lica. Zabrana finansiranja od anonimnih darodavaca, javnih ustanova i javnih preduzeća, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama, za vreme dok postoji takav ugovorni odnos, preduzeća i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja, te uvoznika, izvoznika, prodavaca i proizvođača akciznih proizvoda ima jasnu antikorupcijsku komponentu i usmerena je na zaprečavanje zloupotrebe javnih resursa i javnih ovlašćenja. Na listi zabranjenih donacija su i prilozi sindikata, humanitarnih organizacija, verskih organizacija, priređivača igara na sreću i pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda.

Međutim, iz Zakona je nejasno na čiji teret pada provera da li pravno lice ili preduzetnik ima neizmirene obaveze ili je u ugovornom odnosu sa državnim organima i javnim službama na osnovu kojeg obavljaju javne usluge.

Strane kompanije sve češće u Srbiji osnivaju svoje kćerke kompanije koje su registrovane kao domaća pravna lica, pa tako strani kapital može da finansira političke stranke, ali ako se uzme u obzir da se u uporednoj praksi javlja i tendencija otvaranja stranaka za finansiranje od strane inostranih kompanija, ovo ne vidimo kao značajan problem, ako postoje pretpostavke o kojima će biti reči u odeljku Preporuke.

Na okruglom stolu posvećenom regulisanju učešća medija, sindikata, nevladinih organizacija i stranih, posebno partijskih, fondacija i tzv. evropskih stranaka ili stranačkih grupacija u finansiranju političkih stranaka čula su se mišljenja da sindikate ne bi trebalo isključivati iz reda potencijalnih donatora političkih stranaka – na dobrovoljnoj osnovi članstva ili posebnih grupacija unutar sindikata. Na okruglom stolu konstatovano je i da brojne strane partijske fondacije danas deluju u Srbiji i da je međusobna saradnja naših stranaka i evropskih partija i njihovih organizacija ne samo poželjna nego je i važan osnov brže integracije Srbije u normalne međunarodne odnose.

## Kontrola finansiranja političkih stranaka i sankcije

### *Kontekst*

Od uvođenja višestranačja u Srbiji 1990. godine informacije o prihodima i rashodima stranaka bile su tajne. Pod izgovorom pogrešno shvaćenog *laissez-faire*-a vladajuće stranke su se finansirale na različite načine i dobrim delom izvan legalnih tokova. Stranke na vlasti isisavale su sredstva iz preduzeća u državnom vlasništvu, što im je, uz prisvojenu imovinu koju je ranije koristio Savez komunista Srbije (SKS) i Savez komunista Jugoslavije (SKJ), obezbeđivalo značajnu prednost nad ostalim, uglavnom tek formiranim, takmacima na političkoj sceni. Sa druge strane, opozicione stranke su se dovijale na različite načine da prikupe sredstva za ulazak u političku borbu, često koristeći sredstva iz izvora koji nisu bili u saglasju sa pozitivnim propisima.

Odsustvo kontrole finansiranja političkih stranaka bilo je karakteristično za sve istočnoevropske tranzicione države u početnim fazama ovog procesa. Srbija nije mnogo zakasnila u pokušajima uvođenja reda u sistem finansiranja političkih stranaka. Međutim, čini se da je demonstrirana volja da se ovo uradi pre postupanje po onoj "para Ingles ver"<sup>13</sup> nego rezultat osveščene potrebe političkih elita i društva da se jasno utvrdi poreklo novca koji stranke troše za održavanje svog redovnog rada i vođenje skupih kampanja.

### *Javnost*

Srbija je propustila priliku da u Ustav iz 2006. unese odredbu koja će garantovati javnost finansiranja političkih stranaka. Javnost finansiranja političkih stranaka praktično podrazumeva stavljanje podataka o finansiranju stranaka na

13 „da vide Englezi“, Najdan Pašić, Predgovor knjizi Roberta Dala „Dileme pluralističke demokratije“, BIGZ, Beograd, 1994, str. 11.

uvid javnosti. Bez ovakve prakse, kontrola finansiranja političkih stranaka je znatno otežana, pre svega zato što se na takav način iz ovog dela demokratskog procesa isključuje zainteresovana javnost koncentrisana uglavnom u civilnom sektoru. Slobodan pristup informacijama o prometu sredstava u stranačkoj kasi postao je standard u Evropi, iako postoje demokratske države koje ovakvu praksu nisu uvele. Nedostatak javnosti u ovoj oblasti u takvim državama kompenzuje se dugogodišnjom demokratskom tradicijom i poverenjem u institucije sistema koje vrše kontrolu finansiranja političkih stranaka.

Tranzicione države centralne i istočne Evrope uglavnom su, manje ili više uspešno, obezbedile javnost finansiranja političkih stranaka. Sasvim je jasno da se ovde ne radi o jednostavnom ili kratkoročnom procesu, te ne bi trebalo gajiti iluzije da se prostim usvajanjem Zakona o finansiranju političkih stranaka, ma kako dobro bio napisan, može obezbediti javnost procesa finansiranja političkih stranaka. Dovodjenje ovog procesa do prihvatljivog nivoa podrazumeva sistemsko rešenje koje će obezbediti sveobuhvatnu kontrolu finansiranja političkih stranaka.

Sistemsko rešenje svakako podrazumeva i prateće propise uz Zakon koji reguliše finansiranje političkih stranaka. Pre svega, u pitanju je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o javnim nabavkama. Pored pomenutih propisa, za obezbeđivanje javnosti i proverljivosti objavljenih podataka potrebno je da postoje i pouzdana nadzorna i kontrolna tela koja će da deluju kao agenti građana.

Pitanje koje ćemo ovde da razmatramo jeste kako obezbediti javnost i proverljivost informacija o stranačkim finansijama, ali najpre nekoliko reči o potrebi proverljivosti objavljenih podataka koja se najčešće previđa. Važeći Zakon o finansiranju političkih stranaka predviđa objavljivanje izveštaja o imovini stranaka, izveštaja o priložima koji prelaze iznos od 6000 dinara, završnog računa, kao i izveštaja o sredstvima utrošenim za finansiranje izborne kampanje. Iako je postignut zavidan nivo poštovanja ovih odredbi i sve značajne političke stranke redovno podnose pomenute izveštaje, javila se sumnja u značajnom delu javnosti u tačnost objavljenih podataka. Sumnje su podstaknute i činjenicom da je većina izveštaja koje su stranke do sada podnosile dostavljena uz rezervu revizora ili bez mišljenja revizora, za šta je ponovo traženo opravdanje u propisima. Naime, zvaničnici pojedinih stranaka tvrde da su političke stranke tzv. mala pravna lica koja po Zakonu o računovodstvu nisu obavezna da uz izveštaje dostavljaju i mišljenje revizora. Drugi su opravdanje nalazili u nespretnoj formulaciji odredbe Zakona o finansiranju stranaka koja kaže da je uz izveštaj potrebno dostaviti sertifikat ovlašćenog revizora, a ne i mišljenje revizora.

Ova kratka ilustracija jasno govori o svesnom izbegavanju predstavnika političkih stranaka da o finansiranju stranaka govore kao o javnoj stvari. Osnovna ideja je sakriti od javnosti podatke o finansiranju stranke. Sa druge strane, javnost navikla na skandale sa političarima u glavnim ulogama reaguje na izigravanje

principa javnosti nepoverenjem u političke stranke i državne institucije.<sup>14</sup> Štaviše, javnost negativno reaguje i na manje ili više iskrene pokušaje političkih stranaka da uvedu više javnosti u svoje finansije i najčešće smatra da se iza ovih pokušaja kriju skrivene namere koje nisu u skladu sa javnim interesom. Slična je situacija i sa stranačkim članstvom i aktivistima koji uglavnom ne raspolažu informacijama o obimu sredstava kojima raspolaže njihova stranka i načinu na koji se ova sredstva troše. Stiče se utisak da lojalnost stranačkih aktivista ili članova, ali i većine funkcionera, nalaže da se o stranačkim finansijama ne pita i ne diskutuje.

Nezainteresovanost većeg dela javnosti za ove probleme nije obeležje samo srpskog društva. Usporedna praksa pokazuje da su često građani spremni da poklone svoje glasove notornim kriminalcima ili, u najmanju ruku, sumnjivim političarima. Pokazalo se da je javnost, čak i u državama sa dugom demokratskom tradicijom, spremna da sankcioniše političke stranke ili političare otkazivanjem poverenja tek nakon što se razotkriju izuzetno krupni finansijski skandali ili slučajevi korupcije.

U cilju boljeg formulisanja predloga rešenja za sistem kontrole finansiranja političkih stranaka u Srbiji, razmotrićemo, nakratko, razloge ovakvog ponašanja javnosti (biračkog tela). Trebalo bi imati u vidu da su građani okupirani pitanjima koja se neposrednije tiču njihovih života i egzistencije. Koliko god politika uticala na određivanje pravca razvoja društva, većini građana je mnogo važnije ono «od čega se živi», dakle rešavanje problema u njihovom neposrednom okruženju. Pored toga, ne smemo gubiti iz vida da se demokratska politička zajednica zasniva, između ostalog, i na međusobnom poverenju građana i poverenju prema izabranim nosiocima vlasti. Otuda su građani skloniji da veruju da političari rade u skladu sa opštim interesom i da formirane institucije deluju na takav način. Dodatni razlog što nam se čini da javnost neadekvatno reaguje na pojavu korupcije ili finansijskih pronevera od strane političara jeste i nedostatak pouzdanih informacija. Bez obzira što su izveštaji o finansiranju političkih stranaka javni, najčešće i oni malobrojni koji se zainteresuju za finansiranje političkih stranaka ne mogu da provere informacije koje su u izveštajima naznačene ili je za to potrebno mnogo vremena, napora, a ponekad i novca. Zato se čini da je najčešći razlog blage reakcije javnog mnjenja na korupcionaške afere osećaj bespomoćnosti u situaciji kada i institucije kojima je povereno da rešavaju ovu vrstu problema demonstriraju nemoć.

Principi transparentnosti, odgovornosti i javnog integriteta u obavljanju javnih poslova, a političke stranke se kandiduju na izborima kako bi dobile mandat da obavljaju javne poslove, među ključnim su elementima demokratije i za njihovo uspostavljanje nije potrebna posebna argumentacija. Brojni slučajevi finansijskih skandala u svetu rasvetljeni su upravo zahvaljujući pristupu javnosti podacima o finansiranju političkih stranaka.

14 Građani imaju vrlo nizak nivo poverenja u većinu političkih i državnih institucija. Najniže je poverenje u političke partije – samo 3 % građana ima potpuno poverenje u stranke. U Skupštinu 4 % građana ima potpuno, a 19 % delimično poverenje, dok u Vladu 5 % ima potpuno, a 24 % građana delimično poverenje. Istraživanje: Javno mnjenje Srbije avgust 2007; [www.cesid.org](http://www.cesid.org)

U debati koja je vođena pre sastavljanja predloga koji je predstavljen u poslednjem odeljku ovog teksta često je pominjan strah od javnosti finansiranja političkih stranaka u pogledu posledica po donatore čija imena se objavljuju. Takav stav potkrepljen je i primerima iz država centralne i istočne Evrope u kojima su „veliki“ donatori političkih stranaka, koji su se osmelili da javno novcem podrže određenu političku stranku, bili na meti strogih, ponekad i neosnovanih, kontrola državnih organa, medija koji su često zlonamerno komentarisali namere donatora i spekulisali o interesima koji su naveli „nesrećne“ donatore da svojim novcem podrže političku stranku i slično. Sa druge strane, gotovo niko se nije bavio poreklom novca političkih stranaka koje nisu objavljivale svoje donatore, iako su imale takvu zakonsku obavezu.

Na prvi pogled, čini se da novodemokratizovanim sistemima, sa neizgrađenom kritičkom javnosti, nestabilnim institucijama, haotičnim sektorom medija i javnom sferom lišenom svake odgovornosti, pre odgovara kontrola finansiranja političkih stranaka u koju javnost neće biti uvedena, već će ostati u okvirima nadležnog kontrolnog tela. Ipak, u situaciji kada je obezbeđen, za naše prilike, visok nivo finansiranja političkih stranaka iz javnih izvora i kada se uzmu u obzir pomenute okolnosti, visok stepen javnosti finansiranja političkih stranaka predstavlja iskorak iz začaranog kruga nepoverenja javnosti, neodgovornosti političara, neetičnosti medija, neefikasnosti institucija. Na ovakav način bio bi pokrenut proces izgradnje sistema koji bi mogao da se pohvali solidnim nivoom poverenja građana, što bi posledično vodilo snaženju institucija (pre svega nezavisnih) koje svoje uporište nalaze u javnoj podršci.

### *Kontrolna tela*

Postoje različiti načini na koje demokratske države uređuju ovu oblast, od tradicije i običaja do detaljno propisanih koraka u obaveštavanju javnosti i pružanja uvida u stranačke izveštaje. Na tragu Nasmaherove klasifikacije možemo reći da postoji četiri načina na koji se obezbeđuje kontrola finansiranja političkih stranaka.<sup>15</sup> Od sistema u kojima političke stranke imaju autonomiju rada kakvu imaju i privredna društva sa obezbeđenom tajnošću (model autonomije), preko transparentnog modela sa uvođenjem javnosti u finansiranje političkih stranaka, zastupničkog modela u kojem, pored javnosti, postoji i institucija koja deluje kao agent građana u ostvarivanju prava na javno i zakonito finansiranje političkih stranaka do Nasmaherove preporuke za primenu tzv. diversifikovanog modela koji kombinuje najbolje elemente ovih sistema, demokratske države su u konstantnom traženju modaliteta koji će omogućiti stabilnost političkog sistema.

---

15 Videti tekst Milosavljević, M., «Nasmaherova klasifikacija sistema kontrole finansiranja stranaka» na strani 131

Srbija je, u skladu sa standardima Saveta Evrope, OEBS-a i iskustvima demokratskih država pokušala da ustanovi sistem koji će poznavati dva kontrolna tela koja direktno kontrolišu finansiranje političkih stranaka i obezbeđuju javnost tih podataka. Republičkoj izbornoj komisiji poverena je kontrola finansiranja izbornih kampanja, a Odboru za finansije Narodne skupštine poverena je kontrola finansiranja redovnog rada političkih stranaka. Sve se neslavno završilo iz prostog razloga što tela koja su u nadležnost dobila kontrolu finansiranja političkih stranaka ne raspolažu nekim od osnovnih pretpostavki za obavljanje ovog posla. U ranijim analizama Zakona o finansiranju političkih stranaka ukazali smo na sledeće probleme u funkcionisanju kontrolnih tela: oba tela izložena su izravnom političkom uticaju budući da u njima sede predstavnici političkih stranaka; tela ne raspolažu kapacitetima za vršenje kontrole (stručnim i finansijskim); nepostojanje volje da se kontroli finansiranja stranaka pristupi ozbiljno. Kao rezultat danas imamo praktično nekontrolisano finansiranje političkih stranaka i, konsekventno (ili barem u vezi s tim), ekstremno nepoverenje građana u političke stranke. Brojni političari za koje postoji sumnja o umešanosti u finansijske skandale i danas nesmetano obavljaju svoje funkcije jer slučajevi u najvećem broju nisu dovedeni do kraja (ako su uopšte i pokretani pred sudovima). Na takav način javnosti se šalje poruka da je korupcija dozvoljena političarima i, štaviše, da nije u pitanju problem već uobičajeni način na koji se u političkoj sferi funkcioniše. Time se u nemoguću poziciju dovodi svako ko tvrdi suprotno, a građani se stimulišu da usvoje istu praksu. Jasno je da nelegalno finansiranje političkih stranaka (pa i sama sumnja da se stranke finansiraju izvan legalnog okvira) indukuje korupciju u celom društvu i daje joj najpouzdaniji oslonac budući da korumpirani političari dalje korumpiraju ostale strukture države, pre svega administraciju, u nastojanju da uzvrate svojim donatorima.

### *Sankcije*

Zakonom o finansiranju političkih stranaka predviđene su i sankcije za kršenje njegovih odredbi. Sve sankcije su novčane i to u slučaju da je stranka pravosnažno kažnjena za prekršaj propisan Zakonom, ona gubi pravo finansiranja iz javnih izvora za narednu kalendarsku godinu. Pored ovih, predviđene su i kazne za političke stranke koje prikupljaju sredstva suprotno Zakonu, koje ne otvore poseban račun za finansiranje izborne kampanje, ne uplaćuju sredstva na taj račun ili plaćanja vrše suprotno Zakonu, koje vode knjigovodstvo suprotno Zakonu i koje ne podnesu izveštaje predviđene Zakonom. Kazne su u visini od 200.000 do 1.000.000 dinara za političke stranke i 10.000 do 50.000 dinara za odgovorno lice.

Ukoliko politička stranka za izbornu kampanju utroši više sredstava nego što Zakon dozvoljava, stranka će se kazniti za prekršaj novčanom kaznom u iznosu dvostruko većem od sume kojom je prešla postavljeno ograničenje.

### *Usklađenost Predloga zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije sa pomenutim principima*

U skupštinsku proceduru je krajem 2006. godine ušao Predlog zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Inicijalna ideja predlagača ovog zakona, Vlade Srbije, bila je da ispravi nedostatke dva već postojeća propisa – Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i Zakona o finansiranju političkih stranaka. Kako u samom nazivu Predloga zakona stoji, on predviđa osnivanje Agencije za borbu protiv korupcije koja bi preuzela, u celini ili delimično, nadležnosti tri postojeća tela – Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa čije ukidanje je predviđeno Predlogom, Republičke izborne komisije iz čije nadležnosti bi se izuzela kontrola finansiranja izbornih kampanja i Odbora za finansije NSRS iz čije nadležnosti bi bila izuzeta kontrola finansiranja političkih stranaka.

Predlog zakona je ipak ušao u proceduru bitno izmenjen u odnosu na radnu verziju tako što je ceo segment koji je trebalo da reguliše finansiranje političkih stranaka izostavljen. U predlogu zakona ostale su odredbe o sprečavanju sukoba interesa i odredbe vezane za osnivanje i rad Agencije za borbu protiv korupcije. Jedina izmena u oblasti finansiranja političkih stranaka jeste zamena kontrolnih tela – Odbora za finansije i RIK-a Agencijom za borbu protiv korupcije. Dakle, novo telo bi moralo da radi u okviru iz kojeg nedostaci nisu uklonjeni, osim nešto nedostataka prouzrokovanih položajem i nadležnostima važećih kontrolnih tela. Pored toga, struktura i način rada Agencije nisu precizno regulisani i ostavljaju prostor da ponovo dobijemo telo koje će biti nefunkcionalno.<sup>16</sup>

### *Uloga civilnog društva*

Uloga civilnog sektora u kontroli finansiranja političkih stranaka je značajna, kako u Srbiji, tako i u drugim državama. U Srbiji ona dobija dodatno na značaju budući da su mehanizmi kojima država raspoláže na osnovu pozitivnih propisa izuzetno neefikasni. Iskustva govore da bez analiza stanja koje su uradili Fond za otvoreno društvo u saradnji sa CeSID-om<sup>17</sup> i Transparentnost Srbija ne bismo imali urađen prikaz stanja i identifikovane nedostatke sistema finansiranja političkih stranaka u svim njegovim segmentima. Aktivnostima monitoringa primene Zakona o finansiranju političkih stranaka u delu koji se odnosi na finansiranje redovnog rada, kao i u delu koji se odnosi na finansiranje svih vrsta izbornih kampanja, ove organizacije dolazile su do podataka o ozbiljnim kršenjima Zakona i o tome obaveštavale javnost, kako stručnu, tako i širu. Ove organizacije doprinele su i tome da rasprave na temu

<sup>16</sup> Predlog zakona je povučen iz skupštinske procedure, a Ministarstvo pravde je krajem 2007. započelo nove konsultacije o ovom predlogu. Više o ovome videti u tekstu Fonda za otvoreno društvo „Komentar na Nacrt zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije“, [http://www.fosserbia.org/view\\_file.php?file\\_id=197](http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=197)

<sup>17</sup> Stojiljković, Z., Milosavljević, M., Vuković, Đ., Simić, M., isto, i Goati, V., Nenadić, N., Jovanović, P., isto.



finansiranja političkih stranaka budu zasnovane i na empirijskim podacima. I ostali značajni segmenti civilnog društva su prihvatili ovu inicijativu, pa je odnedavno finansiranje političkih stranaka postalo tema kojoj se posvećuje ozbiljna pažnja na univerzitetima, u institutima i u medijima. Organizovanjem javnih rasprava ne podstiče se samo formulisanje rešenja za probleme u oblasti finansiranja stranaka, već se i edukuju novinari i javnost. Danas je, zahvaljujući ovom procesu, i u dnevnim novinama moguće često sresti ne samo informacije o finansiranju stranaka, već i ozbiljnije analize ove teme.

Najslabija karika u ovom lancu i dalje su političke stranke. Svakako da njima, bez obzira na deklarativno zalaganje za usklađivanja finansiranja stranaka sa evropskim standardima, više odgovara situacija u kojoj je kontrola slaba, a kontrolna tela „bez zuba“. Ovakav stav prenosi se potom i na predloge zakonodavnih akata koji se usvajaju u parlamentu, tupeći tako oštricu kritike koja dolazi iz stručnih krugova, medija i ostalih aktera u javnom polju. Aktivnost i istrajavanje civilnog sektora na rešavanju problema netransparentnog finansiranja političkih stranaka dobar je put ka izgradnji kvalifikovanog javnog mnjenja koje će ojačati pritiske na političke stranke da uvedu standarde u finansiranje političkih stranaka koji će u najvećoj meri garantovati integritet političkih odlučilaca.

### III PREPORUKE

Predlozi i rešenja u novom zakonu moraju da ponude odgovore na nekoliko pitanja. Najpre, pitanje o opštim načelima zakona, šta se njime u celini i u pojedinim segmentima želi postići i na koji način. To podrazumeva definisanje ciljeva i konkretnih mera. Između ostalog, trebalo bi odgovoriti na neka sasvim konkretna pitanja vezana za izvore sredstava koja političke stranke imaju pravo da prikupljaju i koriste, za svrhe za koje bi trebalo da se koriste sredstva, odnosno kako i na koji način ih trošiti na redovni rad stranaka, a kako za izborne kampanje. Svakako da je jedno od ključnih pitanja ko su subjekti koji imaju prava na ova sredstva i koje kriterijume oni moraju da ispune da bi ova prava ostvarili. Navedena pitanja će nam služiti kao matrica za izlaganje preporuka.

Predloge i preporuke definisali smo kroz tri segmenta. Prvi se odnosi na finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora. Drugi segment se odnosi na finansiranje političkih stranaka iz privatnih izvora, dok se u poslednjem segmentu dotičemo principa otvorenosti u oblasti finansiranja političkih stranaka kroz izveštavanje, kontrolu i sankcionisanje njihovog nezakonitog ponašanja. U ovom delu od posebne važnosti je uspostavljanje tela koje će sprovesti ovaj zakon.

Pre nego što pređemo na prvi najavljen segment preporuka osvrnućemo se kratko na ustavni tretman finansiranja političkih stranaka. Naime, **prilikom usvajanja novog Ustava Srbije 2006. godine propuštena je prilika da se u tekst**

**Ustava unese garancija javnosti finansiranja političkih stranaka.** Poljska je, primera radi, u poslednjoj ustavnoj reformi iz 1997. godine to učinila – javnost finansiranja političkih stranaka postala je ustavna kategorija. Nemačka je ovakvu odredbu uvela u Osnovni zakon znatno ranije. Svrha ustavne garancije javnosti finansiranja političkih stranaka jeste otklanjanje neprihvatljivog političkog uticaja velikih finansijera. Javnost finansiranja političkih stranaka jedan je od preduslova uspostavljanja odgovorne vlasti i jačanja integriteta javnih institucija, tako deficitarnih u našem društvu.

Pored utemeljenja javnosti, odgovornosti i integriteta javnih institucija, koje ne možemo da pronađemo u tradiciji ili običajima naše države i društva, ustavna garantija bi obezbedila od derogiranja princip javnosti u finansiranju političkih stranaka, koji bi mogao da, nehotice ili sa namerom, bude ukinut zakonima koji direktno ili indirektno regulišu ovu oblast. Od prvih dana stupanja na snagu važećeg Zakona o finansiranju političkih stranaka susreli smo se sa brojnim pokušajima njegovog izigravanja koji su uglavnom uspešno izvršavani bez odgovarajuće reakcije javnosti. Dakle, nedorečen zakon ili protivrečan sistem zakona, što je česta pojava u našem pravnom sistemu, mogu biti dovoljni da jedno važno dostignuće savremene demokratije ne nađe mesto u našem političkom sistemu.

## **Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora**

### *Finansiranje redovnog rada političkih stranaka iz javnih izvora*

1. Kada je u pitanju finansiranje redovnog rada političkih stranaka, smatramo da je neophodno obezbediti određena finansijska sredstva iz javnih izvora za nesmetan rad i delovanje političkih stranaka. Osnovni ciljevi ovog načela su jačanje demokratskih pravila i procedura, stabilizovanje partijske scene i stvaranje političkih aktera koji su u izvesnoj meri nezavisni od ekonomskih centara moći. Posredno, možemo reći da je svrha finansiranja političkih stranaka iz javnih izvora povećanje stepena učešća javnosti u tokovima novca u politici, ali i obezbeđivanje kvalitetnog funkcionisanja državnih institucija. Izdvajanje od 0,15 % za redovni rad i 0,1 % budžeta za finansiranje izbornih kampanja na republičkom i 0,1 % i 0,05 % na lokalnom nivou predstavlja maksimum koji relativno siromašna država poput Srbije može sebi da dozvoli.

2. Ipak, smatramo da finansiranje redovnog rada političkih stranaka iz javnih izvora ne bi trebalo da bude dominantno, već bi trebalo da bude vrsta korektivnog faktora u obezbeđivanju kvalitetne i stabilne partijske scene. Sa jedne strane, ono omogućava strankama da imaju neku vrstu sigurnosti da će imati sredstva za funkcionisanje čak i kada privremeno nisu u stanju da generišu dovoljno podrške, odnosno sredstava da bi mogli da funkcionišu, a sa druge strane ostavlja

određeni prostor da nove stranke koje uspeju da se nametnu broju birača koji ih kvalifikuje za finansiranje iz javnih izvora steknu nešto lagodniju poziciju.

**3. Potrebno je precizno odrediti deo budžeta namenjen finansiranju političkih stranaka, npr. odrediti iznos u prvoj odluci o budžetu za jednu godinu u apsolutnom iznosu koji ostaje na snazi bez obzira na izmene budžeta. Sredstva za finansiranje političkih stranaka potrebno je u ekonomskoj klasifikaciji prikazati odvojeno od ostalih sredstava klasifikovanih u liniji 481 i odrediti im novi broj u kontnom planu.**

Sledi pitanje: koji subjekti mogu da ostvare ovo pravo i koji su kriterijumi po kojima neko može koristiti ta sredstva, a neko drugi ne može?

**4. Strankama koje osvoje preko 2 % glasova birača koji izađu na izbore potrebno je omogućiti finansiranje redovnog rada iz javnih izvora. Stranke koje osvoje između 2 i 5 % glasova učestvovala bi samo u raspodeli onog dela sredstava koji se svim strankama deli ravnomerno (u našem predlogu to je 30 % ukupnih sredstava iz javnih izvora namenjenih redovnom radu). Na ovaj način bi se omogućilo strankama koje nemaju predstavnike u zakonodavnim telima, a osvojile su relevantan broj glasova<sup>18</sup>, da funkcionišu u periodu između dva ciklusa izbora i time u određenoj meri stabilizuju partijsku scenu i omoguće da se na kvalitetniji način artikulišu interesi građana čiji su izbor bile stranke koje nisu uspele da prekorače cenzus. Napominjemo da je ukupan broj „bačenih glasova“ na parlamentarnim izborima u decembru 2003. bio preko 14 %, a da je na izborima u januaru 2007. procenat glasova koje su osvojile stranke koje nisu ušle u proces raspodele mandata 9 %. Za stranke nacionalnih manjina ne bi važio nijedan od ovih kriterijuma, ukoliko imaju predstavnike u parlamentu, budući da je Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeno da je za mesto u Skupštini strankama nacionalnih manjina dovoljno da pređu tzv. prirodni prag, čime je omogućeno finansiranje relevantnih manjinskih stranaka<sup>19</sup> iz budžetskih sredstava.**

**5. Sredstva iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada političkih stranaka potrebno je raspodeljivati prema listama koje su bile kandidovane na izborima po principu jedna lista – jedan nosilac prava na finansiranje redovnog rada iz javnih izvora. Nalazimo celishodnijim da se sredstva raspodeljuju po listama koje imaju predstavnike u zakonodavnim telima, a ne političkim strankama koje su stajale iza lista. Na taj način bi sve liste koje imaju predstavnike u zakonodavnim telima, odnosno koje su dobile podršku od najmanje 2 % izašlih birača, bez obzira da li je reč o strankama ili grupama građana koje su ih podržale, imale pravo na korišćenje sredstava iz javnih fondova.**

**6. Visinu sredstava koja stranke dobijaju iz javnih izvora za redovni rad potrebno je vezati za broj glasova koji stranke osvoje na izborima. Smatramo da je određeni deo sredstava (u ovom predlogu koristimo iznos od 30 % od ukupno**

<sup>18</sup> U uporednoj praksi relevantnim brojem u ovom smislu se smatra od 0,5 procenata glasalih naviše (npr. u Nemačkoj se stiče pravo finansiranja iz budžeta sa pređenih 0,5 % osvojenih glasova).

<sup>19</sup> «Prirodni prag» na poslednjim parlamentarnim izborima je bio oko 14.000 osvojenih glasova.

odobrenih sredstava za finansiranje redovnog rada iz javnih izvora) neophodno podeliti ravnomerno svim listama koje su na izborima osvojile više od 2 % glasova. Bez obzira na broj osvojenih mandata, sve političke stranke imaju određeni deo osnovnih troškova neophodnih za funkcionisanje (najam i održavanje prostora, kancelarijski materijal, administracija itd.). Stoga je nesporna potreba da deo sredstava bude na ovaj način podeljen. Time bi se na bazičnom nivou podržao rad relevantnih stranaka.

**7. Preostalih 70 % sredstava za finansiranje redovnog rada političkih stranaka trebalo bi deliti proporcionalno broju osvojenih glasova strankama koje su osvojile mandate u predstavničkim telima, a ne po dosadašnjem principu prema broju osvojenih mandata.** Time bi bila prevaziđena nedoumica da li ta sredstva pripadaju političkoj stranci ili poslaniku, s obzirom na dosadašnju čestu praksu „trgovine mandatima“. Doduše, odredbama novog Ustava predviđeno je da poslanik može svoj mandat ugovorom prepustiti stranci (iako je to bila i ranije praksa, međutim, upitno je koliko je bila legalna), što će verovatno razrešiti ovaj spor u korist političkih stranaka. Ipak, i dalje ostaje nejasno da li se ova odredba Ustava može primeniti i na pokrajinske poslanike i lokalne odbornike. Primenom ovakvog rešenja bila bi osujećena prodaja mandata koja se, u slučaju da stranka postane parlamentarna ovom kupovinom mandata, mogla i isplatiti onome ko kupuje mandat.

**8. Novac za finansiranje redovnog rada političkih stranaka trebalo bi da pripada političkoj stranci u slučaju da poslanik ili odbornik napusti političku stranku.** Na takav način razrešena je nedoumica oko toga kome pripadaju sredstva za finansiranje redovnog rada

### *Finansiranje izbornih kampanja iz javnih izvora*

**1. U cilju ostvarivanja načela dostupnosti pasivnog biračkog prava, potrebno je obezbediti određena sredstva iz javnih izvora za finansiranje izbornih kampanja političkih stranaka.** Na ovakav način omogućava se upliv novih političkih opcija i obezbeđuje lakše funkcionisanje političkih stranaka u situaciji sve skupljih izbornih kampanja. Ova mera, takođe, trebalo bi da ima i antikoruptivno dejstvo smanjujući pritisak na političke stranke da se oslanjaju na sredstva iz sumnjivih, nedozvoljenih ili društveno neprihvatljivih izvora.

**2. Sredstva iz javnih izvora potrebno je raspodeliti u jednakim iznosima svim predlagачima proglašanih lista na izborima (osim lista koje ovakvu podršku ne žele – videti narednu preporuku).** Ukoliko za ovakvo rešenje ne postoji politička volja, onda bi trebalo težiti povećanju procenta sredstava koja se svim strankama dele ravnomerno i smanjenju procenta sredstava koja se strankama dele shodno broju osvojenih mandata. Nalazimo da je najcelishodnije ova sredstva podeliti svim predloženim listama u jednakim iznosima. Na ovakav način ostvaruje se jednakost stranaka u formalnom smislu, dakle jednakost pred zakonom, s obzirom da je za

korišćenje pasivnog biračkog prava u savremenim uslovima potrebno, pored klasičnih kvalifikacija, i nešto sredstava.

**3. Ukoliko se u isto vreme održava dva ili više izbora za različite organe vlasti (republički, pokrajinski, lokalni i izbori za predsednika Srbije i predsednike opština), svaki od njih bi trebalo tretirati kao poseban izborni proces. Jasno izražena, ovakva odredba bi sprečila ponavljanje proizvoljnih tumačenja kakvih je bilo u ranijem periodu, o tome da li se radi o jednim ili više izbora ako se održavaju u isto vreme.**

**4. Kada je u pitanju izborni proces u kome postoji dva izborna kruga, odnosno traži se apsolutna većina birača (predsednik Srbije, gradonačelnici i predsednici opština, polovina poslanika u parlamentu Vojvodine) ovaj proces takođe treba posmatrati kao jedinstven. Sredstva za finansiranje kampanja u ovom slučaju treba podeliti u srazmeri 70 %:30 %. U prvom krugu svima se ravnomerno deli 70 %, dok se u drugom krugu deli 30 % sredstava jer u njega ulaze dva kandidata. Ukoliko već u prvom krugu neki kandidat osvoji dovoljan broj glasova za poziciju za koju se bori, ostatak sredstava će biti vraćen u budžet.**

**5. U cilju sprečavanja zloupotrebe javnih fondova neophodno je odrediti minimalan procenat glasova koje liste moraju da osvoje da bi bili korisnici ovog prava. Ovakav koncept zahteva regulisanje kriterijuma po kojima neko ima pravo na sredstva iz javnih izvora. Trebalo bi odrediti minimalan broj glasova koje je neophodno da lista osvoji da bi imala pravo na sredstva za finansiranje izbornih kampanja. Time bi se izbegla mogućnost budžetskog finansiranja političkih ponuda koje nemaju relevantnu podršku u biračkom telu, odnosno javni izvori finansiranja ne bi bili opterećeni njihovom promocijom.**

Naša je preporuka da se prag odredi na nivou od 1 % od ukupnog broja glasača koji su glasali na izborima. Predlagači izbornih lista koje ne pređu ovaj prag, odnosno ne osvoje broj glasova koji zadovoljava dati procenat, bili bi obavezni da vrate novčana sredstva dobijena iz javnih izvora po okončanju izbornog procesa. Nadležno Ministarstvo bi sa svim proglašenim listama napravilo ugovor o zajmu, koji predviđa da ukoliko liste ne ispune postavljeni kriterijum novac moraju da vrate u državnu kasu. Da bi se izbeglo preveliko zaduživanje lista koje ne mogu da ispune postavljene uslove, polovinu ukupnih sredstava trebalo bi podeliti u predizbornom procesu, dok bi se druga polovina sredstava delila svim listama koje zadovolje dati kriterijum (dakle u kratkom roku po objavljivanju izbornih rezultata). Neiskorišćena sredstva namenjena listama i kandidatima koji nisu osvojili više od 1 % glasova izašlih birača vraćala bi se u budžet.

Važno je napomenuti da ove odredbe ne bi trebalo da važe za liste nacionalnih manjina, s obzirom da je njihova pozitivna diskriminacija u svim segmentima izbornog zakonodavstva standard modernih sistema. Za njih bi minimum zahteva bio da osvoje barem jednak broj glasova broju birača koji su podržali kandidaturu te liste.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Odlukom RIK-a precizirano je da stranke nacionalnih manjina moraju da prikupe 3000 potpisa birača za validnu kandidovanje liste.

## Finansiranje političkih stranka iz privatnih izvora<sup>21</sup>

1. Privatni izvori trebalo bi da budu dominantni u finansiranju redovnog rada političkih stranaka. Sposobnost političke stranke da prikupi sredstva iz privatnih izvora kroz članarine, priloge (u novcu i nenovčane), prihode od promotivnih aktivnosti i prodaje obeležja i štampanog materijala stranke, te od imovine u posedu političke stranke demonstrira privrženost dovoljnog broja članova, aktivista, simpatizera i glasača koji dele promovisane vrednosti, poglede na svet, vizije razvoja ili iz drugog razloga osećaju simpatije prema određenoj stranci i njenim kandidatima.

2. Nije potrebno ograničavati ukupna sredstva koja stranke imaju pravo da prikupe iz privatnih izvora, ali je potrebno uvesti jasna ograničenja za pojedinačne donacije fizičkih i pravnih lica. Ovakvo rešenje podrazumeva limitiranje visine pojedinačnog priloga, bilo da je u pitanju pravno ili fizičko lice. Uvođenjem ovog korektivnog principa želimo da izbegnemo preveliki uticaj pojedinaca ili organizacija koji nisu jasno vidljivi niti se nadmeću za podršku birača, na stranački život, a time posledično na političku i državnu sferu. Nalazimo da je postojeće zakonsko rešenje dobro, odnosno da je neophodno ograničiti visinu pojedinačnog priloga na 10 prosečnih plata za fizička lica, dok je za pravna lica ograničenje 100 prosečnih plata na godišnjem nivou.

3. Potrebno je obezbediti potpunu javnost svih priloga koje prima politička stranka bez obzira na iznos. Ono što zakonomerno mora da prati ovako liberalan predlog jeste transparentnost tokova novca. Uspostavljanje ovog principa podrazumeva da se javnosti nudi dovoljno informacija na osnovu kojih može dati sud o tome kako su se pojedine političke stranke finansirale. Kontrolno telo, čija je obaveza da proverava finansije političkih stranaka, dostavljaće javnosti podatke o tome. Shodno informacijama koje imaju, građani će svojim glasom dati poverenje pojedinim političkim opcijama, dok drugima neće, ukoliko procene da namere finansijera stranaka nisu u skladu sa njihovim viđenjem prioriteta u zajednici. Pored obaveze objavljivanja svih izveštaja koje političke stranke dostavljaju kontrolnom telu (ovo telo bi trebalo da bude nadležno za njihovo objavljivanje u celini), političke stranke moraju da budu obavezne da u roku od tri dana od prijema donacije objave na zvaničnoj internet prezentaciji stranke visinu svakog priloga, vrstu priloga (novčani, predmet ili usluga) i podatke o donatoru, uključujući ime i prezime, odnosno naziv i adresu.

4. Za finansiranje izbornih kampanja potrebno je ograničiti visinu pojedinačnih priloga fizičkih i pravnih lica, ali ne i ukupnu sumu koju stranke imaju pravo da prikupe. Čini se da, kada su u pitanju izborne kampanje, ovakav koncept ima još više opravdanja nego kada je u pitanju redovni rad stranaka. Kao i u slučaju obezbeđivanja sredstava za redovni rad stranaka iz privatnih izvora, najvažnije je postaviti korigujuće kriterijume ovako liberalnom predlogu.

---

<sup>21</sup> Preporuke u ovom delu, za koje nije jasno navedeno da se odnose samo na redovno finansiranje ili samo na finansiranje izbornih kampanja, odnose se na oba segmenta privatnog finansiranje političkih stranaka

Predlog rešenja za pojedinačna ograničenja može biti isti kao i u slučaju kada smo govorili o finansiranju redovnog rada stranaka. Dakle, neophodno je ograničiti visinu pojedinačnog priloga na 10 prosečnih plata za fizička lica, dok je za pravna lica ograničenje 100 prosečnih plata. Takođe, neophodno je insistirati na kriterijumu javnosti finansijskih tokova, tačnije apsolutnoj dostupnosti svih informacija o tokovima novca nadležnim organima i javnosti.

**5. Trebalo bi zadržati ograničenje trajanja izborne kampanje u sadašnjim okvirima (od raspisivanja izbora do početka predizborne tišine) kako bi se sprečilo iscrpljivanje stranaka u medijskim kampanjama.** Trebalo bi predvideti i sankciju za kršenje trajanja izborne kampanje što u Zakonu o finansiranju političkih stranaka nije slučaj. U sferi elektronskih medija ovo pitanje je već regulisano, odnosno zabranjeno je emitovanje reklama političkih stranaka izvan izborne kampanje.

**6. Kandidatima koje predlažu grupe građana trebalo bi omogućiti da koriste sopstveni novac do visine polovine ukupnih sredstava koja prikupe iz privatnih izvora.** Time bi kandidati koji imaju novac i želju da kandiduju svoj program na izborima bili u mogućnosti da to i urade, iako nemaju stranačku infrastrukturu iza sebe.

**7. Iz postojećeg zakona može se preuzeti lista nedozvoljenih izvora finansiranja političkih stranaka.** To je opšte mesto koje postoji u svim uporednim rešenjima. Izuzetak bi trebalo da budu nenovčane donacije koje strankama obezbeđuju stranačke grupacije ili bliske stranke iz drugih zemalja. Ovakva praksa već postoji u delovanju svih stranaka i ne bi je trebalo držati van zakonskog okvira. Ranije smo napomenuli da je saradnja stranaka iz Srbije sa evropskim političkim strankama i stranačkim grupacijama šansa za bržu integraciju Srbije u evroatlantske tokove.

**8. U cilju promocije volonterskog rada u političkim strankama, neophodno je promeniti odredbu da fizička lica za izvršenu uslugu ili ustupljena dobra imaju obavezu izdavanja računa stranci.** Pored toga, što je ova odredba sa stanovišta kontrole nesprovodiva, ona onemogućava volonterski rad koji predstavlja jedan od ključnih principa stranačkog delovanja. Mišljenja smo da volonterski rad u strankama treba favorizovati, a ne onemogućavati.

**9. Takođe nalazimo da stranke ne bi trebalo ograničavati kada je u pitanju prihod od imovine u njihovom vlasništvu.** Naprotiv, ovakav vid prikupljanja sredstava trebalo bi podsticati jer dovodi do veće nezavisnosti stranaka u finansijskom smislu. Postojanje konkretnog problema u ovoj oblasti, a tiče se nasleđa imovine Saveza komunista i drugih organizacija iz vremena jednopartijske države, nije oblast koju bi trebalo da reguliše ovaj zakon. Naime, imovina koja je nastala u jednopartijskom sistemu, gde je postojala vidljiva sprega države i organizacija o čijoj je imovini reč, može biti samo državna. I pored bojazni nekih učesnika okruglih stolova koje smo organizovali da prevelika nezavisnost političkih stranaka od podrške (finansijske) birača ne predstavlja ozbiljnu pretnju, s obzirom da se taj vid nezavisnosti nikada ne

može izvesti do kraja, imajući u vidu da se političke stranke u krajnjoj liniji nadmeću za glasove birača.

**10. Članarina i različiti razredi moraju biti regulisani statutom stranke i drugim aktima političke stranke.** Ukoliko postoje razredi, odnosno različita visina članarine, shodno poziciji i funkcijama pojedinih članova stranke, njihovom imovinskom stanju ili slično, to mora da se jasno reguliše aktima stranke.

**11. Sva sredstva uključujući i članarinu, bez obzira na visinu i poreklo, moraju se uplatiti na račun stranke.** Iz tog razloga postaju nepotrebne odredbe sadašnjeg zakona koje govore o potrebi prijavljivanja novca koji je dobijen u gotovini. Za svaku uplatu koja se izvrši na stranački račun mora se znati visina sredstava i ko je davalac novčanih sredstava. Nijedna, pa čak i najmanja, uplata ne može dolaziti od strane anonimnih donatora.

## Kontrola i javnost finansiranja političkih stranaka

**1. Potrebno je obezbediti punu javnost i proverljivost podataka o finansiranju političkih stranaka.** Ukoliko ovaj uslov ne bude ispunjen, nijedna od prethodno nabrojanih preporuka neće biti od značaja za izgradnju modernog i evropskog sistema. Savremeni demokratski politički sistem podrazumeva da građani imaju slobodan pristup informacijama o tome ko finansira političke stranke čiji se predstavnici nadmeću za osvajanje vlasti. S obzirom na ogroman značaj novca u politici, javnost predstavlja korektivnu meru koja ima za cilj sprečavanje ulaska nelegalnog novca ili privatizaciju javnih interesa.

**2. Političke stranke moraju da budu obavezne da obezbede javnost finansiranja svog rada.** U postkomunističkim sistemima nedovoljno konsolidovane demokratije ovo je uslov bez kojeg je nemoguće trajno uspostavljanje demokratskog sistema. Potrebno je obezbediti stepen javnosti finansiranja političkih stranaka kakav postoji u državama koje su obezbedile najbržu tranziciju od komunističkih ka demokratskim društvima.

**Ovo podrazumeva uvođenje višestране obaveze objavljivanja informacija o finansiranju političkih stranaka.** Subjekti koji bi trebalo da budu obavezni da ove podatke objavljuju jesu same političke stranke, kontrolni organi i donatori koji imaju svojstvo pravnog lica.

Političke stranke bi trebalo da, pored izveštaja koje podnose kontrolnim organima po važećem Zakonu (o ovim izveštajima će biti reči kasnije u tekstu), objavljuju informacije o donacijama u kratkom roku od njihovog prijema (do tri dana) na internet sajtu stranke. Ovo pravilo mora da važi kako za novčane donacije, tako i za donacije u robi i uslugama, bez obzira da li se radi o poklonu ili povoljnijem tretmanu od tržišnog (razne vrste popusta ili izuzeća od određenih davanja). Informacije koje se objavljuju moraju da sadrže podatke o donatoru (ime/naziv,



jedinstveni identifikacioni broj, visina i tip donacije, datum i mesto prijema), a kontrolni organ bi trebalo da formira elektronski formular u koji bi političke stranke unosile ove podatke.

Podrazumeva se da javnosti moraju da budu dostupni i izveštaji koje političke stranke podnose nadležnim organima.

**3. Potrebno je ustanoviti nezavisno kontrolno telo sa odgovarajućim kapacitetima kao preduslov uspešne kontrole finansiranja političkih stranaka.** Kontrolno telo je ključni parametar u obezbeđivanju kontrole finansiranja političkih stranaka. Ovo posebno važi za mlade demokratije, ali ustanovljavanje izborne komisije u Velikoj Britaniji, čiji je zadatak, između ostalog, i kontrola finansiranja političkih stranaka, dovoljno govori u prilog navedene teze. Politika je postala izuzetno skupa, a tradicionalni mehanizmi kontrole kupovine uticaja ili drugih vidova političke korupcije izvan dosega tradicionalnih metoda kontrole.

**4. Budućem kontrolnom organu u ovoj izuzetno osetljivoj oblasti mora da se obezbedi nezavisnost, nepristrasnost, odgovarajući kapaciteti za obavljanje posla i odgovarajuće nadležnosti – sve ono što postojeća kontrolna tela nemaju.** Dakle, telo koje će kontrolisati finansiranje političkih stranaka u Srbiji ne sme u startu da bude „obogaljeno“, kao što je to bio slučaj u prvom pokušaju ustanovljavanja kontrole finansiranja političkih stranaka od strane Odbora za finansije i RIK-a.

Uporedna praksa pokazuje da nezavisna, nepristrasna tela sa dovoljnim kapacitetima pokazuju najbolje rezultate u kontroli finansiranja političkih stranaka. Pouzdano kontrolno telo deluje pre svega preventivno, budući da njegova efikasnost odvraća političke stranke od olakog ulaska u poslove koji su u suprotnosti sa propisima koji regulišu finansiranje političkih stranaka. Poslovi koji se tiču kontrole finansiranja političkih stranaka trebalo bi da budu povereni jedinstvenom telu kako bi se izbegli problemi u komunikaciji ili određivanju nadležnosti različitih tela koja bi se pojavila u procesu kontrole.

Nezavisnost kontrolnog tela ima za cilj da ga obezbedi od upotrebe njegovih nadležnosti u cilju ostvarivanja nelegitimnih ciljeva nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti, ali i drugih subjekata koji imaju ovakav interes. Domaća praksa pokazuje da se zloupotrebom tela koja bi trebalo da budu nezavisna na duži rok kompromituje njihova uloga i urušava poverenje koje bi trebalo da bude njihov najčvršći oslonac u sprovođenju poverenih nadležnosti.

**5. Nezavisnost kontrolnog tela se obezbeđuje jasnim i nedvosmislenim propisima koji regulišu sastav i nadležnosti kontrolnog tela, transparentnim i jasnim kriterijumima zasnovanim izborom članova takvog tela.** Pored navedenog, nezavisnosti tela pogoduje sigurnost mandata članova, trajanje mandata duže od mandata organa koji je članove tela izabrao, pristojne plate članova tela, ali i sigurnost budžeta samog tela. U uporednoj praksi mogu se sresti slučajevi sabotiranja rada ovakvih tela putem umanjivanja budžeta tela do mere koja ne dozvoljava njegovo normalno funkcionisanje. Otuda se nezavisnost ovakvih tela često štiti pravom

da telo samostalno određuje svoj budžet uz obezbeđivanje javnosti i nadzora nad trošenjem ovih sredstava. Tako i kontrolno telo postaje predmet nadzora i kontrole čime se ojačava njegova odgovornost u obavljanju posla.

**6. Uloga nezavisnog kontrolnog tela podrazumeva postojanje jasnih i nediskriminišućih kriterijuma na kojima telo zasniva svoj rad (npr. koje će stranke biti predmet kontrole) i isto takvih procedura i mera koje telo primenjuje. Štaviše, ovo telo bi trebalo da bude nadležno i za raspodelu sredstava koja se političkim strankama dodeljuju iz budžeta.**

**7. Nadležnosti kontrolnog tela moraju biti jasno i nedvosmisleno definisane i usklađene sa kapacitetima tela. Potrebno je definisati jasnu listu nadležnosti koje bi kontrolno telo trebalo da ima da bi efikasno vršilo kontrolu finansiranja političkih stranaka u Srbiji. Tako bi se dobrim delom izbegli propusti načinjeni prilikom oblikovanja važećeg rešenja.**

Kontrolno telo svakako bi trebalo da bude adresa na koju političke stranke imaju obavezu da dostave svoje izveštaje o finansiranju kampanja i redovnog rada. Ipak, prethodno bi ovakvo telo trebalo da ima nadležnost detaljnog određivanja forme i sadržine izveštaja koje im političke stranke dostavljaju, naravno u skladu sa zakonom. Ovakva nadležnost bi umnogome olakšala posao kontrolnom telu.

**8. Izveštavanje je prvi korak u obezbeđivanju odgovornosti političkih stranaka. Svaka kontrola finansiranja političkih stranaka počinje upravo od izveštaja koje stranke podnose i suština celog procesa kontrole jeste utvrđivanje da li su informacije koje sadrži izveštaj istinite i kompletne. Stranke bi trebalo najmanje jednom godišnje da podnose izveštaje o svom finansiranju. Termin podnošenja izveštaja trebalo bi uskladiti sa terminom određenim za podnošenje završnog računa po zakonu o računovodstvu kako bi političkim strankama bio olakšan posao podnošenja izveštaja.**

**9. Izveštaji koje podnose političke stranke podležu reviziji od strane kontrolnog tela. Ipak, kontrolno telo ne bi trebalo da rasipa sredstva i resurse vršeći reviziju izveštaja svih stranaka koje izveštaje podnesu, budući da u Srbiji ima preko četiri stotine političkih stranaka. Usporedna praksa pokazuje da je mnogo efikasniji sistem revizije izveštaja svih parlamentarnih stranaka kojima se dodaje još desetak stranaka, nasumično izabranih, koje nemaju mandate u skupštini. Sa stanovišta svrsishodnosti, ovaj sistem je u značajnoj prednosti u odnosu na sistem kontrole izveštaja svih političkih stranaka.**

Poseban problem se otvara kada postavimo pitanje da li kontrolno telo treba samostalno da vrši reviziju izveštaja o finansiranju političkih stranaka ili je, pak, uputnije za obavljanje ovog posla angažovati nezavisnog revizora. Ukoliko kontrolno telo poseduje attribute o kojima smo ranije govorili (nezavisnost, nepristrasnost, dovoljan broj zaposlenih sa potrebnim stručnim znanjima), sasvim je prirodno da ovo telo obavlja posao revizije podnetih izveštaja. Ukoliko pomenuti kriterijumi nisu ispoštovani, bolja je opcija da reviziju obavlja nezavisna revizorska kuća, izabrana

putem transparentnog i nediskriminišućeg postupka javnih nabavki. Od posebnog je značaja u ovom slučaju da jednaka prava na učešće u nadmetanju za izbor najpovoljnijeg ponuđača usluge revizije izveštaja političkih stranaka imaju i inostrane kompanije koje se bave revizijom kako bi se obezbedila konkurencija u ovom poslu, odnosno smanjila mogućnost dogovaranja među malobrojnim revizorskim kućama oko ponuda.

10. Kontrolno telo bi trebalo da postupa i po žalbama koje prima od strane drugih subjekata, bilo fizičkih ili pravnih lica. Kako bi se izbeglo nepotrebno rasipanje resursa i vremena kontrolnog tela, neophodno je da kontrolno telo uspostavi jasne kriterijume na osnovu kojih će da pokreće istrage prijavljenih slučajeva. U svakom slučaju, ovi kriterijumi podrazumevaju dokumentovane prijave koje ukazuju na moguće postojanje ozbiljnog kršenja zakona. Kontrolno telo bi, ukoliko su ispunjeni ovi kriterijumi, trebalo da pokreće istrage bez obzira da li je žalba ili prijava izneta javno ili je došla od anonimnog lica. Obavljanje istrage nelegalnog finansiranja političkih stranaka podrazumeva da u sastavu kontrolnog tela postoje dovoljni kapaciteti za ovu vrstu posla. Ukoliko ovo nije slučaj, bolje je da se istraga poveri organu poput finansijske policije ili posebnom odeljenju policije koje se bavi ovom vrstom slučajeva koji bi, uz konsultacije sa kontrolnim organom, sprovodio istragu.

11. Finansiranje kontrolnog tela trebalo bi propisati Zakonom i to u vidu određivanja procenta od sredstava namenjenih finansiranju redovnog rada i kampanja političkih stranaka. Iznos u visini 15 % sredstava koja se izdvajaju za finansiranje redovnog rada i dodatnih 15 % od visine sredstava koja se izdvajaju za finansiranje izborne kampanje na republičkom nivou mogao bi da pokrije troškove ovakvog tela, a ne bi bilo bojazni od umanjivanja ili ukidanja sredstava za njihov rad.

12. Sistem sankcija mora da uvaži različitu težinu kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka i, pre svega, da deluje preventivno. Iako je ovde predstavljen predlog kontrole finansiranja političkih stranaka, pre svega, zasnovan na visokom nivou javnosti finansiranja političkih stranaka i jednostavnim i efikasnim procedurama i kontrolnim institucijama, budući propis nikako ne bi smeo ostati bez dobro odmerenih sankcija za njegovo kršenje. Važeći Zakon o finansiranju političkih stranaka jasno pokazuje da se odredbe za čije kršenje nije obezbeđena sankcija krše bez mnogo obzira.

13. Potrebno je obezbediti sistem sankcija koje će delovati preventivno. Naravno da će takvo njihovo dejstvo najefikasnije biti obezbeđeno ako se ustanovi efikasno kontrolno telo i uspostavi njegova saradnja sa ostalim državnim institucijama koje moraju biti angažovane na ovom poslu.

14. Sankcije koje će biti određivane za kršenje normi o finansiranju političkih stranaka trebalo bi da se kreću od administrativnih, preko novčanih do krivičnih. Za prekršaje poput kašnjenja u podnošenju izveštaja, nepravilno

popunjenih izveštaja ili nepotpunih izveštaja trebalo bi predvideti javne opomene koje bi mogle da utiču na političke stranke da izađu iz prekršaja, a tek ukoliko ove mere ne ostvare rezultat kontrolno telo bi trebalo da izriče administrativne mere (poput obustave finansiranja iz javnih izvora do ispunjenja predviđenih obaveza) ili da pokreće prekršajne postupke. U slučajevima ozbiljnih kršenja pravila o finansiranju političkih stranaka, poput primanja novca iz nelegalnih izvora (npr. iz kriminalnih kanala, državnih preduzeća ili drugih javnih fondova) ili nelegalnog raspolaganja stranačkim fondovima, potrebno je predvideti ozbiljne krivične sankcije koje će imati ulogu odvratanja od činjenja ovakvih dela.

#### **15. Situacije u kojima bi trebalo predvideti sankcije:**

- nepodnošenje propisanih izveštaja i drugih dokumenata nadležnim organima ili podnošenje nepotpune dokumentacije;
- kršenje propisa o ograničenjima pojedinačnih priloga;
- neprijavlivanje prihoda ili rashoda političke stranke, odnosno primanje i trošenje sredstava izvan legalnih tokova;
- trošenje sredstava u nelegalne svrhe, poput kupovine glasova ili podmićivanja;
- primanje sredstava iz nelegalnih izvora poput sredstava od kriminala ili iz javnih preduzeća i fondova;
- prijem finansijskih sredstava od stranih država, stranih fizičkih ili pravnih lica.

**16. Sistemske antikorupcijske zakone trebalo bi međusobno uskladiti oslanjajući se na dosadašnju antikorupcijsku praksu i procenu efikasnosti njegovih elemenata.** Stoga smatramo da bi oblast finansiranja političkih stranaka trebalo regulisati celovito, što znači istovremenu reformu sistema finansiranja političkih stranaka i organa zaduženih za sprovođenje ovog propisa. Povezivanje finansiranja stranaka sa sprečavanjem sukoba interesa moglo bi da ima pozitivne efekte s obzirom na usku povezanost ovih pitanja.<sup>22</sup> Posebno je ovo bitno ako se uzmu u obzir problemi u prikupljanju i razmeni informacija koji postoje u radu antikorupcijskih institucija u Srbiji.

**17. Potrebno je obezbediti javnost imovinskih kartona državnih funkcionera, osnažiti kapacitete i uvećati nadležnosti Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa.** Čak i ukoliko politički odlučio reše da Republički odbor zamene novim telom (takva ideja je sadržana u Predlogu zakona o Antikorupcijskoj agenciji), preporuka o javnosti imovinskih kartona ostaje na snazi. Novo kontrolno telo bi trebalo da preuzme u celini kapacitet sadašnjeg Republičkog odbora kako bi se sačuvali već izgrađeni kapaciteti i prenelo do sada stečeno iskustvo.

**18. Civilno društvo bi trebalo da istraje i nadalje ulaže napore da se finansiranje političkih stranaka učini transparentnijim i pristupačnijim javnosti.** Do uspostavljanja iole pouzdanog sistema kontrole finansiranja političkih stranaka, organizacije civilnog društva i mediji sa istraživačkim kapacitetima i dovoljnom

22 Prema podacima pojedinih istraživača, većina novca namenjenog nelegalnom finansiranju političkih stranaka završava na privatnim računima političara, a tek manji deo u stranačkim „crnim fondovima“, Walecki M., Money and Politics in Poland, Institute of Public Affairs, Warszawa, 2005.

nezavisnošću jedina su brana javašluku u oblasti finansiranja političkih stranaka. Stoga je i nadalje neophodno osnaživati njihove kapacitete za praćenje finansiranja političkih stranaka. Ako je za utehu, da je od početka konstituisanja višestranačja u Srbiji bilo više reda u oblasti finansiranja političkih stranaka, kapaciteti ovog sektora ne bi bili razvijeni u meri u kojoj su to danas, a oni predstavljaju relativno trajni korektiv kontrolnim telima i imaju značajnu ulogu u evropeizaciji ovog segmenta političkog sistema. Trebalo bi podsticati učesće domaćih političkih stranaka u evropskim stranačkim grupacijama i međusobnu saradnju stranaka iz Srbije i evropskih država kao vid njihove emancipacije i kanal prenošenja evropskih standarda stranačkog života.



---

Drugi deo  
**Javno o tajnom**





## NOVAC I POLITIKA – IZAZOVI I ŠANSE ANTIKORUPTIVNE STRATEGIJE

Gotovo neodoljivi, sirenski zov novca u politici je fenomen star koliko i ljudska težnja za moći i vlašću. Gotovo isto toliko traju i pokušaji da se politika emancipuje od diktata novca i «srebroljublja». Posebno demokratske režime i ideologije karakteriše nastojanje da se prisustvo novca u politici ograniči i reguliše, odnosno učini legalnim i legitimnim.

Uprkos tome, stranačke finansije i uloga novca su i u demokratskim režimima i kompetitivnoj, višestranačkoj utakmici za podršku birača dugo predstavljali neku vrstu ekstralegalne ili sive zone uzajamnih transfera ekonomske i političke moći i uticaja, odnosno činile dobro čuvanu tajnu, ljubomorno skrivanu i držanu daleko od očiju javnosti. Partijski budžeti – njihova prihodna i rashodna strana, zato su jedan od paradigmatičnih primera političkih fenomena čija je teorijska artikulacija i empirijska analiza daleko ispod njihovog praktičnog značaja.

Izreka o novcu kao «majčinom mleku» politike, kalifornijskog političara Džesija Anrua, ili naše odomaćeno «koliko para – toliko muzike», na pomalo preteran i pojednostavljen, ali u suštini tačan način, govore o značaju finansija za partijsko-političku aktivnost, odnosno o uticaju novca u politici.

Atraktivnim programom i sposobnim promoterima može se napraviti početni prodor, ali se uticaj ne može stabilizovati bez solidno popunjene partijske blagajne. Održavanje i podmazivanje partijske mašinerije – pokrivanje troškova stranačkih prostorija, redovnih partijskih aktivnosti i komunikacije sa javnošću, naknada, ma kako skromnih, za rad partijskog aparata i funkcionera zahteva zamašna finansijska sredstva.

U slučaju ozbiljnih, relevantnih stranaka koje poseduju kapilarnu organizacijsku mrežu koja pokriva čitavu teritoriju sa stotinama lokalnih, regionalnih ili resornih stranačkih odbora radi se o milionima (slučaj Srbije) ili čak stotinama miliona evra. Takve stranke značajna sredstva ulažu i u tehničku opremu, medijsku promociju, edukaciju i stipendiranje stranačkih kadrova, izradu ekspertskih analiza i javnomnjenjskih istraživanja, kao i "proizvodnju događaja" – proslava i manifestacija.

Posebna priča su zahtevne i skupe izborne kampanje. Preterana štedljivost i isključivo oslanjanje na dobrovoljni, volonterski rad pristalica, po pravilu rezultiraju ograničenim dometom poruka i slabim izbornim uticajem.

Mogli bismo zaključiti da su atraktivan program i harizmatični lideri, kratkoročno gledano, neophodne ključne pretpostavke uspona partija, ali da bi «partija dugoročno bila u stanju da opstane kao važan igrač na političkoj sceni, potrebno je imati tri resursa: organizaciju, rad volontera i novac» (Nassmacher, 2001: 3).

## 1. Razlozi, značaj i problemi istraživanja finansiranja političkih stranaka

I pored velikog značaja, partije dugo ostaju vanustavna kategorija. Stvari su zapravo počele da se menjaju polovinom XX veka kada su tri osnovna razloga – masovno uvođenje direktnog i opšteg prava glasa, rezultirajuća – rastuća i centralna, pozicija partija u političkom i izbornom procesu, kao i eksponencijalni rast troškova izbornih kampanja, vođenih u dominantnom elektronskom, medijskom okruženju, prosto iznudili opredeljenje da partije postanu ustavna kategorija. Naime, ni autori i pristupi krajnje kritični prema ulozi i demokratskim potencijalima partija nisu više mogli osporiti ključni značaj sledećih njihovih funkcija za demokratske procese: a) partije su medijatori i arbitriraju između pluralizma u društvu i političkih vlasti; b) partije organizuju političke kampanje u cilju mobilizacije što šireg kruga glasača da učestvuju na izborima; c) partije regrutuju političke kadrove selekcijom i nominovanjem kandidata na izborima za državne položaje; d) partije vrše sintezu mnoštva interesa u razuman broj političkih alternativa i opcija, i u skladu sa tim kanališu konflikte između vlasti i opozicije; e) partije omogućuju ljudima da generišu mnoštvo mišljenja i stavova u javnim debatama, detaljno planiraju projekte ili predloge za društvo i transformišu političke opcije u političke odluke (Nassmacher, 2001: 2).

### Politička korupcija i zakonska regulativa

Po pravilu, definisanju uloge – «ustavnom tretmanu», ubrzo je sledila zakonska regulativa kojom se preciznije uređuje formiranje i delovanje partija, uključiv i regulisanje izbornih troškova, kao i finansiranje redovnih stranačkih aktivnosti.

Dramatičan rast troškova – «cene demokratije», a time i značaja političkih finansija učinili su da se, na drugoj strani, i pored i uprkos zakonskoj regulativi, u praksi razvijaju sve «s sofisticiraniji» mehanizmi zaobilazjenja zakonskih rešenja ili iznalaženja rupa u njima. Analizirajući «kreativnu praksu» Pinto-Duschinski navodi šest oblika izigravanja ili kršenja zakona koji su najkarakterističniji: a) nezakoniti pokloni, b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija, c) upotreba državnih resursa za partijske svrhe, d) prihvatanje sredstava radi obezbeđenja ili obećanja neke koristi, e) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega iz kriminalnih krugova, f) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovine glasova (Duschinski, 2002: 71-72).

Povratno, pojačan interes i pažnja javnosti i međustranačka konkurencija vodili su otkrivanju slučajeva korupcije i finansijskih partijskih afera i skandala, poput afere Daso u Belgiji, afere Flik i Kolove afere u Nemačkoj, ili «akcije čistih ruku» u Italiji, posle koje je optuženo za veze sa mafijom oko hiljadu i po političara, među njima i dva bivša predsednika vlade i mnogi biznismeni bliski demohrišćanima.

Korupcionaški skandali vezani za nelegalne tokove novca u politici postali su tako u poslednjih pola veka gotovo univerzalni fenomen. Na listi kompromitovanih političara našla su se i svetska poznata imena poput Helmuta Kola, Žaka Širaka, Ehuda Baraka, Bila Klintonu ili Borisa Jeljcina. U Japanu i Italiji korupcione afere izazvale su krize vlada, dok je u Južnoj Koreji otkriće nelegalnih političkih fondova dovelo do hapšenja dva bivša predsednika države.

Pozitivni efekat manifestovao se, dakle, u sve razvijenijim pravilima i procedurama za njihovo detektovanje i, bar uslovno i preventivno, sprečavanje. Strah od negativnih reakcija javnosti zbog slučajeva političke i izborne korupcije, uz istovremeni dalji rast potrebe za finansijskim i materijalnim resursima opet je, međutim, zavodljivim činio iznalazjenje još složenijih tehnika «upumpavanja i prikriivanja» sredstava. To uzajamnoj trci skrivanja i otkrivanja mehanizama političke korupcije daje izgled i šanse uspeha u jurenju za sopstvenim repom. Pri tom se politička korupcija precizno definiše kao «razmena finansijskih donacija za političke usluge» (Edwards, 1996: 5). Korupcija – gotovo endemski ukorenjena i raširena, posebno njeni "visokonaponski", politički i sistemski vidovi, vezani za zloupotrebu javnih ovlašćenja u svrhu sticanja nelegalne dobiti, na jednoj strani, i sinekura i renti, na drugoj strani – u procesima poput donošenja normativne regulative, privatizaciji ili sistemu javnih nabavki jesu, godinama već za građane Srbije, ali i drugih zemalja u tranziciji, jedan od tri-četiri ključna problema.

Posebno su izvršna politička vlast ali i nosioci ključnih upravnih funkcija izloženi izazovima, ali i optužbama za korupciju i lišeni dovoljnog kredibiliteta i poverenja javnosti.

Politički transferi poslanika i odbornika i duh nagodbi, cenkanja i trgovine raširen i u lokalnim i u nacionalnom parlamentu u fokus analize političke korupcije postavili su i parlament i političke stranke. Prelazak čitavih poslaničkih grupa iz opozicije u vlast, i obratno, politički život u Srbiji izlažu realnoj opasnosti prisustva latinoameričkog fenomena partido de aluguel – stranaka u zakup i za iznajmljivanje podrške.

Posledično, nalazi istraživanja transparentnosti, dobijeni unutar globalnog barometra korupcije, kao i istraživanja USAID-a i IFES-a, pokazuju da se u čitavom regionu politika percipira kao sfera društva najizloženija korupciji. Građani, naime, smatraju da korupcija ima veći uticaj na politički nego na lični život i poslovno okruženje. Prosečna ocena na rastućoj skali korumpiranosti od jedan do četiri, za politiku i političare je (2006. godine) 3 – u susednoj BiH čak 3,4. Istovremeno, na skali najkorumpiranijih aktera partije drže čelnu poziciju sa 4 od maksimalno mogućih 5 poena. Po poslednjem, trećem izveštaju Svetske banke o korupciji u regionu (2007. godine), Srbija je, uz Crnu Goru, BiH i Albaniju u krugu zemalja u kojima, posle 2002. godine, nije došlo do daljeg, očekivanog smanjivanja korupcije. Logično se otvara pitanje: zašto toliko korupcije i priča o korupciji u politici?

Sveprisutne sumnje i optužbe i stvarna, visoka mera raširenosti političke

korupcije, pre svega, predstavljaju neželjeni ali logičan nuzefekat prenaplašene centralne, regulativne i usmeravajuće uloge politike i političkih institucija. Dodatno, problem korupcije u politici dobija na težini u društvima u tranziciji lišenim stabilnih pravnih normi, profesionalnih standarda i moralnih obrazaca ponašanja i suočenim sa paradoksom da država i državni organi treba da demokratizuju i liberalizuju autoritarna i siromašna društva jačajući (bar privremeno) svoje funkcije i nadležnosti. Dvostruka i dvostrana kupoprodajna priroda korupcionih aranžmana, odnosno činjenica da se moć i bogatstvo pretežno stiču i održavaju uz pomoć (i korumpiranje) političke vlasti čine političke moćnike izuzetno izloženim koruptivnim ponudama. Na drugoj strani, želja mnogih da unosnu i naplativu ali nesigurnu političku poziciju konvertuju u trajniju ekonomsku moć i vlasništvo vodi neretko u situacije u kojima se iznuđuje, za sebe ili za svoju stranku, odgovarajuća protivusluga. Primera radi, Sartori, unutar razmatranja političke korupcije kao očekivanog efekta klijentelističke komponente politike, razlikuje dva vida političke korupcije. "Sa jedne strane imamo političare i funkcionere koji su korumpirani, koji se "kupuju" da bi uradili ili da ne bi uradili određene stvari, a sa druge strane imamo političare koji iznuđuju novac za svoju političku karijeru i koji ga uredno krađu za same sebe" (Sartori, 2003: 168).

Ako vlast može biti i te kako unosna, a pri tom nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put korupciji u politici širom otvoren. Pošto se na vlast dolazi izborima i u međustranačkoj utakmici, onda su izbori i stranke logičan okvir za koruptivnu razmenu i obavljanje transakcija kupovine pozicija, prava ili materijalnih dobara.

Posebno je to slučaj u društvima sa još uvek prisutnim i snažnim netržišnim, pre svega, javnim sektorom u kojima partije, kroz manje-više razvijene kartelske sporazume i aranžmane "poseduju" državu, odnosno mogu na različitim nivoima vlasti podeliti svojim poslušnicima i miljenicima, koji su ih na ovaj ili onaj način zadužili, na desetine hiljada unosnih poslova i mesta.

U priručniku "Novac u politici: vodič za povećanje transparentnosti u nastajućim demokratijama" (USAID) bliže se objašnjavaju mehanizmi uticaja novca na donošenje političkih odluka. Koruptivni proces je podeljen na dva perioda i tri segmenta. Prvi, predizborni period sadrži dva segmenta - nelegalne vidove i izbornih prihoda i izbornih troškova. Drugi, postizborni period uključuje treći segment - "vraćanje duga", odnosno "legalno" patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, ali i nelegalne primere korumpiranja funkcionera, glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja...

## Koncepti i modeli finansiranja stranaka

Nastojanje da se izborni uslovi i šanse izjednače, odnosno da i praktično a ne samo principijelno, upražnjeno mesto vlasti bude dostupno svim pretendentima,

dovelo je do zahteva za ujednačavajućom, regulativnom intervencijom države, ali i za finansiranjem stranaka i izbornih kampanja i iz javnih, državnih izvora.

Osnovnu dilemu i podsticaj raspravama činili su zapravo različiti odgovori na pitanje da li iz nesporno važne, konstitutivne uloge partija u oblikovanju izbornog i političkog sistema, treba automatski izvući i zaključak o potrebi njihovog finansiranja i iz javnih izvora.

Protivnici budžetske, državne podrške radu stranaka smatraju da ovakvo finansiranje predstavlja atak na individualnu autonomiju i slobodu i prinudno «zavlačenje ruke u džep» poreskih obveznika koji, ako baš to žele, mogu privatno dobrovoljno finansirati stranke i kandidate na izborima. Pristalicama liberalne, «minimalne države» stran je svaki oblik distributivne pravde, uključiv i javno finansiranje stranaka kao instrument ujednačavanja izbornih šansi. Ono, iz ugla pristalica ove pozicije, predstavlja «narušavanje principa tržišta i konkurentnosti».

Na drugoj strani, ključni argument pristalica finansiranja stranaka i izbornih kampanja i iz javnih izvora sadrži se u stavu da «demokratija košta», i da učešće u demokratskim procesima ne može biti samo stvar finansijske (ne)moći pojedinih aktera.

Od sredine pedesetih godina 20. veka, uprkos brojnim protivljenjima i protivrazlozima, praksa državnog finansiranja se širi i postaje sve univerzalnija. Po pravilu, i u zemljama u tranziciji, ubrzo nakon usvajanja kompetitivne, višestranačke demokratije, sledi i usvajanje političkog i izbornog zakonodavstva kojim se, pored privatnih, predviđaju i prihodi iz državnog i budžeta regionalnih i lokalnih samouprava, kao izvor finansiranja stranaka i stranačkih kandidata.

Nesporno, ima mnogo istine u empirijski proverljivom argumentu kritičara državnog finansiranja stranaka da oslon na budžet vodi formiranju interesnog kartela stranaka i stranačkih elita koje su sve manje zainteresovane i vezane za aktivitet i podršku članstva i simpatizera, odnosno sve više «ispadaju iz civilnog društva a sračuju uz državu».

Ipak, čini se da danas prevladava stav da upravo zbog uzajamnog korigovanja nedostataka i nadopunjavanja, finansiranje stranaka treba da bude «oslonjeno na obe noge» - i na javne i na privatne finansijske izvore.

Ta i brojna praktična, izvedena pitanja, poput pitanja do koje mere i neizbornu - redovnu aktivnost stranaka treba finansirati iz državnog budžeta, ili pitanja kontrole i nadzora nad ukupnim finansijama stranaka, posebno od osamdesetih godina XX veka, postala su predmet komparativnih studija, kao i preporuka međunarodnih organizacija.

Teorijskom «dignitetu» istraživanja finansiranja stranaka posebno su doprineli Arnold Heidenheimer, Karl-Heinz Nassmacher, Michael Pinto-Duschinski, kao i američki politikolog Herbert Alexander, autor prve komparativne studije o finansiranju stranaka, iz 1989. godine (Alexander, 1989; Nassmacher, 2001; Pinto-Duschinski, 1981; 2002).

U fokusu pažnje istraživača našla su se, pored pitanja samih izvora finansiranja, odnosno ograničenja visine ili čak zabrane prikupljanja priloga od određenih grupa donatora, pitanja ukupne zakonske kontrole i nadzora nad stranačkim finansijama – posebno problemi tajnih fondova, zakulisnog delovanja grupa za pritisak ili stvarnog bogatstva političara (Pinto-Duschinski, 2002).

Ova pitanja su posebnu, specifičnu političku težinu i ulogu igrala i igraju unutar demokratskih tranzicionih promena kojima se, nakon urušavanja real-socijalizma i drugih autoritarnih poredaka, uvode kompetitivni, slobodni i fer izbori.

Sastavni deo ovih procesa čine donošenje nove zakonske regulative i edukacija i trening njegovih aktera, odnosno monitoring njihove primene. Osnovu ovih procesa čine sve više i međunarodni standardi i preporuke – «meko zakonodavstvo» (Soft law) poput Preporuke 1516 Skupštine Saveta Evrope iz 2001. godine.

Ovom preporukom se, primera radi, formulišu zajednička pravila usmerena protiv korupcije u finansiranju stranaka i izbornih kampanja utemeljena na načelima: razumne ravnoteže javnog i privatnog finansiranja; poštenim kriterijumima raspodele državnih davanja strankama; strogim pravilima regulisanja privatnih donacija i utvrđivanju gornjih granica izbornih izdataka. Ona uključuju i potpunu transparentnost računa stranaka i stvaranje nezavisnog revizijskog tela i predviđeni sistem sankcija za nepoštovanje pravila, koji predviđa i mogućnost suspenzije finansiranja iz državnog budžeta (Kregar, Marko, 2004: 94-99).

## 2. Izvori finansiranja

Brojni, konkretni načini na koji političke partije mogu prikupljati sredstva za svoje aktivnosti mogu se grupisati u dve osnovne grupe izvora finansiranja ili dve strategije za punjenje partijskih budžeta – privatne i javne izvore i njihovo kombinovanje.

Prvu, tradicionalnu grupu čine privatni izvori finansiranja. Logika oslanjanja gotovo isključivo na privatne izvore, koju najbolje ilustruje praksa u Velikoj Britaniji, bazira na stavu da su političke partije privatne organizacije sa istina specifičnim pravima i širokim spektrom javnih aktivnosti.

Na drugoj strani, stav da političke partije igraju ključnu ulogu u formiranju i funkcionisanju političkih institucija predstavljao je osnov za njihovo finansiranje i iz državnog budžeta. Javno finansiranje stranaka uvedeno je, pedesetih i šezdesetih godina XX veka, prvo u Kostarici, Argentini, Nemačkoj, Austriji, Francuskoj i Švedskoj da bi, do kraja veka, postalo gotovo univerzalna praksa (Alexander, 1989: 14).

Ipak, istine radi, treba napomenuti da se «država samo uslovno može smatrati nezavisnim činiocem koji utiče na partijski razvoj, jer same partije određuju sadržaj državnih odluka, pa se zato o državnom finansiranju partija može govoriti kao o partijskom finansiranju sopstvenih aktivnosti» (Mair, 1997: 144).

## 2.1. Privatno finansiranje

Privatne izvore finansiranja čine kako sredstva prikupljena unutar samih stranaka (članarine i priloz i pokloni članstva i prihodi od partijskih promotivnih aktivnosti i drugih oblika partijskog preduzetništva), tako i priloz i pokloni fizičkih i pravnih lica i dotacije koje dolaze od interesnih asocijacija – sindikata ili privrednih udruženja.

Članarine nastaju prvo u radničkim partijama kako bi se, prikupljanjem velikog broja malih priloga, konkurisalo finansijski moćnim «partijama buržoazije» i njihovim bogatim mecenama. Pored finansijskog efekta, masovna uplata članarina i dobrovoljnih priloga ima i značajnu afektivnu, integracijsku i mobilizatorsku vrednost i značaj, pa je vremenom preuzimaju i druge partije. Obaveza davanja i visina članarine regulisani su inače statutima političkih partija. Danas, međutim, članarine imaju i nadalje značajnu simboličnu ali realno veoma ograničenu, praktičnu ulogu i značaj. Njima se, i u masovnim i dobro organizovanim partijama, teško mogu pokriti i troškovi svakodnevnog političkog delovanja partija. Upravo zbog toga u brojnim partijama razvijena je praksa naplate «partijskog poreza» – manje ili više formalizovane, dobrovoljne ili prinudne uplate dela prihoda u stranačku blagajnu od strane funkcionera koji su na političke i javne funkcije izabrani kao predstavnici određene stranke. Primera radi, prema neformalnim izvorima, u Srbiji funkcioneri DS izdvajaju pet procenata od plate, SPO-a tri posto, profesionalni funkcioneri SPS takođe tri posto, dok poslanici ove stranke izdvajaju čak trideset posto svojih poslaničkih primanja (Blic, 7. 02. 2004).

Problem sa «partijskom porezom» je što brojni partijski funkcioneri i poslanici izbegavaju ili čak, poput Mihelsovog primera (još sa početka XX veka) dela poslanika Socijalističke partije Francuske, otvoreno odbijaju da ga uplate. Brojni su i slučajevi osporavanja legalnosti ovakve prakse. Tako je Komitet eksperata za partijske finansije u Nemačkoj 1983. godine doneo odluku kojom je «partijski porez» ocenio kao neustavni namet (Goati, 2004: 83).

No, članarine i priloz članstva imaju sve manji i dalje opadajući udeo u partijskim finansijama. Po nalazima Nassmachera i drugih autora, oni danas u proseku čine manje od četvrtine ukupnih stranačkih prihoda. Pri tom su varijacije između partija, čak i unutar iste «političke familije» velike – sredinom osamdesetih godina 20 veka članarina je predstavljala 17 posto prihoda laburista u Velikoj Britaniji, dok je u istom periodu SDP Nemačke od članarine uspevala da prikupi svih 43 posto ukupnih prihoda (Goati, 2004: 82).

Pri tome, u anglosaksonskim političkim sistemima članarina nikada nije predstavljala ozbiljan izvor prihoda političkih stranaka. Britanska Konzervativna partija je 1997. godine prijavila da nije imala prihode od članarine, dok je Laburistička partija prijavila učešće članarina u ukupnom prihodu stranke iste godine od jedva nešto više od 10 procenata (Nassmacher, 2003: 36-37).

Na evropskom kontinentu situacija se razlikuje od države do države. U Španiji i Francuskoj manje od 2 procenta birača ima članske karte neke od stranaka, pa su tako i prihodi od članarina dosta skromni. Dok u Španiji oni ne prelaze 5 procenata ukupnih prihoda političkih stranaka, u Francuskoj je teško proceniti učešće prihoda od članarina u ukupnim приходima stranaka s obzirom na nedostupnost informacija o finansiranju političkih stranaka u ovoj državi. S druge strane, nemački sistem predstavlja primer visokog učešća članarina u finansiranju političkih stranaka, koje se u periodu 1984–1999. godine kreće u proseku od oko 30 procenata bez značajnih varijacija. Ekstremni primer predstavlja Holandija u kojoj učešće članarina u finansiranju političkih stranaka dostiže i do 60 procenata (Nassmacher, 2003: 8). Ovako visok nivo učešća članarina u finansiranju stranaka kombinovan je sa relativno skromnim učešćem državnih subvencija koje ne prelaze 20 procenata budžeta holandskih stranaka. Ipak, u većini zapadnoevropskih zemalja primetan je znatan pad broja članova stranaka, a time i prihoda od članarina. Ovaj trend je posebno izražen u Švedskoj gde je 1990. godine ukinuta mogućnost kolektivnog članstva sindikata u političkim strankama.

Unutarpartijski izvor prihoda predstavljaju i prihodi ostvareni organizovanjem stranačkih priredbi, proslava i manifestacija, prodajom promotivnog materijala i organizovanjem aukcija, kao i prihodi od rada partijskih klubova, organizovanja lutrija i pružanja usluga građanima.

Primera radi, kod zapadnoevropskih partija, posebno leve orijentacije, prihodi od promotivnih aktivnosti nisu zanemarljiva stavka u budžetima. U Francuskoj učešće prihoda od organizovanja skupova ili konferencija iznosi i do 20 procenata partijskih budžeta. Značajna sredstva na ovaj način ostvaruju i italijanske partije, dok partije u Švedskoj inkasiraju značajna sredstva od partijskih lutrija. U Srbiji će, čini se, partije još dugo čekati da se steknu uslovi za ostvarivanje prihoda na ovaj način. U brojnim zemljama dozvoljeno je i «partijsko preduzetništvo», odnosno stvaranje sopstvenih preduzeća radi obavljanja užeg ili šireg kruga privrednih aktivnosti.

Zakonskom regulativom države najčešće ograničavaju krug dozvoljenih partijskih privrednih delatnosti na kulturu i izdavaštvo.

Aktuelni Zakon o finansiranju stranaka u Srbiji, poput prakse u brojnim drugim zemljama, pri tom ograničava udeo prihoda od poslovnih aktivnosti na petinu ukupnih partijskih prihoda.

Prethodni zakon iz 1997. godine nije utvrđivao nikakva ograničenja što je odgovaralo vladajućem SPS-u, koji je, do promena 2000. godine, posedovao 25 preduzeća i agencija sa ograničenom odgovornošću iz čijih se prihoda sufinansiralo 114 opštinskih odbora SPS-a sa 750 zaposlenih. Posle oduzimanja većeg dela imovine, stranka se našla u ozbiljnim finansijskim nevoljama (Goati, 2004: 89).

Pokloni fizičkih i pravnih lica – privrednih korporacija, građanskih udruženja i sindikata, u najvećem broju zemalja predstavljaju najznačajniji izvor prihoda za političke partije, posebno kada se radi o pokrivanju troškova izbornih kampanja.



Ovaj oblik privatnog finansiranja posebno je značajan i «izdašan» tamo gde su pokloni strankama izuzeti, bar do određenog iznosa, od plaćanja poreza. On je u velikoj meri i fleksibilan i uslovljen samo sposobnošću prikupljanja sredstava. Oblici stranačkog fund raising-a, poput prikupljanja priloga na večerama sa predsedničkim kandidatima ili okupljanja darodavaca u president's clubs (SAD), samo su neki od primera invencije finansijskih menadžera stranaka i stranačkih kampanja.

Brojne partije imaju i tradicionalno razvijene odnose saradnje, koja uključuje i finansijsku potporu, sa asocijacijama privrednika ili sindikatima. Stranke socijaldemokratske opcije, poput laburista u Velikoj Britaniji ili Socijaldemokratske radničke partije Švedske (SAP), u kojima još postoje oblici akcione veze i isprepletenosti sa sindikatom i kooperativnim pokretom, jesu primeri partija koje su u velikoj meri poduprte od strane «prijateljskih organizacija». Sindikalni savez Austrije (ÖGB) opet je primer sindikata koji dopušta organizovanje frakcija, pri čemu frakcije finansiraju bliske stranke u srazmeri koja iskazuje njihov uticaj, ne dovodeći pri tom u pitanje jedinstvo sindikata. U mnogim zemljama sindikati, ali i udruženja poslodavaca, međutim, fragmentirani su i finansijski slabi, pa je i njihov doprinos finansiranju stranaka marginalan (Beyme, 2002: 116-117).

## Ograničenja prihoda i rashoda

Istovremeno, prilozi fizičkih i pravnih lica su i najviše kritikovani i osporavani izvor prihoda za stranačke finansije. Oni nose realni rizik od «plutokratske opasnosti» – vladavine najbogatijih i najmoćnijih darodavaca koji, u zamenu za svoje velike priloge, najčešće traže ili očekuju određenu protivuslugu.

Zakonodavci zato nastoje da ove priloge učine, pre svega, što transparentnijim zabranjujući, po pravilu, mogućnost davanja anonimnih priloga, kao i uvodeći obavezu njihovog registrovanja i (iznad određenog iznosa priloga) javnog objavljivanja.

Indikativno je da su u Srbiji, sve do 2004. godine, bili dozvoljeni anonimni prilozi, pod uslovom da nisu prelazili iznos od 3 posto od ukupno prikupljenih sredstava.

Pored toga, primenjuje se i praksa ograničavanja visine pojedinih priloga, ali i visine ukupnih stranačkih i izbornih prihoda i rashoda.

Najzad, većina zemalja nastoji i da redukuje krug potencijalnih darodavaca, odnosno direktno zabrani finansiranje stranaka od strane pojedinih donatora – stranih država i organizacija, na primer.

U pogledu konkretnih kriterijuma i načina utvrđivanja limita za pojedinačne priloge fizičkih i pravnih lica jedan od mogućih načina jeste limitiranje određenog novčanog iznosa ili uzimanje određenog broja prosečnih plata kao merila. Pri tom su limiti za priloge pravnih lica, po pravilu, višestruko veći od onih za pojedinačne priloge građana. Primera radi, u Rumuniji visina donacije pojedinca ne sme preći 100, a donacije korporacija iznos od 500 minimalnih zarada.

Visina dozvoljenog limita razlikuje se zavisno i od toga da li se prilog daje pojedinačnom kandidatu ili stranačkoj centrali, odnosno da li se radi o prilogu za izbornu kampanju ili za redovne partijske aktivnosti.

Primeru radi, u SAD je pojedinačni prilog limitiran na hiljadu dolara, prilozi političko-akcionim komitetima (PAC) na 15-20 hiljada, a godišnji iznos davanja strankama na 25 hiljada dolara i posle odluke Vrhovnog suda iz 1976. godine da se ograničenje za donacije fizičkih lica kosi sa pravom na slobodu govora (1. amandman Ustava). Ovo se ograničenje, međutim, odnosi samo na direktna davanja stranci ili predsedničkom kandidatu. Građani i PAC-ovi mogu da u samostalno sa kandidatima i strankama «nekoordinisane kampanje» ulažu koliko god žele novca.

U Francuskoj gornji plafon iznosa individualnog priloga pojedinačnom kandidatu je 30 hiljada a stranci 50 hiljada franaka, dok su donacije pravnih lica zabranjene. Postoji, međutim, i nemali broj zemalja koje ne ograničavaju visinu pojedinačnih privatnih priloga (Češka, Grčka, Britanija, Švedska, Nemačka, Kanada).

U Srbiji, po prethodnom Zakonu iz 1997. godine, iznos donacije privatnih lica uopšte nije bio ograničen što je ostavljalo previše prostora za uticaj velikih «partijskih mecena», dok je donacija pravnih lica bila ograničena na iznos od 50 prosečnih mesečnih zarada. Prema aktuelnom Zakonu iz 2003. godine, prilozi pojedinaca redovnoj stranačkoj aktivnosti limitirani su na 10 prosečnih zarada godišnje, a pravnih lica na 100 prosečnih zarada – praktično na, za aktuelne socijalne prilike, sasvim solidnih 3000, odnosno 30 hiljada evra. I u pogledu okvira ograničavanja ukupne visine priloga postoje značajne razlike između zemalja. Neke zemlje (Kanada) uvode ograničenja i za stranke i za kandidate, druge utvrđuju limite za kandidate ali ne i za stranačke centrale (Velika Britanija, Italija), dok se u SAD ukupni iznos prikupljenih sredstava limitira samo kandidatima koji su prihvatili javne dotacije (Petak, 2004: 111-118).

Zakonodavstva i praksa u mnogim zemljama često ne prave ni dovoljno jasnu razliku između priloga za izbornu kampanju i priloga redovnim stranačkim aktivnostima. Poseban, gotovo nerešiv praktičan problem predstavlja evidentiranje i utvrđivanje granica i prihvatljivog obima različitih oblika nenovčane, radne i materijalne pomoći i kvazi-volonterskog angažovanja.

Gotovo neuhvatljiv i teško rešiv, ključni problem predstavlja, međutim, evidentiranje i tretman i ograničavanje «soft money» - novca koji u kampanje indirektno unose akteri koji finansiraju aktivnosti poput istraživanja potrebnih izbornim pretecentima ili organizovanje proizbornih kampanja, odnosno kampanja promovisanja vrednosti i stavova koje promovišu i određeni učesnici izbora, bez njihovog direktnog apostrofiranja.

## Zabrane

Ključni problem predstavlja, dakle, određenje širine kruga subjekata koji čine prihvatljive, legitimne donatore. U pozadini ovog pitanja stoji dilema kome, osim pojedinačnih građana, treba dozvoliti finansiranje stranaka i izbornih kampanja a da to ne dovede do konflikta interesa i korupcije.

Najčešće se iz kruga mogućih donatora isključuju strani finansijeri – strane države i pravna i fizička lica. Ne sporeći načelnu prihvatljivost ovog stava, postavlja se pitanje da li je to ograničenje potrebno (i praktično izvodljivo) kada se radi, recimo, o indirektnoj, tehničkoj i logističkoj podršci (oprema, edukacija, akcioni trening, istraživanja javnog mnjenja) koju određenoj stranci pruža njena međunarodna politička asocijacija ili fondacije «političke porodice» čiji je stranka član? Naravno, postoje i zemlje, koje pod izvesnim uslovima, dozvoljavaju strano, nedržavno finansiranje (Češka, Grčka, Italija, Meksiko, Holandija, Švedska, Velika Britanija).

Zabrana finansiranja najčešće postoji i kada se radi o priložima državnih preduzeća i preduzeća kod kojih udeo državnog kapitala prelazi određene procenete. Neprihvatljivim se smatra i finansiranje od strane privatnih korporacija i ustanova koje posluju sa državom, odnosno sa njom potpisuju ugovore o nabavkama ili od njenih organa, službi i agencija dobijaju subvencije, bar dok ti aranžmani traju. I u slučajevima u kojima ne postoje vidljivi razlozi za zabranu finansiranja od strane kompanija, te donacije se čak dodatno oporezuju (Nemačka).

Uvođenje zabrana na priloge korporacija često je rezultat prethodnih afera. Primera radi, ona je u Belgiji uvedena posle afere Daso, kada je istoimena francuska vazduhoplovna kompanija uplatila velike novčane sume na račune lidera vodećih belgijskih partija radi dobijanja unosnih poslova.

Finansiranje od strane sindikata, poslodavačkih unija i građanskih udruženja je u velikom broju zemalja dozvoljena aktivnost (Nemačka, Švedska, Poljska, Britanija, Japan). Tamo gde ona nije dozvoljena (SAD, Francuska, Turska) zabrana se argumentuje odbranom slobodne volje i sprečavanjem mogućnosti ubiranja priloga bez izričite saglasnosti, i čak uz protivljenje dela članstva. No, i u ovim zemljama postoji mogućnost prikupljanja priloga članstva organizacija civilnog društva preko političkih i akcionih komiteta. Najpoznatiji primeri takvih komiteta u SAD su Committee for Political Education (COPE) sindikalne konfederacije AFL-CIO, na jednoj, i poslodavački politički fondovi – Business Industry Political Action Committee (BIPAC), ili American Medical Association Political Action Committee (AMIPAC), na drugoj strani (Beyme, 2002: 116).

U pogledu režima zabrana situaciju u Srbiji, od uvođenja višepartizma, odlikuju tri različita perioda. Prvi, do 1997. godine i donošenja trećeg po redu Zakona o finansiranju stranaka, karakteriše, i pored postojanja i čestih izmena zakonske regulative, gotovo potpuni voluntarizam i arbitrarna pozicija države, odnosno faktički

privilegovani status i pozicija SPS-a i drugih prorežimskih stranaka. Oni su nastali još pre prvih višestranačkih izbora programiranom fuzijom SKS i SSRN Srbije, kojom je SPS postao naslednik značajne imovine i time stekao nemalu početnu prednost u odnosu na konkurente. Ova prednost je nadograđivana permanentnim «reketiranjem» državnih preduzeća i ustanova, kao i konstantnom pretnjom kontrolom poslovanja privatnika sklonih finansiranju opozicionih stranaka. Na drugoj strani, opozicija – «plaćeničko-izdajnička» – konstantno je optuživana za primanje pomoći iz inostranstva. Indirektnu potvrdu ove teze predstavljale su i povremene afere i sukobi unutar opozicionih stranaka oko (zlo)upotrebe priloga prikupljenih od dijaspore.

Zakon iz 1997. godine donosi relativno umeren sistem ograničenja i zabrana. Po njemu, stranke nisu mogle prikupljati sredstva od vlada i drugih organizacija i organa stranih država, kao i od organa države i lokalne samouprave. Zabrana finansiranja stranaka važila je i za organizacije koje posluju sredstvima u držvanoj svojini, kao i preduzeća u kojima je učešće državnog kapitala veće od 10 posto.

Novi Zakon iz 2003. godine proširuje ovu listu, sa pravom, na anonimne darodavce, verske i humanitarne organizacije, privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama (dok postoji takav ugovorni odnos), kao i preduzeća i organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

Međutim, proširenje ove liste zabrana i na sva strana fizička i pravna lica, sindikate, sve uvoznike i izvoznike, prodavce i proizvođače akciznih proizvoda nosi rizik krutog i ekstenzivnog sistema ograničenja koji za efekat, po pravilu, ima zaobilaženje i nedelotvornost zakona.

Inače, u Srbiji izvan izbornih kampanja privatni izvori finansiranja imaju skromno učešće u finansiranju stranačkih troškova i aktivnosti. Ni masovne stranke sa preko 100 hiljada članova poput SRS i DS ne mogu, na godišnjem nivou, da od članarine namaknu milion evra. Udeo (neredovno plaćanih) članarina u partijskim prihodima kreće se u rasponu od 2 do 10 % (Goati, 2006: 196). Donacije fizičkih i pravnih lica – pojedinaca i preduzeća koje prelaze iznos od 80 evra i koje su stranke obavezne da prijave – takođe se kreću kod većine stranaka u rasponu od 20 hiljada (DSS, G17 plus) do 50 hiljada evra (DS) na godišnjem nivou.

Da bi popunile partijsku blagajnu, gotovo sve partije svojim funkcionerima, poslanicima i nosiocima državnih funkcija naplaćuju neku vrstu „partijskog poreza i priloga“ koji se najčešće evidentiraju kao „dobrovoljni prilozi“. Ovi prilozi su ili u fiksnom iznosu (G17 plus) ili se utvrđuju u visini od 3 do 5 % plata stranačkih funkcionera ili čak 30 % primanja poslanika i državnih funkcionera (SPO, SPS, DS).

U strukturi rashoda koji se u izveštajima kreću nešto ispod ukupnih prihoda, odnosno u visini davanja iz državnog budžeta između četvrtine i trećine čine troškovi zarada zaposlenih, slede troškovi zakupa i održavanja prostora i materijalni troškovi.

## Dometi i granice privatnog finansiranja

Zaključujući razmatranje privatnih izvora finansiranja stranaka možemo formulirati tri manje-više opšteprihvaćena stava.

Prvi, čini uverenje da je privatno finansiranje stranaka poželjno, čak neophodno jer stimuliše političku participaciju građana, doprinosi širenju političke ponude i time, bar indirektno, političkoj edukaciji i socijalizaciji. Privatno finansiranje je, na drugoj strani, i neophodna brana preteranoj etatizaciji političkih stranaka i njihovoj zavisnosti od državnih dotacija. Preterano oslanjanje na državu stranke izvlači iz sfere civilnog društva, lišava ih funkcije medijatora između civilnih aktera i političkih institucija i pretvara u, istina alternativan i konkurentan, sektor za propagiranje projekata i mera državnih organa.

Privatno finansiranje, međutim, mora biti i stvar pažljivo odmerenih, podignutih i kontrolisanih brana u pogledu visine i vrste priloga ako se želi očuvati slobodni i fer karakter izbora i njihova legalnost i legitimnost.

Utvrdjivanje gornjih limita pojedinačnih priloga fizičkih i pravnih lica, kao i obaveza registrovanja priloga, za osnovni cilj imaju očuvanje prostora javnosti, autonomije i pluralizma, jer strankama ostavlja bar izvestan prostor za manevar između pritisa i «ucenjivačkog potencijala» krupnih finansijera. Ograničenja kruga davalaca priloga za funkciju imaju pokušaj da se preduprede interesni aranžmani koji sa velikom izvesnošću vode korupciji, kao i da se spreči prodor «prljavog novca» u politiku.

### 2.2. Javno finansiranje

Slabosti i ograničenja privatnih izvora finansiranja predstavljali su osnov za nastanak i kasniji razvoj i širenje više od pola veka stare prakse javnog, državnog finansiranja političkih stranaka i stranačkih izbornih kampanja. Različiti oblici javnog finansiranja danas ne postoje tek u malom broju zemalja poput Velike Britanije, Irske, Malezije ili Indije. Zapravo, čak i u ovim zemljama postoje neki oblici, ograničenih i selektivnih, javnih davanja poput državne potpore radu opozicionih parlamentarnih stranaka u Velikoj Britaniji, kako bi one obavile svoju važnu političku funkciju kritičkog korektiva i alternacije strankama na vlasti.

Pored njih, još su SAD, Portugalija i Holandija zemlje koje visoko drže zastavu dominantnog samofinansiranja stranaka. Udeo direktnog državnog finansiranja u ukupnim prihodima političkih stranaka u drugim zemljama kreće se od «skromnih» četrdesetak posto u Nemačkoj do gotovo 60 posto u Francuskoj i svih sedamdeset-osamdeset posto u Španiji i skandinavskim zemljama (Katz i Mair, 1994: 141).

Državno finansiranje redovnog rada političkih stranaka danas predstavlja standard u većini kontinentalnih država zapadne Evrope. Budžetska sredstva su

najveća stavka u kasama političkih stranaka u Italiji, Španiji, Švedskoj, Nemačkoj, a od velikih finansijskih skandala devedesetih godina u Francuskoj koja jedina od navedenih država primenjuje većinski izborni sistem za parlamentarne izbore. U Nemačkoj, u periodu 1991-1999, sredstva iz javnih izvora činila su u proseku 31,5 posto budžeta političkih stranaka, dok je, primera radi, u Italiji to više od polovine sredstava. U Francuskoj je sredinom devedesetih uvedeno zamašnije finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora koje koincidira sa zabranama donacija od strane svih, bilo privatnih, bilo državnih ili mešovitih kompanija. Jasno je da je ovde finansiranje iz javnih izvora primenjeno kao antikoruptivna mera (Nassmacher, 2003: 117-127).

Sredstva koja zapadnoevropske države odvajaju za finansiranje redovnog rada političkih stranaka mere se, čak, stotinama miliona evra. Direktno javne dotacije političkim strankama u Nemačkoj u periodu 1995-1998. godina iznosile su blizu milijardu nemačkih maraka godišnje, što iznosi oko 4 nemačke marke po biraču (približno 2 evra). Ovaj iznos ne uključuje donacije iz budžeta za finansiranje ostalih partijskih organizacija poput omladinskih organizacija, fondacija ili instituta. U Francuskoj se iznos direktnih javnih dotacija političkim strankama i kandidatima popeo 1995. godine do približno 10 evra po biraču. Poređenja radi, u Srbiji je iz republičkog budžeta za finansiranje redovnog rada političkih stranaka u 2005. godini izdvojeno 330 miliona dinara što iznosi nešto više od 0,5 evra po biraču.

Velika većina postkomunističkih zemalja takođe pripada grupi država u kojima u stranačkim prihodima javni izvori dominiraju nad privatnim davanjima. Primera radi, 2002. i 2003. godine u Sloveniji i Srbiji učešće države u finansiranju partija se kretalo između 60 i 80 posto ukupnih stranačkih prihoda (Goati, Nenadić, Jovanović, 2004: 96-100).

Sudeći po izveštajima, za 2006. godinu, partije u Srbiji su siromašne i raspolazu imovinom koja vredi manje od 100 000 evra (SPS i NS), između 100 000 i 300 000 (G17 plus, SPO, DSS i DS), ili se, u slučaju radikala, kreće u maksimalnom iznosu od oko milion evra. Ukupni stranački godišnji prihod u slučaju dve najveće stranke SRS i DS ne prelazi iznos od 1,5 miliona evra, dok se kod ostalih partija kreće u rasponu od 300 000 do 400 000 evra (NS, SPS, SPO, G17 plus) do oko 800 000 evra (DSS). Naravno, jedini pouzdani podaci su iznosi koje stranke dobijaju iz budžeta. Prema relevantnim izvorima i procenama budžetska sredstva čine čak 70-90 % stranačkih prihoda.

## **Namena, vrste i način raspodele sredstava javnog finansiranja**

Sistemi sa javnim finansiranjem stranaka međusobno se razlikuju, pored razlike u pogledu značaja i relativnog udela sredstava iz javnih izvora, i u odnosu na različita konkretna određenja u pogledu kruga primalaca i svrhe dotacije iz javnih izvora, kao i nivoa njihove distribucije.

Dotacije po svojoj nameni mogu biti usmerene ka pokrivanju izbornih troškova (Francuska, SAD, Italija, Kanada, Poljska) ili ka radu u parlamentu i redovnim stranačkim aktivnostima (Austrija, Češka, Grčka, Mađarska), ili i ka jednoj i ka drugoj nameni, poput prakse u Srbiji i većini zemalja u tranziciji.

Specifičan, «mešoviti» slučaj predstavlja Nemačka u kojoj se sredstva, formalno namenjena izbornim kampanjama, strankama dodeljuju u četiri godišnje rate (pri čemu su iznosi najveći u predizbornoj i izbornoj godini) čime se praktično pretvaraju u redovno finansiranje partijskih aktivnosti (Goati, 2004: 77).

Subjekti - primaoci državne pomoći mogu biti političke stranke ili pojedinačni kandidati. Najzad, u pogledu nivoa distribucije sredstava, sredstva se mogu usmeravati ka partijskim centralama ili i, posebno u zemljama sa razvijenom federalnom i regionalnom strukturom, ka regionalnim i lokalnim stranačkim odborima (Australija, Kanada, Austrija, Švedska, Hrvatska, neke države i okruzi u SAD).

Zakonodavac u Srbiji se opredelio za javno finansiranje i stranaka i izbornih kampanja i to na svim nivoima državnog organizovanja.

Operativno posmatrano, državna sredstva namenjena finansiranju izbornih kampanja najčešće se raspodeljuju tako što se jedan deo ravnopravno deli na sve podnosiocce izbornih lista, a drugi deo raspoređuje srazmerno postignutim izbornim rezultatima.

Isti princip najčešće se primenjuje i prilikom finansiranja redovnih aktivnosti parlamentarnih stranaka.

Primerda da se na taj način, bar posredno, cementira zatečeno partijsko-politička i parlamentarna struktura, u jednom broju zemalja, poput Nemačke, otklanja se na taj način što se sredstva iz državnog budžeta dodeljuju i vanparlamentarnim strankama koje su osvojile određeni minimalni procenat glasova (0,5 % u Nemačkoj), pri čemu se za svaki dobijeni glas na izborima dodeljuje određeni novčani iznos.

Ukupna javna sredstva koja se usmeravaju ka finansiranju stranaka i izbornih kampanja vezuju se najčešće za određeni procenat učešća u budžetu države (i regionalnih i lokalnih vlasti) ili za utvrđeni broj prosečnih zarada. Neretko, visina državnih davanja – javne političke finansije, služe i kao parametar za određenje i limitiranje ukupne visine prikupljenih priloga iz privatnih izvora.

## Praksa u Srbiji

U Srbiji su, po Zakonu iz 1997. godine, parlamentarnim partijama obezbeđivana sredstva u iznosu od 6 hiljada prosečnih neto zarada na godišnjem nivou što, po projekcijama za 2003. godinu, nije premašilo iznos od 1,3 miliona evra. Pored toga, za kampanje za parlamentarne izbore stranke su dobijale iznos od dve i po hiljade, a za predsedničke izbore kandidatima je bilo na raspolaganju hiljadu prosečnih neto zarada.

Novim zakonom iz 2003. godine, koji je stupio na snagu 1. 1. 2004. godine, državno finansiranje stranaka postaje nešto izdašnije. Partije za svoje redovne aktivnosti mogu, srazmerno izbornim rezultatima, računati na 0,15 posto budžeta Republike Srbije, kao i na 0,1 posto sredstava iz budžeta teritorijalne autonomije i lokalnih samouprava. Pored toga, u izornoj godini za finansiranje izborne kampanje njima se dodeljuje još 0,1 posto iz budžeta Republike Srbije i 0,05 posto budžeta opština i pokrajine Vojvodine. Realno, radi se, na republičkom nivou, o iznosima koji se kreću između 4 i 7 miliona evra – približno o iznosu od 1 evra po stanovniku Srbije.

Primeru radi, za 2006. godinu stranke su iz budžeta dobile nešto manje od 7 miliona evra (547.298.000 dinara), odnosno za oko 750 000 evra više nego što im je pre rebalansa budžeta pripadalo (Blic, 27. 9. 2007).

Pravo na dodelu sredstava iz budžeta stižu stranke koje su prošle izborni cenzus od 5 % na nacionalnim, odnosno 3 % (2004) na lokalnim izborima. Pritom se 30 % sredstava iz budžeta Republike Srbije (oko 1,2 miliona evra) raspodeljuje na jednake iznose svim parlamentarnim strankama, a 70 % srazmerno broju osvojenih mandata. Svaki izabrani poslanik donosi svojoj stranci, odnosno «vredi» oko 12 000 evra godišnje (Goati, 2006: 186).

Primeru radi, za parlamentarne izbore 2007. godine budžetska sredstva (4 miliona evra) deljena su u rasponu od približno 40 hiljada evra za sve učesnike izbora (20) do oko milion evra za SRS koja je osvojila gotovo trećinu mandata.

Za predsedničke izbore iz 2008. izdvojenih 5,2 miliona evra podeljeno je u rasponu između 115 hiljada evra, koliko je dobio svaki od (9) kandidata, do čak preko 4 miliona evra koliko je dobio pobednik Boris Tadić.

Kada je o finansiranju izbornih kampanja reč, novi zakon predviđa da se sredstva raspoređuju tako što se 20 posto deli, u jednakim iznosima, svim podnosiocima proglašanih izbornih lista, a preostalih 80 posto samo onima koji su osvojili mandate, i to srazmerno broju dobijenih mandata.

Na ovaj način se dvostruko, i to čak u slučaju kampanja u većem procentu nego kod finansiranja redovnih stranačkih aktivnosti, finansijski nagrađuju akteri čiji izborni rezultati omogućuju parlamentarni status, odnosno pobednika na predsedničkim izborima. Opravdanim se čini zahtev za ravnomernijom raspodelom sredstava za izbornu kampanju pri čemu bi se bar polovina novca za ovu namenu delila u jednakim iznosima svim podnosiocima izbornih lista. Primedba da bi se na taj način u izbornu i političku arenu privukli i „oni koji bi samo da uzmu pare i da se slikaju, ili još gore čudaci i politički ekstremisti“ može se lako otkloniti odredbom da oni koji ne osvoje određen udeo glasova na izborima, recimo 1 %, moraju vratiti dobijena sredstva. Istovremeno, tako bi se uz veću pravičnost i jednakost izbornih šansi dobila i ozbiljnija i redukovana izborna ponuda.

Najzad, Srbija pripada grupi zemalja u kojima visina državnih davanja, odnosno javne političke finansije služe kao limit – plafon za utvrđivanje visine



prikupljenih sredstava iz privatnih izvora. Po Zakonu iz 2004. godine, ograničeni su kako ukupna visina, tako i iznos pojedinačnih privatnih priloga, i to i za finansiranje izborne kampanje i za finansiranje rada stranke. Svi privatni izvori finansiranja izborne kampanje jedne stranke ne smeju preći petinu ukupnih sredstava predviđenih za tu namenu budžetom, što se imajući u vidu skromna budžetska sredstva, posebno na lokalnom nivou, pokazalo kao nerealno, nepotrebno i praktično neodrživo rešenje.

Drugu, značajnu slabost zakonskog rešenja čine praktično neizvodljive odredbe po kojima se limiti za prikupljena sredstava u kampanji određuju u odnosu na broj osvojenih mandata koji je, naravno, nemoguće predvideti pre izbora. Stoga je limit potrebno vezati za unapred predvidljive veličine, poput određenog apsolutnog iznosa ili broja prosečnih plata na određenoj teritoriji.

Udeo priloga pojedinačnog fizičkog lica ne sme pri tom preći 0,5 posto, a pravnog lica udeo od 2 posto ukupno prikupljenih sredstava iz privatnih izvora za finansiranje kampanje stranke ili kandidata.

Na republičkim parlamentarnim izborima iz 2007. godine ti limiti su praktično iznosili oko 4 hiljade evra za fizička, odnosno 16 hiljada evra za pravna lica.

U ovom slučaju je, kao i prilikom utvrđivanja maksimalnog iznosa doprinosa fizičkih i pravnih lica finansiranju redovnih stranačkih aktivnosti, bolje ići na utvrđivanje limita priloga kampanji na osnovu veličine prosečnog dohotka, ili na utvrđivanje određenog apsolutnog novčanog iznosa.

Posebno je pitanje da li je ovo ograničenje uopšte potrebno kada se radi o angažovanju ličnih sredstava kandidata koji učestvuju u izbornoj trci.

Najzad, treći krupan propust čini, sa stanovišta finansiranja, praktično ilegalan tretman grupa građana u izborima, uključiv i izbore na lokalnom nivou vlasti. Budući da nemaju status pravnog lica, grupe građana ne mogu da učestvuju u raspodeli sredstava, niti mogu da otvore račun preko koga bi prikupljali privatne priloge. Na drugoj strani, posledično one nemaju ni obavezu podnošenja izveštaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima.

Obavezom predlagača izborne liste ili kandidata da za finansiranje izborne kampanje otvori poseban račun u banci, koji se ne sme koristiti u druge svrhe, učinjen je i pokušaj da se spreči prelivanje sredstava iz fondova za redovan rad stranke u fondove za finansiranje kampanje. Time su ujedno stvorene i pretpostavke za delotvorniju kontrolu stranačkih finansija.

Na drugoj strani, nešto komotniji plafon – odnos 1:1 postoji u pogledu odnosa visine sredstava koje pojedinačna parlamentarna stranka može iz svih privatnih izvora prikupiti za svoje redovne aktivnosti u odnosu na ukupna sredstva predviđena za ovu namenu iz budžeta.

Vanparlamentarne stranke – stranke koje ne uspeju da preskoče visoki izborni cenzus od 5 posto za republičke, odnosno cenzus od 3 posto za lokalne izbore, mogu za svoj rad da iz privatnih izbora prikupe najviše 5 posto od budžetom

predviđenih sredstava za finansiranje stranačkih aktivnosti, što se pokazuje kao krajnje nedovoljno za iole značajnije stranačko delovanje. Prihvatljivo rešenje bi bilo da se, poput prakse u brojnim drugim zemljama, cenzus za dobijanje sredstava iz budžeta spusti na 1-2 posto dobijenih glasova na izborima.

### Indirektna davanja i pristup medijima

Pored direktne novčane pomoći, veoma su značajne i različite forme indirektnih pomoći i nenovčanih državnih dotacija političkim strankama. Pre svega, partije se najčešće oslobađaju troškova komunikacije i izborne korespondencije, ili su ti troškovi, kao i troškovi zakupa prostora, predmet značajnih popusta ili, kao i novčane dotacije osnov poreskih olakšica. Stranke se pod povoljnim uslovima mogu i kreditno zaduživati. Država plaća i stručni aparat koji opslužuje stranačke parlamentarne grupe.

Najznačajnija forma indirektnih državnih davanja nesumnjivo su besplatni termini koje na medijima koji čine javni servis (ali i u drugim medijima) na osnovu državne regulative dobijaju političke stranke i izborni kandidati. Država, naime, određenjem principa i pravila pravedne raspodele medijskog prostora, pored besplatnih termina, bar indirektno, zajedno sa strankama i medijskim kućama, uređuje i obim i formu «korektnih» upotrebe plaćenih termina i komercijalne političke propagande.

Tako, recimo, u Velikoj Britaniji elektronski mediji su u obavezi da besplatno ustupe prostor za oglašavanje partija i kandidata, pri čemu dve najveće partije – laburisti i konzervativci, dobijaju podjednako vreme za besplatnu promociju, a ostali akteri daleko manje vreme, srazmerno svojoj snazi i uticaju. U Francuskoj i Nemačkoj besplatni termini se dobijaju proporcionalno izbornim rezultatima ostvarenim na prethodnim izborima. Na drugoj strani, u Danskoj, Holandiji i Italiji državna televizija svim strankama ustupa jednako besplatno vreme za promociju (Slavujević, 2005: 239).

Izuzetak u ovom pogledu čine SAD u kojima nema besplatnih termina i celokupno medijsko vreme se, bez limita, mora kupovati po jednakim fer uslovima.

Kada je o plaćenom političkom oglašavanju reč, mnoge ga zemlje ili u potpunosti zabranjuju (Velika Britanija, Holandija, Švedska, Norveška) ili zabrana važi samo za izborni period (Francuska, Nemačka, Irska, Španija).

Činjenica da komercijalno političko reklamiranje eksponencijalno uvećava izborne troškove, kao i da politički spotovi i zakupljeni termini dodatno (i preterano) personalizuju kampanje, u osnovi je argumentacije protivnika plaćenog političkog oglašavanja. Njegovi zagovornici, pak, smatraju da se negativni efekti mogu limitirati ograničavanjem trajanja i uspostavljanjem ravnopravnih uslova za iznajmljivanje plaćenih termina. Iako svojim članicama ne pruža jasnu preporuku u pogledu

prihvatanja plaćenog političkog oglašavanja, i Savet Evrope ističe da medijski regulatorni okvir izbora treba da garantuje zakupljivanje plaćenih termina pod jednakim uslovima i cenama za sve učesnike, kao i mogućnost limitiranja ukupnog vremena (time i troškova) za plaćeno političko oglašavanje (Matić, 2007: 85-86).

Pored uređenja i distribucije termina za besplatne promotivne programe i komercijalno političko reklamiranje, predmet regulativnih pravila, profesionalnih kodeksa i standarda, ali i direktnih dogovora stranaka i medija, jesu i medijski daleko atraktivniji debatni programi poput intervjua, debata ili direktnih duela izbornih takmaca.

Najzad, i redovno novinarsko izveštavanje o kampanji, zbog problema obezbeđenja izbalansiranog tretmana svih izbornih rivala, i to kako kvantitativnog tako i vrednosnog, kvalitativnog, sve je manje stvar autonomije i autoregulacije medijskih poslenika.

U tom okviru poseban problem predstavlja tretman i regulisanje „državnog marketinga“, odnosno ograničenje mogućnosti da političari i na vlasti koriste obavljanje državnih funkcija za dodatno plasiranje poruka biračima.

Prednost nosilaca vlasti nad njihovim izazivačima neke zemlje pokušavaju da anuliraju zabranom izdavanja vladinih saopštenja, za vreme trajanja izborne kampanje (Belgija), ili pravom opozicije na odgovor vladi ako njeni članovi zloupotrebljavaju državnu funkciju u korist izbornog političkog marketinga (Matić, 2007: 92).

Različite javne agencije i medijski saveti pri tom analiziraju poštovanje pravila i signaliziraju slučajeve nekorektne «prljave» kampanje ili pak iznajmljivanja medijskog prostora političkim i izbornim akterima pod različitim, nejednakim uslovima.

## **Prednosti i nedostaci javnog finansiranja**

Poluvekovna praksa javnog finansiranja partija opravdala je osnovnu, defanzivnu i odbrambenu, funkciju javnog političkog finansiranja – da bude korektiv ograničenjima privatnog finansiranja, odnosno nejednakom pristupu privatnim resursima od strane političkih konkurenata.

Javno finansiranje doprinelo je i stabilnijem i kontinuiranom delovanju političkih aktera, time i obnovi njihovih edukativnih i socijalizacijskih funkcija. U suprotnom, velika većina stranaka bi se budila – posle dugog perioda međuizborne političke hibernacije, poput medveda, ili nicala pred izbore, poput pećuraka posle kiše.

Posredstvom javnog finansiranja stranke su postale i relativno autonomne u odnosu na svoje krupne finansijere i «darodavce». No, rast troškova i glad za dodatnim sredstvima nije sprečila praksu stvaranja tajnih partijskih računa i fondova i velike afere poput Kolove u Nemačkoj.

Državno finansiranje stranaka doprinelo je, bar posredno, i smanjivanju političkog ekstremizma, zasnovanog i na osećaju življenja u «političkom getu» i izolaciji. Zajednička okrenutost ka javnim finansijama i regulaciji doprinela je i postizanju saglasnosti o procedurama i pravilima političke i izborne utakmice, time i snošljivijoj i tolerantnijoj klimi u odnosima između političkih partija i kolalicija (Beyme, 2002: 126).

Na drugoj strani, u raspravama o (ne)poželjnosti javnog finansiranja stranaka i izbornih kampanja ističe se pet grupa ili vrsti kritičkih prigovora i razloga protiv učešća države u finansiranju aktivnosti političkih aktera.

Prvi argument govori o rastućoj i ubrzanjoj tendenciji etatizacije partija i nastanku partijskog kartela, odnosno «pluralizovane partijske države», kao nuzproduktu državnog finansiranja stranaka.

Drugi prigovor tiče se paralelnog procesa nastanka, sve moćnije i od birača udaljenije, političke klase. Nju, pored javnog finansiranja, pospešuje i rast troškova i prateća profesionalizacija i komercijalizacija izborne kampanje i ukupnog političkog tržišta.

Treći i četvrti razlog protiv državnog uplitanja u finansiranje stranaka i kampanja zasniva se na stavu da se njima slabi pozicija (vanparlamentarne) opozicije i time doprinosi konzerviranju postojećeg partijskog sistema, odnosno slabljenju njegovog reprezentativnog, demokratskog potencijala.

Peti, unutarstranački razlog i argument čini ocena da državno finansiranje jača pregovaračku moć i poziciju vrha stranke u odnosu na stranačko članstvo i lokalne organe, odnosno doprinosi centralizaciji i birokratizaciji stranaka.

Formiranje državno-partijskog amalgama i razmah i širenje političke klase predstavljaju, međutim, višestruko uslovljene složene fenomene tek delom uzrokovane javnim finansiranjem, pa i profesionalizacijom političkog delovanja. Ne radi se ni o ireverzibilnom i stalno širećem procesu, jer ove tendencije imaju jasnu granicu u mogućem otporu birača, odnosno slabljenju podrške etabliranim u korist novih stranaka, prisutnijih u sferi civilnog društva.

Javno finansiranje, takođe, pod uslovom da pristup državnim sredstvima bude otvoren i za vanparlamentarne stranke sa skromnim, ali ne i beznačajnim, uticajem može čak istovremeno doprineti i otvorenosti i stabilnosti partijskog i političkog sistema.

Političkim zakonodavstvom predviđena decentralizacija finansiranja, odnosno mogućnost finansiranja stranačkih aktivnosti i kampanja stranaka i kandidata i od strane lokalnih i regionalnih vlasti, može preduprediti i potencijalnu, negativnu centralizatorsku i birokratizirajuću tendenciju unutar samih stranaka.

Može se zaključiti da je, uz prethodni uslov postojanja odgovarajućeg institucionalnog aranžmana i prateću demokratsku praksu nadgledanja i kontrole, javno finansiranje stranaka steklo svoju demokratsku legitimaciju i verifikaciju.

Na drugoj strani, sve veće nezadovoljstvo, uzrokovano brojnim finansijskim

skandalima i koruptivnim uplivom novca na politiku, dovodi i do rastućeg otpora građana prema državnom finansiranju stranaka i izbornih kampanja, odnosno «prinudnom» finansiranju političara iz prikupljenih poreskih prihoda. Prethodne finansijske afere i korupcija bili su tako razlog da se u Italiji, na referendumu, građani izjasne protiv državnog finansiranja političkih stranaka.

Još je veći problem kontrole tokova novca u politici, posebno zloupotrebe javnih ovlašćenja i sredstava u usko stranačke i/ili privatne svrhe u postsocijalističkim društvima u tranziciji. Ova društva karakterišu masovni, netržišni javni sektor odnosno država i državni aparati kao veliki poslodavac i istovremeno naručilac dobara i usluga, uz paralelnu raspodelu funkcija po kriterijumu političke lojalnosti (Reed, 2005; Walecki, 2004).

Za praksu (zlo)upotrebe javnih sredstava u izbornim kampanjama od strane vladajućih stranaka i koalicija stvoren je i poseban (eufemistički) termin „administrativni izvori finansiranja“, koji pokriva različite i brojne oblike korišćenja državnih resursa u kampanjama kandidata i stranaka vlasti.

Nisu, međutim, bez značaja svakako ni redovne i kontinuirane „olakšice“ za budžete svih parlamentarnih stranaka u vidu naplaćivanja po cenama znatno nižim od tržišnih (ili čak nenaplaćivanja) troškova rentiranja poslovnih prostora, automobila, prostora za skupove ili troškova putovanja i reprezentacije.

Očito je da i, načelno opravdano, javno finansiranje stranaka i izbornih kampanja može imati i svoju drugu, tamnu stranu medalje.

### 3. Kontrola i javni nadzor nad stranačkim finansijama

Principijelna prihvatljivost i privatnih i javnih izvora finansiranja i poželjnost njihovog kombinovanja, kao i postignuti dogovori i usvojena zakonska rešenja oko optimalnih limita u pogledu strukture, namene, izvora i visine prikupljenih sredstava, otvaraju složena pitanja kontrole i nadzora nad prihodima i rashodima. Ona uključuju i obavezu registrovanja i javnog obaveštavanja o partijskim prihodima i rashodima – stanju partijskog budžeta.

Kontrola i nadzor finansija imaju ulogu da prvo ograniče, ako ne i u potpunosti spreče, predizbornu prodaju velikim donatorima, a onda i naknadnu, postizbornu korupciju. Nastojanje da se spreči podrivanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju stranaka u red osnovnih antikorupcionih zakona. Jednostavno, birači moraju znati ko i koliko novca daje njihovim političkim zastupnicima, odnosno u kojoj meri postoje i odakle dolaze pretnje njihovoj samostalnosti i autonomiji odlučivanja.

Moć novca i nasušna potreba za njim, i interes da dođe do uzajamne razmene usluga i kupovine uticaja, osnovni su razlog da se uprkos zakonskoj regulativi razvijaju brojne «tehnike» vanzakonskog finansiranja stranaka i kandidata.

Plaćanje u gotovom – «na ruke» ili preko «svojih» NVO, pretvaranje priloga u fiktivne poslovne aranžmane i kredite, isplate autorskih honorara za izmišljene usluge, odnosno uspostavljanje računa za fiktivne konsultantske usluge bankama i privrednim preduzećima, samo su neki od primera manipulativnih tehnika nelegalnog punjenja partijskih budžeta.

Na drugoj strani, udeo u «partijskom reketu» u vidu povlašćene i «preusmerene» naplate dozvola, odobrenja i kazni, odnosno ubiranje «partijskog mita» u javnim preduzećima ili «nagrađivanje zaslužnih» poslovima na javnim tenderima i nabavkama, jesu oblici vraćanja duga – protivusluge za dobijene priloge (Rose-Ackerman, 1999).

Partijski budžet se balansira – „pegla“ tako što se realni partijski troškovi prebacuju na državu i njene organe ili se, primera radi, troškovi putovanja i angažovanja dela zaposlenih „knjiže“ na javna preduzeća dobijena u postizbornoj raspodeli političkog plena. Istovremeno sa ispumpavanjem partijskih rashoda ide i „pranje“, odnosno legalizacija dela stranačkih prihoda koji dolaze iz koruptivnih operacija vezanih, recimo, za nameštanje tendera na javnim nabavkama, proces privatizacije ili „proguravanje“ određenih odluka i uredbi koje idu u prilog moćnih „sponzora“.

U Srbiji se, recimo, tako popuni jaz između približno 2-3 miliona evra koliko (legalno) prihoduju najveće parlamentarne stranke i bar tri puta većeg iznosa „cene njihovog koštanja“ – pod uslovom da stranke, po realnim iznosima, plaćaju same sve svoje troškove.

Ako je logika rasta spirale korupcije izražena kroz čuvenu formulu: korupcija = diskrecija + monopol - odgovornost, onda bi, sasvim suprotno, njeno preokretanje podrazumevalo smanjenje diskrecionih ovlašćenja nosilaca vlasti i državnih činovnika i ukidanje monopola i jačanje tržišne ponude. Naravno, jačanje odgovornosti, uz paralelno razvijanje mehanizama kontrole i nadzora i kažnjavanja slučajeva političke korupcije, čini treći, ključni element svake efektivne antikoruptivne strategije.

Njihova kontrola i sprečavanje predstavljaju, bez sumnje, nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke institucije i aktere. Složeni poslovi kontrole i nadzora stranačkih finansija i monitoringa stranačkih političkih i izbornih aktivnosti jesu zato predmet zajedničke odgovornosti partijskih i državnih organa, ali i legitimnog angažovanja i pomoći ekspertskih organizacija iz civilnog sektora.

Partijski organi, ali i sami kandidati na izborima, preuzimaju obavezu primanja novčanih donacija isključivo preko računa, kao i obavezu njihovog registrovanja, odnosno obavezu evidentiranja prihoda i rashoda i njihovog objavljivanja u službenom, javnom glasilu posle izbora, odnosno isteka budžetske godine. Pri tom, izveštaji, od zemlje do zemlje, sadrže ili samo ukupne iznose i glavne prihodne i rashodne stavke ili postoji obaveza podnošenja detaljnih izveštaja o svim prihodima i rashodima, uključiv i vrednovanje i naknadnu procenu pruženih nematerijalnih usluga.

Po formi i sadržaju, izveštaji mogu biti pojedinačni ili se zbirno odnositi i na kampanju i na redovne stranačke aktivnosti (Nemačka, Poljska).

U pojedinim zemljama obaveza izveštavanja ne uključuje medije i javnost, već samo podnošenje računa posebnim javnim revizorskim telima u čijoj je ingerenciji nadgledanje političkih finansija (Petak, 2004: 118-119).

Za sporove oko legalnosti izvora ili prekoračenja visine priloga nadležni su redovni sudovi (Velika Britanija) ili posebne izborne komisije i administracija, poput Federalne izborne komisije SAD.

Srpski Zakon o finansiranju stranaka reguliše posebno procedure za utvrđivanje, evidentiranje i kontrolu kako sredstava prikupljenih za redovne aktivnosti stranaka, tako i za njihove izborne kampanje, odnosno za načine njihovog trošenja. Njima se utvrđuje obaveza podnošenja završnog računa i redovnih godišnjih izveštaja o svim priložima koji prelaze iznos od 6 hiljada dinara, kao i izveštaja o imovini političkih stranaka. Završni račun i izveštaji se podnose Odboru za finansije republičke skupštine, koji je u obavezi da podnese prijavu nadležnim organima ukoliko utvrdi nepravilnosti u pogledu prikupljanja, korišćenja ili evidentiranja sredstava. Predviđena obaveza objavljivanja izveštaja u Službenom glasniku Republike Srbije obezbedila bi i bar minimum javnosti ovih podataka.

No, primera radi, izveštaj o finansijama za 2005. godinu dostavila je 101 partija, odnosno tek svaka četvrta registrovana, a obavezi objavljivanja izveštaja u službenom glasniku odgovorilo je tek desetak partija.

U odnosu na izborne aktivnosti, radi lakše kontrole, stranke su dužne da otvore poseban račun za prikupljanje sredstava za kampanju, pri čemu se sva plaćanja vrše sa ovog računa. Ukoliko prikupljena sredstva pređu dozvoljene limite, višak se preliva na stalni račun stranke. Predlagači proglašanih izbornih lista dužni su da podnesu izveštaj o finansiranju kampanje u veoma kratkom roku od 10 dana posle održavanja izbora. Izveštaji, koji sadrže podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih sredstava, podnose se Republičkoj izbornoj komisiji (RIK), koja za kontrolu izveštaja ima rok od samo 90 dana. I ovi izveštaji se, po slovu zakona, objavljuju u Službenom glasniku o trošku predlagača izborne liste.

Dosadašnje iskustvo u primeni ovog zakona u Srbiji pokazuje, međutim, da formalni karakter ovih izveštaja, kao i manir i najvećih stranaka da prijave imovinu čija vrednost ne prelazi iznos od nekoliko stotina hiljada evra, ali i kašnjenje sa uplatama sredstava iz budžeta i neopremljenost i nekipiranost organa kontrole da efikasno ostvare svoju ulogu, čine zakonska rešenja praktično neprimenljivim (CeSID, 2005: 29-43).

Najveći problem i ključnu slabu tačku prakse u Srbiji predstavlja zakonsko rešenje kojim su nadzor i kontrola nad partijskim budžetima i troškovima kampanje podeljeni između Odbora za finansije republičkog parlamenta i RIK-a (Republičke izborne komisije), organa u čijem sastavu i radu dominantnu ulogu imaju predstavnici stranaka. Rešenje po kojem predstavnici stranaka imaju ključnu ulogu u kontroli

stranačkih finansija polazi od iste logike po kojoj bi zečevi najbolje čuvali šargarepu. Istovremeno, oba organa su lišena dovoljnih sredstava i pratećih službi za efektivno delovanje i praktično bez mogućnosti da sankcionišu kršenje zakona. Preporuke IFES-a i drugih međunarodnih organizacija i praksa u okruženju govore u prilog formiranja posebnog, autonomnog i autoritativnog, tela zaduženog za kontrolu političkih finansija. Primera radi, u BIH je, na osnovu primene iskustava iz Slovenije, iz redova stručnjaka i od strane parlamenta izabrana Centralna izborna komisija. Ova komisija ima autonomne izvore prihoda, mandat da donosi podzakonska akta i raspoláže Službom za reviziju (Petrić, 2006: 113-316).

Radna verzija Zakona o sprečavanju korupcije u Srbiji sadži sličnu ideju o formiranju Agencije za borbu protiv korupcije kao nezavisnog državnog organa, finansiranog iz republičkog budžeta. Agencija bi se, pored nadzora nad primenom propisa iz oblasti finansiranja stranaka i izbornih kampanja, bavila i rešavanjem sukoba interesa, odnosno nadzorom nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Nastojeći da izbegnu i odlože ovo rešenje, stranke su pristale (za sada) tek na formiranje državne revizorske institucije čiji se članovi biraju na predlog stranaka vladine većine. Ne čudi zato što se politika i političari percipiraju kao najkoruptivniji i to u zemlji u kojoj je, istina padajući (2000 - 1,3; 2007 - 3,4), indeks percipirane korupcije još toliki da se može govoriti o postojanju sistemske „visokonaponske“ korupcije.

Procenjujući, pak, značaj javnog uzveštavanja i nadzora nad stranačkim finansijama, Herbert Alexander ističe uverenje da će «efektivni sastav javnog izveštavanja dovesti do finansijske odgovornosti, povećati poverenje javnosti u izborni proces i suzbiti ekscese i zloupotrebe, povećavajući politički rizik svakome ko je uključen u nepravedne ili ilegalne prakse izborne kampanje» (Alexander, 1976: 172).

### **Iskustva vezana za kontrolu i nadzor**

Imajući u vidu široki repertoar mehanizama zaobilazjenja zakona, potrebno je što više insistirati na kontroli i nadzoru, kako države, tako i organizacija civilnog društva i edukovane javnosti, da se finansije stranaka učine javnim i transparentnim.

Komparativna praksa pokazuje da je neophodno da telo koje vrši nadzor i kontrolu finansiranja ima uvid u svu dokumentaciju stranke, kao i mogućnost, kada god se sumnja u istinitost podnetih izveštaja o finansijama, da šalje svoje revizore. To podrazumeva i mogućnost da ovaj organ može da sankcioniše stranku koja je prekršila zakon, ne samo novčano, nego i uskraćivanjem daljeg finansiranja, a u ekstremnim slučajevima i isključivanjem iz izborne trke. U letonskom zakonu,



primera radi, predviđeno je, u slučaju kontinuiranog i alarmantnog kršenja zakonskih odredaba, čak i ukidanje stranke.<sup>1</sup>

Da bi se zadovoljio kriterijum javnosti potrebno je da stranka ali i državne institucije pružaju podnete izveštaje na uvid građanima ili nevladinim organizacijama.

U Letoniji je ovo pitanje rešeno tako što su stranke obavezne da svoje izveštaje i račune publikuju i objavljuju na internetu, pri čemu su ove odredbe zakona striktno i za njihovo nepoštovanje predviđene su kazne. Pored toga, od stranaka se očekuje da objave za svakog donatora: ime i prezime, identifikacioni broj, visinu te donacije i total. Sporazumi sa reklamnim agencijama, medijima ili PR agencijama, kao i informacija o prijemu donacije mora biti prosledena najkasnije 10 dana po njenom prijemu. Ova rešenja omogućuju bolji uvid javnosti, a ujedno sužavaju prostor strankama za eventualne malverzacije.

Kontrolni organ u ovoj zemlji je Biro za prevenciju i borbu protiv korupcije koji je odgovoran premijeru, a njegovog šefa bira skupština na predlog vlade, u čemu se ogleda izvor njegove velike moći. Ovaj Biro ima tri funkcije: nadzor i kontrola finansiranja partija, istraživanje mogućih konflikata interesa i proveravanje/revizija finansijskih izveštaja državnih službenika.

S druge strane, slovačko zakonodavstvo naglašava da, pored stranaka, i elektronski mediji, štamparije, izdavači štampanih medija imaju obavezu da objave koliko je svaka politička partija potrošila na svoju promociju ili reklamu, što dovodi stranke u situaciju da ne smeju da prikrivaju stvarne sume u svojim izveštajima. Kontrola je podeljena između Ministarstva finansija i Komiteta za prevenciju konflikata interesa državnih službenika koji je pri Nacionalnom savetu (parlament). Izveštaji se predaju parlamentu, ali parlament šalje Ministarstvu finansija listu onih partija koje nisu predale kompletne izveštaje ili ih nisu predale uopšte ili se sumnja u njihovu istinitost. U tom slučaju zaustavlja se svako državno finansiranje za one partije koje su na listi, dok te izveštaje ne srede.

Međutim, pored dobre zakonske regulative, u Slovačkoj je i rad nevladinog sektora u ovoj oblasti bio veoma značajan. Naime, na inicijativu dve nevladine organizacije, Transparency Slovakia i The Alliance for Promotion of Fair Play, deset vodećih partija je potpisalo Pravila ponašanja, kojima su se obavezale na vođenje fer i korektno kampanje, a pet partija je potpisalo i Pakt o transparentnom prikazivanju finansija. Pored toga, ove organizacije su sastavile bazu podataka, koja je osnov za dugoročni uticaj javnosti i nevladinog sektora.

Baza podataka sadrži na hiljade imena i obnavlja se svakodnevno, a korišćenjem pretraživača svaki građanin može da vidi ko dotira neku stranku, sve podatke o tom donatoru, uključujući i njegova učešća na raspisanim tenderima i podatak kako je na njima prošao. Na ovaj način se stvara jedna sveobuhvatna slika

<sup>1</sup> 1 Letonski i slovački case study urađeni prema Q. Reed, *Monitoring Political Finance: A Handbook for NGOs*, Budapest, Open Society Fund, 2004.

o tome ko i na koji način finansira političke stranke, odnosno da li donatori na taj način, bar potencijalno, kupuju sebi neku korist.

Imajući ove pozitivne primere u vidu, može se zaključiti da je kontrola javnosti moguća samo ukoliko država, kada je ovaj segment partijskog delovanja u pitanju, insistira na potpunoj primeni (realnih i ostvarivih) zakona i na detaljnijoj kontroli.

Uloga nevladinih organizacija i javnosti je da stvaraju pritisak za donošenje zakona o slobodnom pristupu informacijama, pokreću inicijative za izmene zakona, iniciraju javnu debatu, stavljaju na dnevni red određene teme, prikupljaju informacije i konstantno prate rad političkih partija i političara, i samim tim vrše određeni stepen javne kontrole.

## L I T E R A T U R A

1. Alexander, H.E., 1989, *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge: Cambridge University Press
2. Beyme, Klaus, 2002, *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
3. Pinto-Duschinski, M., 2002, *Financing politics: A Global View*, *Journal of Democracy*, Volume 13
4. Katz, R., Mair, P., 1994, *How Parties Organize*, Sage, London
5. Goati, Vladimir, 2004, *Partije i partijski sistem Srbije*, OGI Centar, Niš
6. Kregar, Josip, Marko, Jozef, 2004, *Finansiranje političkih stranaka*, u: *Država i političke stranke* (ur. Ivan Papić), Narodne novine – Hrvatski pravni centar Zagreb
7. Matić, Jovanka, 2007, *Izveštavanje javnog servisa o izornoj kampanji*, u: *Javni servis Vojvodine*, Novosadska novinarska škola, Novi Sad
8. Mair, P., 1997, *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press
9. Nassmacher K.H., 2001, *Introduction: Political Parties – Funding and Democracy*, London, Paperback
10. Open Society Justice Initiative, 2005, *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, Open Society Institute, New York
11. Petak, Zdravko, 2004, *Usporedna analiza finansiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu*, u: *Država i političke stranke* (ur. Ivan Prpić), Narodne novine – Hrvatski pravni centar, Zagreb
12. Petrić, Branko, 2006, *Kontrola finansiranja političkih stranaka – propisi i praksa u BiH*, u: *Izbori i izborne koalicije (Zbornik radova)*, IDES, Bijeljina
13. Rose-Ackerman S., 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press
14. Sartori, Đovani, 2003, *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd
15. Slavujević, Zoran, 2005, *Politički marketing*, FPN – Čigoja štampa, Beograd
16. Stojiljković Z., Milosavljević M., Vuković Đ., Simić M., 2005, *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd
17. Walecki, Marcin, 2004, *Political Money and Corruption*, IFES, Washington

Srećko Mihailović, sociolog  
 Institut društvenih nauka, Beograd

## JAVNO O TAJNOM. OD ČEGA ŽIVE POLITIČKE STRANKE?

Rimski imperator Vespazijan (živeo od 9. do 79. godine naše ere) zaključio je da „novac nema miris“. U jednoj studiji koju je pravila IDEA primećeno je, pak, da kad je reč o izborima, da “miris novca može biti veoma neprijatan”, uz napomenu da su “političke stranke veoma skupe za održavanje”. Uz ove napomene dobro ide ono što je američki senator Mark Hanna, politički bos iz Ohaja, rekao 1895. godine: “Dve stvari su važne u politici. Prva je novac, a te druge ne mogu da se setim.”<sup>2</sup> Možda još nije na odmet prisetiti se onoga na šta podseća Valter Kegić, profesor istorije na Univerzitetu Čikago, u New York Times od 15. jula 2007. (a prenosi Politika od 19. jula 2007): „Surove sankcije za uzimanje mita imaju dugu i krvavu istoriju. /.../ U Vizantiji, u 11. veku, korumpirane zvaničnike su oslepljivali i kastrirali /.../ Pored oslepljivanja i bičevanja, one koji su uzimali mito deportovali su, a njihovu imovinu konfiskovali. Što se kastracije tiče /.../ ona nije bila zakonska kazna, već /.../ je 'zavisila od besa javnosti!'“

U uvodu u Dosije AIM-a iz 2003. godine „Korupcija i organizovani kriminal“<sup>3</sup> u balkanskim zemljama, između ostalog, piše: “Možda su i tačne ocjene da su novonastale nezavisne balkanske države okončale svoje ratove. No nesumnjivo je da su većina njih, ako ne i sve postsocijalističke države regiona, okovane nalazeći se u kandžama organizovanog kriminala i korupcije koji se sve više i više manifestuju kao razorni po ovdašnje krležave demokratije postavši toliko snažni da kontrolišu ključne društvene segmente. Ovo je možda i očekivan rezultat u društvima u kojima je politika shvaćena kao najrentabilniji biznis koji omogućuje bogaćenje preko noći i obilje privilegija. Ali, zato, ne podliježe nikakvoj odgovornosti./.../ I, baš zato cinici vele: ‘Balkanom vlada multietnička mafija kojoj sekundiraju nacionalističke političke elite! Moglo bi se reći i obrnuto. /.../ Poznata izreka da sve države imaju kriminalce a samo na Balkanu kriminalci imaju svoje države mogla bi se dopuniti konstatacijom da se u svim državama možete suočiti sa zakonom zbog svoje krivice, jedino u nekim ovdašnjim možete nastradati zato što ste nevini.” – Može se pomisliti da su ovakve ocene preterane i da su u pravu istraživači NDI kada su na osnovu istraživanja procedure finansiranja političkih partija u 22 zemlje, zaključili “da većina sredstava političkih partija i kandidata potiče iz legitimnih izvora” (Bryan and Baer, 2005: 3), no pre sam sklon da više poverenja dam prethodno iznetoj oceni. Utoliko pre što tu

2 “There are two things that are important in politics. The first is money and I can't remember what the second one is.” Navedeno prema: “Quest for Dollars Drives Presidential Politics,” Miles Benson and Michael Shanahan, Newhouse News Service (from Sunday Republican, Springfield, MA, April 23, 1995).

3 <http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30527-doss-01-01.htm>

ocenu mogu potkrepiti i našim nalazom iz javnomnjenjskog CeSID-ovog istraživanja iz 2005. godine po kojem najviše ispitanika smatra da Srbijom vladaju kriminalci – 28 %, a tek potom na vladarskoj rang listi slede: političari – 23 %, međunarodna zajednica – 19 % i na kraju vlasnici velikih preduzeća – 11 % (tu je i 19 % onih koji su rekli da ne znaju ko vlada Srbijom).

Iznetu ocenu o korumpiranosti balkanskih zemalja potvrđuju i nalazi istraživanja CPA iz 2002. godine. Lideri političkih partija i lokalni politički lideri, prema nalazima ovog istraživanja, u velikoj su meri korumpirani ("gotovo svi" + "većina je korumpirana") po mišljenju tri petine ispitanika (59 %). Oni na listi korumpiranih profesija dele peto i šesto mesto (ispred su samo carinici, lekari, policajci i advokati, a iza biznismeni, poreski službenici, sudije... ministri na trinaestom mestu, poslanici na četrnaestom mestu, službenici u ministarstvima na petnaestom, itd.). – Možda je zanimljivo da su građani koji su tada bili pristalice opozicionih partija imali kritičniji odnos prema liderima nego građani koji su bili pristalice DOS-a (74 % prema 59 %).

Građani Srbije su tada bili kritičniji prema liderima svojih političkih partija od svih zemalja u regionu, s tim što je slična ocena obima korumpiranosti u BiH (56 %), Albaniji (55 %), Rumuniji (54 %), a manja korumpiranost viđena je u Makedoniji (45 %), Bugarskoj (44 %) i naročito u Hrvatskoj (39 %).

Da li u Srbiji kao tipično balkanskoj zemlji, u kojoj je ubijen predsednik vlade<sup>4</sup> koji je govorio kako sve države sveta imaju kriminalce, a samo u Srbiji kriminalci žele imati državu<sup>5</sup>, da li se u takvoj zemlji može smisljeno pitati za načine finansiranja političkih stranaka i njihovih ljudi i poslova. Smislenost pitanja podrazumeva barem malu šansu za dolaženje do odgovora na postavljeno pitanje! Da li takva šansa postoji u Srbiji? Da li se može doći do podataka od čega partije žive i za šta žive?

U jednom nedavno obavljenom istraživanju (2003–2004. godine) NDI u 22 zemlje (Afrika, Južna Amerika, Azija, i centralna i istočna Evropa – Rumunija, Bugarska, Makedonija i Hrvatska), između ostalog, utvrđeno je da su "Obrasci finansiranja političkih partija /.../ ekstremno mutni, odluke o prikupljanju i trošenju novca obično su kontrolisane i vođene od strane samo nekoliko pojedinaca. Relativno malo političara može da pruži konkretne detalje o operacijama partijskog finansiranja"

4 Čuvana rečenica – konstatacija da sve države sveta imaju kriminalce, a da samo u Srbiji kriminalci imaju svoju državu, obično se pripisuje Zoranu Đinđiću iako je njeno važenje prošireno na Balkan, a verovatno i šire. Nalazio sam je u karakterisanju stanja u Hrvatskoj, u Crnoj Gori, u Bosni i Hercegovini... No u svemu tome je nesumnjivo da kriminalci, svugde u svetu, barem nastoje da kupe državu ili, tačnije, neke njene delove. O tome svedoči i predsednik Interpol na Sedmoj međunarodnoj konferenciji o borbi protiv korupcije, održanoj u Pekingu 1995. godine, kada navodi četiri načina na koji kriminalci troše nelegalno stečen novac. Jedan od ta četiri načina je politička korupcija: "Kriminalci imaju 'svoje' političare koje plaćaju i tako učestvuju u političkom životu zemlje, obezbeđujući svoje interese na najvišem društvenom nivou" (citat prema Teofilović, 2004: 199).

5 Kao i da se do same te države stiglo putem podmićivanja. „Posle mnogih izjava i protesta što ih je uputio Porti, Miloš se rešio da dobije ono što želi – podmićivanjem turskih glavešina u Carigradu. Zato je poslao srpskom poslaniku pedeset hiljada dukata i posavetovao ga u pismu. „Ne gledaj koliko ćeš dati, već šta ćeš dobiti.“ – (Baranin, Dušan, 1976. Knez Mihailo. Beograd: Izdavačko preduzeće Sloboda, str. 229).

(Bryan and Baer, 2005: 3).

„Basnoslovne donacije tajkuna iz redova partijskih prijatelja i zloupotrebe javnih preduzeća, kao stvarne izvore bogaćenja političkih stranaka u Srbiji nemoguće je dokumentovano razotkriti“ (Blic, 11. 9. 2007) Ovakva nedostupnost podataka o izvorima i visini novca koje političke stranke nabavljaju za svoje potrebe, uključiv tu i potrebe vezane za izborne kampanje, u svim zemljama u kojima nisu odomaćene stroge procedure kontrole tokova novca, daje pravo politikolozima i svim drugim istraživačima političkog života na slobodne pretpostavke o poreklu partijskog novca. Tajne u koje je umotana partijska blagajna čine legitimnim nagađanja istraživača, što u krajnjoj liniji može da šteti imidžu i ugledu i onih partija koje nisu ogrezle u najrazličitije, manje ili više, koruptivne tehnike prikupljanja novca.

Uobičajena „logika“ kojom se služe novinari i drugi istraživači, u odsustvu odgovarajućih podataka o izvorima partijskog novca, prilično je jednostavna: partije troše velike količine novca za plate svojih ljudi, za partijske aktivnosti, a naročito za izborne kampanje. Te pare odnekud mora da dolaze. Ko u našem društvu jedino ima para, to su raznorazni tajkuni, Dakle, partije troše tajkunski novac.<sup>6</sup> Tajkuni ne daju novac „na lepe oči“, pitanje je dakle šta oni dobijaju kao kontrauslugu?

Evo kako to može da izgleda na primeru nedavnih predsedničkih izbora u Srbiji. Predsednički kandidati u prvom krugu predsedničkih izbora dobili su nepunih 120.000 evra državnog novca. Prema računici poznavalaca, barem trojici kandidata to nije bilo dovoljno ni da plate spotove koje su emitovali na raznim televizijama.<sup>7</sup> A odakle su, onda, došle pare za ostalo: Troškovi iznajmljivanja „Arene“ na Novom Beogradu kreću se oko 30.000 evra, na „štapske autobuse“ u kojima su pojedini predsednički kandidati obilazili Srbiju odlazi oko 15.000 evra, na bilborde, kada je reč o glavnim predsedničkim kandidatima, otišlo je najmanje po 50.000 evra<sup>8</sup>; gde su pare za tzv. plaćene termine koji su se pojavljivali na sedam od deset televizija (a imalo ih je šest od devet kandidata), šta je sa troškovima za silne plakate, gde su honorari agencija i ljudi koje su osmišljavali kampanju<sup>9</sup>...

6 O ovoj "logici", na primeru Hrvatske, a to svakako važi i za našu situaciju, posredno svedoči dr Josip Kregar, svojevremeno predsednik Radne grupe za suzbijanje korupcije iz Zagreba: "Naime, sasvim je jasno vidljivo iz cijelog niza afera o financiranju političkih stranaka da su izvori sredstava, kojima političke stranke raspolažu, nejasni. Ne zna se, zapravo, otkuda im novac kojim plaćaju skupe predizborne kampanje – oglose u novinama, velike postere, televizijske spotove i tako dalje. A tko ima novca u Hrvatskoj, to je sasvim vidljivo i dosta jasno. To su ljudi koji su se obogatili u procesima privatizacije, to su kompanije koje su imale posebno povoljan položaj u pregovorima prilikom kupnje državnih poduzeća. Očito je da oni financiraju predizborne kampanje i političke stranke" (Omer Karabeg, Razgovor s Vericom Barać i Josipom Kregarom, Zarez, No 157, 16. 6. 2005).

7 Po zvaničnom cenovniku RTS-a, jedna sekunda spota koštala je 44 evra u jutarnjem programu, a u večernjim terminima ispred drugog dnevnika i od 21 do 22 sata, čak 125 evra. Ovome treba dodati podatke agencije AGB Nilsen medija riserč po kojima je ukupno uoči prvog kruga predsedničkih izbora emitovano 2347 spotova - Tadić 906, Nikolić 467, Čedomir Jovanović 438, Velimir Ilić 340... Posmatrano u sekundama Čedomir Jovanović je imao 30.850 sekundi, Boris Tadić 28.990 sekundi, Tomislav Nikolić 13.839 sekundi...

8 Cena zakupa jednog bilborda, za vreme predsedničke kampanje, mreže Media Max, kretala se po zvaničnim podacima od 500 do 3000 evra. Ovome treba dodati da su na dva od tri bilborda u Beogradu bile slike i poruke Borisa Tadića ili Tomislava Nikolića.

9 Najpotpunije podatke o troškovima izborne kampanje u poslednjim predsedničkim izborima sam našao u Betinom izveštaju od 25. januara 2005. – Jadranka Tasić "Kako stranke u kampanjama troše novac iz budžeta? Hitno

Da li političke stranke dolaze do para na nelegalan i nelegitiman način? Ako to tako čine, a nema spora da to čine gotovo sve, da li to pogoršava odnos građana prema političkim strankama?<sup>10</sup> Pitanje je, dakle, koliko načini na koje političke stranke finansiraju svoj rad utiču na odnos građana prema njima? Ili, do kraja kolokvijalno, koliko stranačko muvanje s parama utiče na sve lošiji odnos građana prema strankama? Pre svega, da li je odnos sve lošiji? I ako i nije sve lošiji, činjenica je da postoji nešto što se može odrediti kao loš odnos i da se to može povezati sa muvanjem s parama i oko para!

Uveren sam da bi, ako bi pitali naše građane da li postojeći načini na koji naše stranke dolaze do para utiču na pogoršanje njihovog odnosa prema strankama, dobili potvrđan odgovor. Međutim, takođe sam uveren da bi u nekom složenijem istraživanju u kojem bi detaljno ispitivali činioce koji utiču na proces departizacije ili na pogoršanje odnosa prema strankama, da bi način sticanja partijske imovine bio prilično efemeran činilac. Takođe sam uveren da bi i u slučaju da imamo mogućnost kao što je Amerikanci imaju, da prilikom popunjavanja obrasca za plaćanje poreza navedemo da želimo da izdvojimo određeni iznos za javno finansiranje predizbornih kampanja (pa da tako sponzorishemo određenu partiju), da bi retko ko od nas tu mogućnost zaista iskoristio.

Otkuda ova uslovna osuda nelegalnog i nepoštenog dolaženja do novca i otkuda ovo, pretpostavljeno, odbijanje ličnog učešća u javnom finansiranju stranaka?

Pre svega, treba reći da se i u svetu, pa i u Evropi, prilično kasno javlja osetljivost (moralna i pravna) prema izvorima partijskog novca i procedurama dolaženja do tog novca.<sup>11</sup> Ta tema je bila prilično skrajnuta. I u najboljim radovima o političkim strankama do pre pet-šest decenija, ne nalazimo razmatranja ove problematike, a ako i ima nešto na ovu temu, onda je to šturo i nepotpuno (poput Diveržea). Uostalom s javnim finansiranjem stranaka prvi put se počinje tek sredinom pedesetih godina prošlog veka: Kostarika – 1954, Argentina – 1955, Nemačka – 1959, Austrija 1963, Francuska – 1965, Švedska – 1966, Finska – 1967, Izrael – 1969... (navedeno prema: Herbert E. Alexander, "Money and politics: rethinking a

menjati Zakon o finansiranju partija" (<http://www.portalargus.org/istrazujemo/8393.html>).

<sup>10</sup> Iako je ovo nesumnjivo veoma važno pitanje kako za javnost, tako i za političke stranke, nikako ne treba zaboraviti ni pitanje koje je posebno važno u ovako korumpiranim sistemima kao što je to slučaj u Srbiji: kako stranke mogu da se zaista bore protiv korupcije, ako i same dolaze do novca za svoje aktivnosti na koruptivan način? „Potreba za uključenjem samih partija u bilo koji antikorupcijski napor je evidentna iz dve ključne činjenice. Prvo, nikakvo antikorupcijsko zakonodavstvo ne može biti doneto bez podrške političkih partija koje čine izabranu vlast i kontrolišu parlamentarne akcije. Drugo, čak i kada je antikorupcijsko zakonodavstvo doneto, lakoća sa kojom su političke partije često sposobne da izbegnu regulaciju kroz razne 'rupe u zakonu', znači da prava reforma može doći samo onda kada partije voljno usvoje mere reforme (Bryan and Baer, 2005: 4–5).

<sup>11</sup> O tome svedoči i sledeći navod: "Politički skandali vezani za nelegalno finansiranje političkih partija umnožili su se poslednjih godina u Latinskoj Evropi. /.../ Taj fenomen pokreće tri seta pitanja. Prvo je ovde specifičan problem finansiranja partija i njegova veza sa korupcijom. Drugo, postoji generalni problem koji se tiče prirode skandala i percepcije nelegalnosti: iako to nije novo nezakonito finansiranje je tek nedavno bilo subjekt javnog neodobravanja, medijskog istraživanja i sudskog procesuiranja. Treće, istraživanje veze između partijskog finansiranja i političke korupcije postavlja pitanja o prirodi demokratije u latinskim zemljama (Pujas and Rhodes, 1998: 1).

conceptual framework", in: Herbert E. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989: 14).

Nekoliko velikih skandala u posljednjoj deceniji prošlog veka, vezanih za finansiranje političkih stranaka, u Italiji, Francuskoj, Nemačkoj pokazali su u najmanju ruku nedovoljnost pravne regulacije ovog pitanja. Među tim skandalima posebnu pažnju animira ono što se dešavalo u Nemačkoj gde je kancelar Helmut Kol kreirao ili barem prikrivao tajne fondove, stvorene za potrebe njegove stranke CDU (Demohrišćanska unija) punjene provizijama od izvoza nemačkih tenkova u Saudijsku Arabiju i od preuzimanja rafinerije sa teritorije bivše Istočne Nemačke (Kol je demantovao tvrdnje da su to pare istočnonemačkih komunist<sup>12</sup>). Tajni fondovi su korišćeni za stranačke potrebe, a Helmut Kol je odbio da otkrije donatore, govoreći da drži do reči a obećao je diskreciju.<sup>13</sup>

U ovom kontekstu zanimljivo je da tek sada, 10–15 godina kasnije u odnosu na druge velike evropske zemlje, skandali zahvataju i Veliku Britaniju koja je uzimana kao primer zemlje u kojoj je pitanje finansiranja partija dobro regulisano i u kojoj nema skandala u ovoj oblasti. Nije u pitanju samo istraga u kojoj je saslušan Toni Bler povodom partijske trgovine sa odličjima, pa čak i mestima u Domu lordova, već ono što se dešava sa njegovim naslednikom na mestu premijera, Gordonom Braunom. Kako izveštava Danas od 23. 11. 2007. godine, Braun je uhvaćen u skandalu povodom donacija za vladajuću Laburističku partiju. "Braun se suočio s novinarima na konferenciji za štampu dan pošto je generalni sekretar laburista Piter Vat podneo ostavku, prethodno objavivši da je znao da je glavni donator partije sredstva dostavljao preko udruženja građana kako bi izmakao pravilima transparentnosti. Biznismen Dejvid Abrahams izjavio je da je laburistima uplatio 400.000 funti preko tuđih računa. 'Dogodilo se da političke donacije nisu bile objavljene u skladu sa zakonom, što je potpuno neprihvatljivo, ne može biti opravdano, niti se ubuduće sme ponoviti. Novac nije propisno prijavljen i biće vraćen', dodao je Braun. Braun je rekao da ne može da se seti da li se nekad susreo s Abrahamsom. 'Siguran sam da postoji mogućnost da se to dogodilo, ali ne sećam se da sam vodio bilo kakve razgovore na tu temu. Do subote uveče nisam znao za donacije, niti za praksu da se one ne prijavljuju, kako bi trebalo, Izornoj komisiji. To mi nije bilo poznato', istakao je britanski premijer."

12 Minhenski Zidojče cajtung je javio da je 1990. godine pola milijarde (tadašnjih) maraka prebačeno iz tek ujedinjene Nemačke u Mađarsku i da je novac prethodno bio pod kontrolom komunističke partije nekadašnje Istočne Nemačke.

13 Nenad Briski u NIN-u od 6. januara 2000. godine u tekstu "Ko je opljačkao banku" piše da je Kol "tokom decenije na izmaku primio donacije između milion i po i dva miliona maraka, da ih nije prijavio, na šta je po zakonu bio obavezan, da je novac bio na tajnim računima i da je Kol njime raspolagao po sopstvenom nahođenju. /.../ Najveći problem je, svakako, u kancelaru, koji ne samo da je prekršio zakon o finansiranju stranaka nego sada uporno odbija i da pomogne da se nađe izlaz iz krize. Uprkos insistiranju (novog) rukovodstva stranke Helmut Kol ne pokazuje nimalo spremnosti da navede imena darodavaca, jer "ne namerava da prekrši datu reč". U jednom televizijskom intervjuu bivši kancelar je priznao da je primio novac, naglašavajući da je to učinio za dobrobit stranke. 'Nikada nisam bio korumpiran, nikada nisam uzeo novac za sebe... Ceo život posvetio sam zemlji. Davao sam sve od sebe i u najtežim trenucima. Nikada nisam koristio privilegije... Napravio sam grešku i priznajem je!'"

Institucionalna Evropa je na skandale s kraja prošle decenije reagovala nizom manje ili više obaveznih preporuka početkom ove decenije. Izdvajam tačke 1 i 2 Preporuke 1516 „Finansiranje političkih stranaka“ koja je usvojena na sastanku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (22. maj 2001. godine):

“1. Građani pokazuju rastuću zabrinutost u odnosu na korupciju, povezanu s postupnim gubitkom nezavisnosti političkih stranaka i učestalošću neprimerenog uticaja na političke odluke kroz finansijska sredstva. Skupština je, naglašavajući da su političke stranke suštinski element pluralističkih demokratija, ozbiljno zaokupljena ovom situacijom.

2. Nekoliko skandala povezanih s finansiranjem političkih stranaka u nekoliko država članica Saveta Evrope u svim delovima Evrope zadnjih godina pokazalo je da se ovom problemu mora pristupiti kao pitanju od hitnog značaja kako bi se sprečio gubitak interesa građana za politički život njihovih država.”

Uzimajući, dakle, sve ovo u obzir, ipak se i dalje možemo pitati za razloge izvesne moralne indiferentnosti prema onome što se u nas i u tranzicionim zemljama sličnim našoj dešava u oblasti finansiranja političkih stranaka.

Pre svega, (1) gotovo da je trivijalno govoriti o moralnim aspektima procedura pomoću kojih partije dolaze do novca – svakodnevno smo suočeni sa krađama, korupcijom, pljačkanjem, ucenama, iznudama – i činjenicom da su te pojave pokvarile naš moralni kompas<sup>14</sup>, pa tako ono što partije rade prolazi mimo naših oslabljenih socijalno-moralnih osetila – nepoštenje je uobičajeno, oguglali smo.<sup>15</sup>

Potom, (2) treba imati na umu da partije, i pored zakona koji ih obavezuje na transparentnost, novac nabavljaju prilično tajnovito i da faktički i unutar samog vrha stranke tek eventualno dva-tri čoveka ima uvid u finansijske resurse stranke. Dalje,

(3) mediji se baš i ne bave temom finansiranja partijskih potreba i izbornih kampanja.<sup>16</sup> Mi nemamo medije kojima bi način partijskog sticanja bio razlog za podsticanje moralne panike.

14 Samo u percepciji korupcije i moralnom sudu o koruptivnom ponašanju nalazimo na totalno apsurdan rezime: “Nepošteno je biti pošten”. To sam čuo i kao žalbu mladog lekara kome savest ne dozvoljava da se uključi u koruptivnu mrežu; kao rezignirano pitanje jednog roditelja “Kako da objasnim razloge svog poštenja mom detetu koje je stalnu u društvu dece onih roditelja kojima moral predstavlja devetu rupu na sviralu”; kao pragmatični rezon istaknutog partijskog radnika koji tvrdi da je u “u našoj moralno-političkoj situaciji poštenje jedna od najsumnjivijih stvari”; pa čak i kao iskustveni rezon jednog psihijatra koji je ustvrdio da se čovek “lakše očuva” ako malo popusti svoje stroge moralne kriterijume.

15 Ivana Anojčić pišući u Politici od 24. januara 2008. godine o troškovima glasanja u inostranstvu, opširno navodi reči našeg prevodioca Dejana Stankovića koji već 15 godina živi u Portugalu, pa, između ostalog, kaže: “Deo ovih podataka Stanković je objavio na blogu B92 i stiglo je više stotina komentara, ali kako sam kaže svet nije mnogo ovim iznenađen, jer je objavljen i podatak da je u Ženevi na prethodnim izborima svaki glas koštao oko 3.000 švajcarskih franaka. Valjda smo oguglali na takve stvari. Zato nije ni čudno da posmatrači u Lisabonu budu čerka jednog od kandidata Jugoslava Dobričanina i njen pratilac” (podvlačenja – SM).

16 Ne samo mediji već i istraživači malo pažnje posvećuju ovoj temi, pre svega, zbog izuzetno velikih teškoća dolaženja do pouzdanih podataka o finansijskim resursima političkih partija. Iako se nešto i čuje o tome ko su finansijeri ili koga su partije ucenile da bi došle do novca, to je veoma teško dokazati. Videti o ovome, takođe, u Goati, 2008.



(4) Ako i nisu tajne, partije su procedure namicanja novca stavili u takav lavirint da ne možemo lako da vidimo otkuda novac dolazi i kuda ide, pa ne vidimo stvari kakve one stvarno jesu, već onakvim kako ih partije predstavljaju.

(5) Partije se baš i ne razbacuju novcem, a u troškovima za izborne kampanje javnost i ne vidi razbacivanje para, iako iz godine u godinu ti troškovi enormno rastu.

(6) Partije na vlasti građani prvenstveno percipiraju kroz vlast i institucije vlasti, a ne kao partijsku vlast – iako opozicija stalno pokušava da tu direktnu vezu razotkrije – ona postaje evidentna tek nakratko, u predizbornim kampanjama.

(7) Pare do kojih partije na ovaj ili onaj način dolaze, građani ne vide kao svoje ili narodne, već uvek kao nečije ili nekog do čijeg finansijskog salda nam nije naročito stalo.

(8) Pare koje se uzimaju ne percipiraju se kao pare za ličnu korist, već kao pare za partijsku stvar, a to se bitno drukčije vrednuje nego kad pare uzima pojedinac.

(9) Ima, čak, i pokušaja opravdanja nelegalnog i nelegitimnog sticanja novca od strane političkih partija. U javnomnjenjskim istraživanjima CPA i CeSID-a uoči predsedničkih izbora na kojima se pojavio Bogoljub Karić (2004. godina), često smo nalazili u odgovorima na otvoreno pitanje o razlozima opredeljenja „Za Bogoljuba“, jednu te istu floskulu: „Kada je znao za sebe (valjda da „namakne“ pare), znaće i za nas!“. No, ovakav rezon nije nama bila neka naročita novina.<sup>17</sup>

(10) U Srbiji se još koristi čuvena moralna floskula „Kad mogu oni, što ne bi mogli i mi!“. Uostalom tako je to, što ne bi i mi mogli kada je, kao što se priča, još Džordž Vašington, 1757. godine, na izborima u Virdžiniji glasove kupovao deleći rum, vino, pivo...

(11) Obrtanje stvari naglavce, takođe, pomaže moralnoj aboliciji. Tako, na primer, komentarišući intervju Slobodana Kljakića sa Kostadinom Pušarom (Politika, 14. 10. 2007), Dimitrije Boarov u nedeljniku Vreme<sup>18</sup> (No 877), iznosi zanimljivu tezu, u stvari on obrće uobičajeni smer uticaja na relaciji privredna elita – politička elita. Pa tako on kaže: "Najopštije mesto u spomenutim ocenama dr Kostadina Pušare je da tajkuni imaju ogroman uticaj na političke partije pošto ih plaćaju da osvoje vlast, kako bi zapravo oni sami mogli da vladaju u skladu sa sopstvenim interesima. Naspram ove ocene, bar kada je reč o Srbiji, mogla bi se, opet uopšteno, postaviti i

17 Krsta Civarčić, poslovični novinarski gangster (prema Kulundžiću, 1968), piše u Beogradskom dnevniku od 1. februara 1921. godine: „Optužbe protiv g. Pašića za koristoljublje i srebroljublje nisu nove; g. Prodanović ih je više puta podizao u Odjeku i Narodnoj skupštini, nazivajući g. Pašića najkoruptivnijim čovekom za koga zna politička istorija Srbije (...) G. Pašić je nesumnjivo bogat čovek, neću preterati ako kažem da njegova imanja samo u nepokretnostima iznose preko trideset miliona dinara. Kako se g. Pašić obogatio, ja ne znam; recimo da je on stekao na način kako to predstavlja g. Prodanović, tj. da je sve to zdipio; da li se g. Pašić time diskvalifikovao za funkciju koju on vrši više od trideset godina, tj. da bude vođa svoga naroda? /.../ Ovakav kakav je, sa svim svojim manama, g. Pašić je taman kakav treba narodu. On je najbolje kvalifikovan da vodi narod“ (Kulundžić, Z. 1968, Politika i korupcija u kraljevskoj Jugoslaviji. Zagreb: Stvarnost).

18 Dimitrije Boarov, "Uloga tajkuna u srpskoj demokratiji: Lov na debele mačke", Vreme, broj 877.

kontrahipoteza – da zapravo politički centri moći manipulišu tajkunima radi lične dobiti i očuvanja odnosa snaga u društvu – to jest, u krajnjoj konsekvenci, da su u stvari tajkuni samo dobro nagrađeni i lako potrošivi nosači narodnog novca, koji mimo državnih i društvenih institucija može biti upotrebljen za poslove koje ne može obaviti sama država – na legalan način (kako drugačije spasti Zvezdu, u narodnom interesu). U istoriji Srbije, uprkos svim uverljivim marksističkim tezama da krupan kapital uvek diriguje državom i njen aparat koristi kao aparat sile koji štiti njegove interese, nekako je gotovo uvek bilo obrnuto. Oni koji su uspeli da se domognu političkog monopola (milom ili silom), kontrolisali su sve, pa su s vremenom vreme menjali i tajkunske ekipe.”<sup>19</sup>

Poseban dokaz moralne ravnodušnosti medija i građana prema parama koje na različite načine stiču političke stranke jeste „uznemirenost niskog (do srednjeg) intenziteta” povodom viška para koje su partije u Srbiji dobile iz budžeta Srbije. Evo o čemu je reč. Političke stranke u Srbiji su 2006. godine iz budžeta Republike dobile 547.298.000 dinara, a prema zakonu pripadalo im je 484.539.012 dinara. One su dobile više 62.759.000 dinara ili po sadašnjem kursu, gotovo 800.000 evra. Po Zakonu o finansiranju političkih partija (član 4) suma za finansiranje redovnog rada stranaka iz javnih izvora iznosi 0,15 % budžeta Republike u datoj godini. Partijama je pak isplaćeno 0,15 % od predloženog a ne od usvojenog budžeta – reč je o tome da je Skupština Srbije smanjila ukupan iznos budžeta, a nije izvršen novi proračun novca za partije u odnosu na promenjen iznos budžeta. Kaže se da niko nije primetio ovaj „detalj”.

Pare niko nije vratio. U stvari, kako nam otkriva ministar finansija Mirko Cvetković, one nisu ni dužne da vrate pare jer ga „nisu dobile na nepošten način, već zbog sistemskog problema u zakonu”. I dalje “Mirko Cvetković je objasnio da je zaista došlo do greške prilikom prenosa novca strankama prošle godine i ponovio veći deo onoga što je naveo u pisanom odgovoru, /.../ dodajući da ne misli da postoji zakonski osnov da 'neko unapred vraća novac, jer su ta sredstva na zakonit način bila opredeljena strankama'. On je objasnio da 'ovde nije bilo greške, već je reč o sistemskom problemu, a rešenja za njegovo otklanjanje u 2008. godini već su pripremljena” (Politika, 31. 10. 2007).

---

19 Dimitrije Boarov je nesumnjivo dobar poznavalac naših ekonomskih i političkih prilika. Stoga treba skrenuti pozornost i na njegov komentar (u istom tekstu u Vremenu, broj 877) odnos pojedinih stranaka i tajkuna. “U ovoj, kao i u prethodnim kampanjama, zapravo se stalno ispituje koji je od vodećih tajkuna sponzor koje od danas uticajnih političkih stranaka, a pri tom svi listom koriste moralističke, levičarske ili narodnjačke argumente, bez obzira kako su te stranke, navodno, programski ideološki utemeljene. Tako, na primer, čak i Liberalno demokratska partija, suprotno svom nazivu, napada krupni kapital, iako je finansirana od grupe nekada krupnijih, a sada trenutno sitnijih tajkuna, kojima su pozicije oslabile poslednjih godina. Slično tome, protiv Miškovića je ustao i narodnjački ministar Velja Ilić, koji nekada nije silazio sa Karićeve televizije, a koji je preko svoje stranke vratio u javni život i jednog od najistaknutijih ljudi maglovite duvanske trgovine u regionu. Dodajmo tome i bizarnu okolnost da Radikalna stranka, mada se u velikoj meri ponaša kao baštini Miloševićevih komunista i socijalista, napada nekoliko grupa tajkuna, dok Miškovića, nekako šteti, mada je on navodno finansijer njihovih glavnih političkih konkurenata, što se zasad može objašnjavati samo njihovim refleksnim priklijanjem najjačima (ili su možda u pitanju neki prozaičniji razlozi?).”

Inače, 2006. godine iz budžeta je Srpska radikalna stranka dobila 138.289.574 dinara, Demokratska stranka Srbije – 92.316.542, Demokratska stranka – 61.667.863, G17 Plus – 60.135.419, Socijalistička partija Srbije – 46.343.510, Srpski pokret obnove – 32.551.601, Nova Srbija – 26.421.862, Socijaldemokratska partija – 17.227.256, Građanski savez Srbije – 15.694.821, Srpska liberalna partija – 14.162.387; istu sumu dobile su i Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka, Socijalno liberalna partija Sandžaka i Socijaldemokratska unija (navedeno prema Politici od 20. 10. 2007. godine).

Iznenadujuće je odsustvo javne reakcije na razbacivanje novca na troškove neracionalnog načina organizovanja izbora za naše državljane u inostranstvu. Tako, na primer, član biračkog odbora u stalnom sastavu na biralištu u Sidneju za poslednje predsedničke izbore koštao je oko 3300 evra; u Torontu oko 3150 evra; u Čikagu oko 2900 evra; u Parizu oko 1600; u Moskvi oko 1450 evra; u Podgorici oko 1000 evra; isto toliko u Skoplju... (prema Politici od 24. januara 2008. godine).

Ivana Anojčić piše u Politici od 24. januara 2008. godine da je, na primer, u Lisabonu u Portugalu glasalo 60 ljudi, a nadgledalo ih je 12 iz Srbije čiji je boravak tamo koštao 10.000 evra, Ispada da je jedan glas koštao oko 167 evra. Pomenuta novinarka citira Dejana Stankovića, našeg prevodioca koji 15 godina živi u Portugalu: „Iz Beograda je u Lisabon doputovalo 12 posmatrača. Samo Socijalistička partija Srbije i Srpska radikalna stranka nisu poslale svoje predstavnike, jer posmatrači nisu mogli da glasaju, pa bi tako izgubili po dva glasa na izbornom mestu. Demokratska stranka je kao posmatrača iznajmila „lokalca“, odnosno mene. Tako nisu izgubili glas, a posao koji sam obavio je koštao 30 evra. Ostalim posmatračima je Republička izborna komisija platila put do Lisabona, dnevnice i smeštaj. Po mojim proračunima to je ukupno koštalo oko deset hiljada evra“. Stanković potom kaže da poštuje tu mogućnost da se tamo glasa, „ali sigurno postoji jeftiniji način, jer su ovo izuzetno veliki troškovi. Svoja zapažanja ću napisati i poslati predsedniku republike i predsedniku Skupštine. Činjenica je da ovde ništa nije protivzakonito. Demokratija košta, ali su kandidati mogli da nađu i lokalne posmatrače, a da se uštedeni novac kvalitetnije upotrebi. Zato bi zakon koji ovo omogućava trebalo promeniti.“ – Čovek ne može a da se ne zapita, a koliko bi koštalo kada bi moglo da se glasa elektronskim putem?

Nasuprot veoma oslabele moralne percepcije finansiranja stranaka i izbornih kampanja, moralni kriterijumi se eksplozivno i ekspanzivno javljaju u slučaju primanja novca iz inostranstva (sem ako nije reč o novcu primljenom od pripadnika srpske dijaspore). U mnogim zemljama to nije legalni resurs, a on je zabranjen i prema našem Zakonu o političkim strankama.<sup>20</sup> Danas optužba o primanju novca iz inostranstva ide uz etiketu o „stranim plaćenicima“ i „domaćim izdajnicima“, češće

20 Aprila 2003. Savet Evrope je državama članicama preporučio Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, a u članu 7 tih pravila piše: „Države treba da odrede ograničenja, zabrane ili da na drugi način regulišu priloge stranih donatora“.

se odnose na nevladine organizacije, ali ni pojedine stranke nisu izuzete. Reklo bi se da je danas to deo standardnog arsenala međustranačkih uvreda. – Inače, prema podacima koje daje IDEA za 114 zemalja sveta, u 35 % zemalja je zabranjeno primanje priloga od lica iz inostranstva, u 62 % nije, dok za 3 % zemalja nema podataka (www.idea.int).

Treba, međutim, istaći neke opšte razloge koji dovode do povećane potrebe političkih partija za novcem a što se javlja kao opšta pojava, a ne kao specifičnost ove ili one zemlje, ovog ili onog partijskog sistema.<sup>21</sup>

Prvo, menja se karakter političkih partija. One od partija članova postaju partije izbornih kampanja. Partije članova su svoju aktivnost zasnivale na aktivitetu širokog članstva i jakih simpatizera, a oni su istovremeno bili i izvor partijskog novca (članarina, donacije). Međutim, takve partije postepeno nastaju transformišući se u partije štabova izbornih kampanja, u partije koje funkcionišu samo uoči izbora, dok u međuizbornom periodu funkcionišu samo partijsko vođstvo i brojna partijska administracija koja mora da nadomešta odsustvo partijskih volontera. "Partijska mašinerija"<sup>22</sup> ("political machine", "party machine") ponovo dolazi „na svoje“, ovoga puta prvenstveno okrenuta izbornim kampanjama, kadrovskoj trgovini i pribavljanju novca. "Nove partije" više koštaju, a da im je nestao važan izvor prihoda (članarina) uz istovremeno povećanje troškova (povećana partijska administracija i povećani troškovi izbornih kampanja).

Drugo, povećanje troškova izbornih kampanja takođe je opšta pojava, pre svega, zbog promenjenih kanala i procedura komunikacija sa pristalicama i javnošću. Umesto komunikacije sa članstvom (koje je pridobijeno i koje u kampanjama pridobija druge), imamo komunikaciju sa medijskom masom koju tek pomoću tih medija treba privući na svoju stranu i osvojiti njihove glasove. U takvoj situaciji troškovi kampanja enormno rastu što se najupečatljivije vidi na primeru troškova za kampanje u američkim predsedničkim izborima. Bil Klinton i Rober Dol su na izborima za Belu kuću, 1996. godine, samo za osnovne troškove kampanje, izdvojili 80 miliona dolara; Džordž Buš i Albert Gor su 2004. utrošili 307 miliona dolara; Buš

21 Pujas i Rhodes nude sledeće obrazloženja rasta interesa za pitanje finansiranja partija i pitanje njihove regulacije:  
 - rast birokratizacije partijskih organizacija, povezan sa pojavom 'kartelskih partija' koje su se od početka posredujući između civilnog društva i države, postavile bliže državi;  
 - povećana cena troškova kampanje, uz novu proširenu ulogu medija /.../;  
 - promena prirode političke kompeticije. Veća upotreba medija pomaže stvaranju novih pravila partijske kompeticije bazirane na liderski fokusiranom takmičenju koje slabi tradicionalni karakter partija i povećava cenu politike /.../;  
 - opadanje tradicionalnih načina prikupljanja sredstava (1998: 5).

22 Pojam "political machine" naročito je bio popularan u američkim društvenim naukama (o tome su svojevremeno pisali John Salter, Harold Cosnell, Dayton McKean, Robert Merton, Alex Gottfried, Fred Greenstein...). Alex Gottfried, u nešto starijoj američkoj enciklopediji socijalnih nauka (iz 1968. godine), daje opšte određene političke, odnosno partijske "mašine". Prema ovom autoru, 'mašina' "sugerise efikasnost, bezličnost, nemilosrdnost u operacijama i u sledenju ciljeva. Analogija između ljudske organizacije i mehaničke organizacije može se objasniti time što obe iskazuju potrebe za gorivom, podmazivanjem, i operatorom - šefom ili gazdom. /.../ Mašina je opaka. Ona teži moći, tajno i kroz upotrebu koruptivnih i ponekad kriminalnih metoda. Njeni ciljevi nisu javno ili partijsko dobro, već privatni i lični dobitak" (International Encyclopedia of the Social Science, 1968. t. 12, p. 248).

i Džon Keri su 2004. godine potrošili 550 miliona dolara (navedeno prema Stratman, 2005: 135). O daljem enormnom rastu predizbornih troškova svedoče i aktuelni podaci o prikupljenim sredstvima u toku primarnih izbora u Americi. Samo Obama je zaključno sa januarom prikupio 150 miliona dolara, gotovo duplo više nego što su Klinton i Dol ukupno utrošili u finalu kampanje 1996. godine. U januaru ove godine Obama, Hilari Klinton i Džon Mekejn su ukupno u januaru prikupili 61,5 miliona dolara, a sam Obama čak 36 miliona dolara. Impresivna je činjenica da je Obama od 36 miliona dolara, 28 miliona prikupio putem interneta (90 % donatora je dalo po 100 i manje dolara, a 40 % po 25 i manje dolara – ovo je utoliko impresivnije što je putem donatorskih večeri sa velikim donatorima prikupljeno tek četiri miliona dolara). Inače, tokom ovih primarnih izbora donatori su ograničeni na 2300 dolara po kandidatu.<sup>23</sup>

Veća je osetljivost javnosti i medija na "tajkunski novac", nego na "javni novac" koji tajno prelazi u partijske kase, a što je, pretpostavljam, danas glavni izvor partijskih para. Žarko Korać je 2002. godine, tada potpredsednik Vlade, u razgovoru za NIN u broju od 15. avgusta, izjavio: "Kad biste znali ko koga u ovoj zemlji finansira, pali biste u nesvest".

Da li su stranke svesne značaja transparentnosti svog finansijskog poslovanja? Pitanje ima utoliko smisla što je teško poverovati da stranke rade „u korist svoje štete“, jer prirodno je pretpostaviti da nelegalni i nelegitimni izvori finansiranja utiču na pogoršanje imidža i uopšte na lošiju percepciju date stranke. Na primer, u istraživanju obavljenom u Hrvatskoj, početkom maja 2007. godine, na pitanje „Da li na vaš izbor političke stranke na predstojećim izborima može utjecati nepoznato (transparentno) financiranje političkih stranaka?“, 42 % ispitanika je odgovorilo potvrdno, 40 % je negiralo takvu mogućnost, dok je 18 % reklo da ne zna.<sup>24</sup>

Dok su u opoziciji političke stranke pokazuju moralno zgražanje nad onim što čine partije na vlasti, obećavajući da će oni biti drukčiji, a pre svega pošteniji. Posebno je to u nas vidljivo kada se uporede obećanja naših opozicionih partija s kraja devedesetih (videti okvir), kao i obećanja DOS-a pre promena iz 2000. godine. Da su stranke DOS-a ostale dosledne svojim obećanjima o načinu pribavljanja novca za svoje funkcionisanje, danas ne bi bilo razloga da se u Srbiji raspravlja o ovoj temi.

23 Podaci su navedeni prema: Michael Luo, "Small Online Contributions Add Up to Huge Fund-Raising Edge for Obama", February 20, 2008, "The New York Times". [http://www.nytimes.com/2008/02/20/us/politics/20obama.html?\\_r=1&adxnln=1&exprod=mysahoo&adxnlnlx=1203509341-n7WvS8sPLAXn92DITYaPYA&etoref=slogin](http://www.nytimes.com/2008/02/20/us/politics/20obama.html?_r=1&adxnln=1&exprod=mysahoo&adxnlnlx=1203509341-n7WvS8sPLAXn92DITYaPYA&etoref=slogin)

24 Istraživanje agencije Promocija plus pod nazivom "Percepcije građana o financiranju političkih stranaka", obavljeno je putem telefona, na reprezentativnom uzorku od 1300 punoletnih građana Hrvatske, 2. i 3. maja 2007. godine.

*"Stranke se finansiraju iz javnih i privatnih prihoda. Na ovaj način stečena sredstva, iz javnih i privatnih izvora, javno se kontrolišu i ograničavaju, posebno u toku izborne kampanje. Nadležni organi imaju pravo da vrše kontrolu priliva, utroška i namenskog korišćenja sredstava, a stranke su dužne da jednom godišnje podnose finansijski izveštaj nadležnom organu.*

*Iz javnih prihoda finansira se redovan rad stranaka, a posebno njihova predizborna kampanja. Pri tome, stranke deo sredstava dobijaju u jednakom iznosu, a preostali deo dobijaju srazmerno rezultatima postignutim na izborima.*

*Političkim strankama se zabranjuje primanje sredstava iz određenih izvora: od javnih ustanova i drugih organizacija koje se finansiraju iz budžeta, od pravnih ili fizičkih lica stranog porekla, od anonimnih darodavaca, od firmi koje se bave organizovanjem igara na sreću i sl.*

*Stranka za izbore ne može potrošiti više od propisima utvrđenog iznosa. Po završetku kampanje stranke su dužne da dostave Nadzornom odboru izveštaj o utrošku sredstava za kampanju. Nadzorni odbor, za slučaj prekoračenja propisanog iznosa ili nenamenskog trošenja sredstava, ima pravo i dužnost da naredi obustavu svih daljih plaćanja, jer se plaćanja preko navedenog iznosa smatraju nedozvoljenim oblikom uticaja na birače."*

*- Izvod iz dokumenta "Ravnopravnim izborima do demokratije. Stavovi Demokratske stranke Srbije", od 5. septembra 1999. ([http://www.balkan-archive.org.yu/kosovo\\_crisis/Sep\\_07/4.html](http://www.balkan-archive.org.yu/kosovo_crisis/Sep_07/4.html))*

O nelegalnom i nelegitimnom pribavljanju novca za funkcionisanje političkih partija i „osvajanje vlasti“, u slučaju Srbije, prvenstveno treba govoriti kada je u pitanju (1) uzimanje „tajkunskog novca“ i kada je u pitanju (2) specifična trgovina položajima radi sticanja novca, a u prvom redu preko javnih preduzeća.

Savez komunista u jednopartijskom partokratskom režimu nikada nije imao problema sa finansiranjem, čak nije imao potrebu da krije svoje izvore. Političke stranke u višepartijskom partokratskom režimu, barem one najveće, takođe nemaju naročitih problema sa obezbeđenjem novca za finansiranje svoga rada. Razlika u odnosu na jednopartijski partokratski režim jeste samo u tome, što se danas kriju izvori novca. I u jednom i u drugom sistemu postojalo je nešto što je partiji, odnosno partijama obezbeđivalo funkcionisanje bez vidljivog novca. Reč je o razmeni usluga... Partijska veza je uvek bila dobra veza i za dobijanje radnog mesta „baba sere“ u javnom klozetu!

U krajnjoj liniji odnosi razmene između političkih stranaka i njihovih pristalica, u meri u kojoj je svaka razmena osobeni kupoprodajni odnos, jesu do ut des odnosi, kao i u odnosima sa svakim kolektivitetom, svakom zajednicom, organizacijom uz koju pojedinac pristaje. Pojedinac nešto daje (svoj glas) da bi za uzvrat nešto dobio (mogućnost ostvarenja svojih vrednosti i/ili interesa, na primer);

stranke takođe nešto daju (obećanja ili realnu mogućnost afirmacije i realizacije određenih vrednosti) da bi nešto drugo dobile (glasove na izborima). Može se ići i dalje pa tvrditi da je reč o tržišnim odnosima, da tu postoji konkurencija i sa jedne i sa druge strane.

Po čemu se pomenuti do ut des odnosi razlikuju od odnosa koji se uspostavljaju između nekog tajkuna i neke političke stranke. Tajkun tu daje određenu količinu novca političkoj stranci, a za uzvrat očekuje da mu se „učini šta treba i kad zatreba“ ili barem za to „da ga ostave na miru“? Po čemu se pomenuti do ut des odnosi razlikuju od odnosa koji se uspostavljaju između političke stranke i njenog simpatizera ili člana koji se pomoću partijskog uticaja postavlja/imenuje na određenu funkciju, na primer u nekom značajnom javnom preduzeću, a ovaj je za uzvrat obavezan da na razne (ne-javne) načine namiče pare u stranačku kasu, a i da od svoje plate odvaja određeni postotak „za stranačke potrebe“?

Kada su ti odnosi (u stvari, čitava lepeza odnosa) između političke stranke i pojedinaca, potencijalnih ili realnih pristalica i saradnika – legalni, legitimni, moralni, a kada ne?

Nije dovoljno ni da se kaže da dokle god se radi o razmeni na nivou simbola, sve je u redu, a kada se u razmenu uključe i materijalni interesi, onda stvari više nisu u redu. I „razmena“ simbola može da bude nelegalna i nelegitimna!

U stvari, dokle god pojedinac od stranke dobija (tj. može da dobije) samo ono što je definisano u stranačkom programu ili u nekoj drugoj javnoj platformi programskog karaktera, na primer, u izbornoj kampanji, dotle možemo govoriti o legalnosti i legitimitetu tih odnosa. Naravno, ne znači da je legalno i legitimno zapošljavanje Petra Petrovića jer je kao data stranka u izbornoj kampanji obećala povećanje stope zapošljavanja. – Jasno je, dakle, kada govorimo o korupciji, a kada o normalnoj i standardnoj razmeni!

Moj prijatelj iz Subotice koji je ovih dana razrešen sa jedne javne funkcije putem telefona tako što mu je rečeno kako će eto sutra doći taj i taj koji će ubuduće obavljati te i te poslove umesto njega, kaže kako se danas ni Nikola Tesla ne bi mogao zaposliti čak ni kao portir u Elektrodistribuciji ako nije član stranke koja vlada tim preduzećem.

Partokratija u nas zadobija najapsurdnije oblike i nema opštine u Srbiji a da nema neke dobre ilustracije partokratskih manira „zaposedanja teritorije“ i „podele plena“. Tako, na primer, godinu i po dana posle dolaska na vlast u Novom Sadu vladajuća, koalicija je „u javna i javna komunalna gradska preduzeća zaposlila oko hiljadu partijskih aktivista, rođaka, kumova i prijatelja. – Čelnici lokalnih odbora nisu se obazirali na upozorenja javnosti već su nastavili razmetanje 'moći' koju su dobili na lokalnim izborima i zapošljavali još 'svojih ljudi', uglavnom bez konkursa, a često i ljude bez odgovarajućih kvalifikacija. – Od 42 odbornika vladajuće koalicije, njih 30 je zaposleno u nekom od dobrostojećih gradskih preduzeća.“ Predsednik

novosadskog parlamenta Zoran Vučević (SRS) naglasio je „da pojave nepotizma i kronizma nisu karakteristika samo aktuelne novosadske vlasti, nego je podsetio da su dolaskom koalicije SRS-DSS-SPS na vlast u Novom Sadu, bivši gradski funkcioneri samo 'preneli svoje stvari preko puta' u Skupštinu AP Vojvodine gde i danas rade. - G17 plus tvrdi, međutim, da je aktuelna vlast u Novom Sadu otišla najdalje i da su za 13 meseci bez jednog konkursa zaposlili više od hiljadu ljudi i za jednu šestinu uvećali broj zaposlenih u javnim preduzećima" (citati: Mirjana Gelo, „Naš čovek u partijskoj firmi“, Portal „Čiste ruke“ – navedeno prema: [www.zamislisrbiju.org/forum/viewtopic.php4?p=46577&tid=351770acaa2bf79c631a846d7f7d3f25-140k](http://www.zamislisrbiju.org/forum/viewtopic.php4?p=46577&tid=351770acaa2bf79c631a846d7f7d3f25-140k)).

Bilo kakvo radno mesto u uslovima ogromne nezaposlenosti, bilo koja funkcija u uslovima slabih moralnih normi i još slabije finansijske kontrole koja se i kao takva zaobilazi pomoću partijskih veza – ili je vraćanje duga date partije ili je „pozajmica“ koja će se „materijalizovati“ na dogovoreni način i u vreme kada to bude potrebno. Uključivanje u mrežu partijskih usluga i kontrausluga faktički postaje kanal socijalne pokretljivosti koji zaobilazi sve barijere i sve deficite znanja i sposobnosti. Rejting na partijskoj rang listi, pa i dobra partijska veza, postaje važnija od diplome i bilo kakve uspešne radne karijere. Sa dolaskom nove partijske garniture, uspešni direktori bivaju smenjeni samo zato što nisu iz određene partije ili što uopšte nisu u nekoj partiji. Radno mesto, dobar posao, karijera, povoljno sklopljen poslovni ugovor, „prolaz“ na tenderu bez obzira na ispunjavanje uslova, oproštene kriminalne radnje... i niz drugih amoralnih radnji u partokratskom sistemu predstavljaju „partijski novac“ koji nema cenu i koji se lako transformiše u gotovinu ako je to neophodno (po pravilu se ogoljeni novčani transferi maksimalno izbegavaju).

Uprava je posebna žrtva partokratskog sistema. Ona se, da se pozovem na svoj rad iz 2006. godine o lokalnoj upravi, po pravilu uspostavlja kao klijentilistička ili kao rezultat političke patronaže (donekle slično onome što se svojedobno u SAD nazivalo spoils system). Sve u svemu kao da naliči kasnom feudalnom običaju kada je određenoj osobi davano leno za obavezu da služi gospodaru, tj. otplaćuje učešćem u ratovima, novcem ili drugom naturom. Ovoga puta u pitanju je politička/stranačka lojalnost, a pre svega izborni doprinos u glasovima ili novcu, potom je tu obezbeđivanje radnih mesta, boljih položaja i drugih beneficija članovima stranke i druge usluge. Izabranik političke stranke prvenstveno radi u korist stranke koja ga je izabrala (postavila) na to mesto, a tek potom u interesu lokalne zajednice. – U stvari, kao što i sami naši ispitanici govore, politizovanost uprave u nas je normalna pojava, a ima autora koji govore o njenoj univerzalnosti (svetskom karakteru). Možda je u pitanju samo mera.<sup>25</sup>

25 Na otvoreno pitanje: šta u praksi najviše utiče na izbor rukovodilaca u opštini i u javnim preduzećima i kulturnim i obrazovnim ustanovama čiji se rukovodioci biraju na nivou opštine, stranačku pripadnost i koalicione dogovore navelo je 73 % opštinskih rukovodilaca, 78 % rukovodilaca javnih preduzeća i 82 % rukovodilaca iz društvenih delatnosti, odnosno, gledano u celini, 77 % ispitanika. S obzirom da je ovde reč o uvidu "iz prve ruke", ne treba sumnjati u odgovore naših ispitanika. – Na pitanje o tome da li ljudi koji su na pojedine položaje izabrani zahvaljujući predlogu i podršci određene stranke, imaju obaveza prema toj stranci, 13 % je reklo da nemaju, a 56 % da imaju obaveze; gotovo svaki treći ispitanik nije odgovorio na ovo pitanje (Mihailović, 2005: 22).



Sve u svemu, "državna služba" u pretpolitičkim i političkim društvima u nastajanju često predstavlja apanažu kao naknadu za ranije izvršene usluge ili feud (pronija u vizantijskim zemljama) koji vazal dobija na upravu takođe kao nadoknadu za učinjene usluge, ali uz obavezu da se deo prihoda prosleđuje gospodaru.

Naravno, reč je o radnjama karakterističnim za moralno kvarna (koruptivna) društva, o moralno oštećenom sistemu. „U nekim ranijim vremenima ova podela političkog plena je obavljena daleko od očiju javnosti i skrivana je kao neka vrsta tajnog političkog dogovora, kao da su učesnici u ovoj partijskoj trgovini zazirali od reagovanja javnosti. Danas se taj političko-trgovački posao obavlja javno i bez ikakvog straha da bi mogao da proizvede štetne političke posledice, kao da se radi o nekoj vrsti političke berze na kojoj se isprobavaju sposobnosti i umešnost naših političkih brokera. To samo govori do koje su mere vlast i stranke koje je čine bahate i osione pa demonstriraju svoju neosetljivost na nepovoljne političke odjeke i uticaj javnosti. Sada se ta svojevrsna politička trgovina javnim preduzećima toliko otvoreno sprovodi da to počinje da sve više liči na oglase koje susrećemo svakodnevno u novinama o aukcijskim i tenderskim prodajama društvenih firmi. Ovde je samo razlika u tome što se pobednici na aukciji i tenderima znaju unapred, jer su deo svevažecog političkog dogovora. /.../ O tome koliko su ova mesta unosna i interesantna govore podaci da mesečna nadoknada za posao direktora, predsednika ili članova UO u nekim preduzećima premašuje i 3.000.000 dinara, dok su uobičajena primanja u velikim i profitabilnim firmama oko 100.000–150.000 dinara" (citat iz teksta Marinka M. Vučinića u *Politici* od 30. 10. 2007. godine).

Potpuno apsurdno i kao pasaž iz neke „crne utopije" deluje opravdanje moralno kvarnih radnji vezanih za direktno i indirektno finansiranje političkih partija – tvrdi se, naime, da moral nije komponenta politike i da ga treba tražiti u nekim drugim društvenim podsistemima. Kada se moral veže isključivo za verske propovedi ili za profesorska predavanja na fakultetima, kada smo svedoci prećutnih svepartijskih koalicija, kao i koalicija partija i medija kada su u pitanju partijske trgovine „svim i svačim" i svakim dignitetom, onda je u politici sve dozvoljeno! U našoj komediji apsurdna partije sude same sebi, same procenjuju svoje postupke u pribavljanju i trošenju novca.<sup>26</sup> U ovom kontekstu je apsurdno što je Demokratska stranka svoj prvi veliki izborni uspeh postigla uz slogan „Pošteno!". Da li danas, deceniju kasnije,

26 „Radna grupa za kontrolu stranačkih finansijskih izveštaja za prošlu godinu završila je rad i prosledila izveštaj na usvajanje Odboru za finansije Skupštine Srbije, saznaje *Politika*. Prema nezvaničnim informacijama, utvrđeno je da su od 461 registrovane partije, samo 34 dostavile dokumentaciju, uključujući i svih 13 parlamentarnih, ali su samo tri dostavile sva zakonom propisana dokumenta. Kod dve partije – Demokratske stranke i Pokreta snaga Srbije, utvrđeno je prekoračenje zakonskog limita za donacije. Kod DS-a limit su prekoračila fizička lica za 635.980 dinara, a kod PSS-a i fizička (250.220) i pravna lica (1.162.600). – Prema Zakonu o finansiranju stranaka, fizička lica su prošle godine mogla da daju priloge strankama najviše do 255.140 dinara, a pravna lica najviše 2.551.400. Radna grupa je konstatovala da je u Demokratskoj stranci limit kod fizičkih lica prekoračen za 635.980 dinara, inače svi donatori su ili bivši, ili sadašnji poslanici te stranke. Prema ovom izveštaju u koji je *Politika* imala na uvid, 12 lica je dalo priloge veće od limita." Ta prekoračenja se kreću od 300.900 do 271.800 dinara. (podaci navedeni prema tekstu Mirjane Čekerevac u *Politici* od 23. 11. 2007).

poštenje ima smisla, da li je ono danas na manjoj ceni, da li ono danas ne prolazi kod birača? Da li ovaj narod svojom „nebeskom dimenzijom“ zamenjuje moralni kodeks?

Uveren sam da će naredni izbori pokazati svu aktuelnost moralnih normi i svu aktuelnost „zaboravljenih“ javnih vrлина. Uveren sam da ćemo izborne pobednike na jednim, drugim i trećim izborima nalaziti među onima koji su kod građana stvorili uverljivu predstavu o svojoj moralnosti. Procedure dolaženja do partijskog novca i načini trošenja tog novca tek su kamenčići u slici partija onakvoj kakvu vide oni što zaokružuju ova ili ona imena na izbornim listama. Upravo takvi kamenčići i tvore corpus delicti javnih poroka političara onako kako ih vidi Viktorija Kamps u svojoj studiji o javnim vrlinama (2007): partokratija, nedostatak transparentnosti i kao nezaustavljiv, politički najrasprostranjeniji, najpoznatiji i najstariji porok korupcije.

## L I T E R A T U R A

1. Bryan, Shari & Denise Baer, 2005. Money in Politics. A study of Party Financing Practices in 22 countries. National Democratic Institute for International Affairs (NDI)
2. Carlson, Jeffrey and Marcin Walecki, 2006. Money and Politics Program. Guide to Applying Lessons Learned. IFES and USAID
3. Goati, Vladimir, 2008. Političke partije i partijski sistemi. Podgorica: Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore
4. Kamps, Viktorija, 2007. Javne vrline. Beograd: „Filip Višnjić“
5. Kanev, Dobrin, 2001. "The legislative aspects of party finance and political corruption in Bulgaria". South-East Europe Review. No 2., pp. 133-142
6. Kregar, Josip i Jozef Marko. "Financiranje političkih stranaka". [www.uni-graz.at/suedosteuropa/media/fpnfinstranaka.fix.pdf](http://www.uni-graz.at/suedosteuropa/media/fpnfinstranaka.fix.pdf)
7. Mihailović, Srećko, 2005. „Korumpiranost lokalne uprave“. CeSID. Umnoženo
8. Mihailović, Srećko, 2006. "Partokratija u Srbiji, opet" (str. 149-169). U: Mihailović, Srećko (urednik)...et al. Kako do boljeg izbornog sistema. Beograd: Socijaldemokratski klub i Centar za slobodne izbore i demokratiju
9. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. 2003. Washington, DC: USAID (PN-ACR-223)
10. Pinto-Duschinsky, Michael, 2002. "Financing Politics: A Global View". Journal of Democracy, Vol. 13, No. 4
11. Pešić, Vesna, 2007. "Partijska država kao uzrok korupcije u Srbiji". Republika, broj 402-405; 1. april - 31. maj
12. Pujas, Véronique and Martin Rhodes, 1998. "Party Finance and Political Scandal in Latin Europe". European University Institute, Working Paper RSC No 98/10
13. Stratmann, Thomas. 2005. "Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature". Public Choice 124: 135-156.

14. Stojilković, Zoran, Miodrag Milosavljević, Marijana Simić i Đorđe Vuković, 2005. Monitoring finansiranja izbornih kampanja. Beograd: CeSID
15. Teofilović, Nebojša, 2004. "Politička korupcija i pranje novca". Srpska politička misao, No 1-4, str. 195-216

Dnevni i nedeljni listovi: Danas, Politika, Vreme, NIN, The New York Times...



---

Treći deo

# Zakon i praksa



## UVOD

### Civilno i političko društvo o finansiranju političkih stranaka

Finansiranje političkih stranaka, i u razvijenim demokratskim zemljama, predstavlja oblast koja je sakrivena od očiju javnosti. Stoga ne čudi da je u tranzicionim društvima, koja su na putu konsolidacije demokratskih oblika i procesa, ovo polje pokriveno nizom zastora, kojima se žele sakriti procesi u njemu. Ti procesi u stvari jesu spone koje postoje između političke i ekonomske moći. One se drže daleko od očiju javnosti, a najčešći cilj je da se pojedinačni ili posebni interesi predstave kao opšti. Sva dosadašnja događanja i analize upućuju da se ovaj proces, kao i u drugim tranzicionim zemljama, na isti način odvija i u Srbiji.

Zamračeno polje finansiranja političkih stranaka posledično rađa nepoverenje u političke stranke, a pobuđuje sumnju u gruba kršenja pravila koja regulišu ovaj proces, u zloupotrebu javnih i političkih funkcija, mito i korupciju. U društvu koje nema izgrađene demokratske institucije i mehanizme, kakvo je Srbija, iz ovakve situacije javljaju se dva različita odnosa prema polju finansiranja političkih stranaka.

Najpre, veliki broj predstavnika medija, kao i organizacija civilnog sektora prosto se utrkuju u potrebi da ukažu na netransparentnost finansiranja političkih stranaka. U svom nastupu su najčešće senzacionalistički orijentisani, njihovi napori su kratkotrajni i bez analitičke dubine. Iako sa punim pravom ukazuju na pojedine zloupotrebe u ovoj oblasti, često su njihovi napori kontraproductivni. Najčešće se kao reakcija na njihovo ponašanje javi odbojan odnos političkih stranaka, a potom i prećutni konsenzus stranaka da se ništa ne dira u toj oblasti.

Sa druge strane, ne treba skrajnuti sa uma da postoje ozbiljni problemi koje prouzrokuje zatvorenost polja koje reguliše finansiranje političkih stranaka. Ovaj problem je možda najvidljiviji kada su u pitanju finansiranja izbornih kampanja. Naime, u izveštajima lista ili kandidata koji se pojave u izornoj trci pojavljuju se novčani iznosi koji su višestruko niži od onih koji su realni, odnosno onih koji su utrošeni u kampanji. Ovakav ignorantski odnos političkih stranaka prema potrebi javnosti da ima uvid u ovu oblast dodatno pogoršava ionako loše mišljenje građana o političarima i strankama koje oni predstavljaju.

Naša ideja je da kroz dugotrajan rad, sveukupne analize i monitoring ukažemo na sve važne aspekte finansiranja političkih stranaka. Tako smo svoju pažnju usmerili na ulogu koju stranke imaju u demokratskim društvima, obim aktivnosti koje stranke moraju da sprovedu, ogromna finansijska sredstva neophodna za sprovođenje tih aktivnosti, kao i na to kakve su mogućnosti da se obezbede ta sredstva u siromašnim društvima kakvo je Srbija...

Na ovaj način želimo da pridobijemo političke partije da uzmu aktivnog učešća u procesu povećanja vidljivosti tokova novca u politici. Stoga mislimo da od političkih stranaka ne treba praviti neprijatelja, već partnera u ovom poslu. Treba pronaći način da se njihove trenutne potrebe spoje sa dugoročnim ciljevima potrebe javnosti finansiranja političkih stranaka. Bez obzira što javno mnjenje i civilni sektor mogu da upute značajan impuls u ovo polje, na strankama, odnosno njihovim predstavnicima u zakonodavnim organima, jeste da usvoje nova rešenja i da ih sprovedu. Osnovno pitanje je na koji način motivisati političke partije da se priklone novim, kvalitetnijim rešenjima u ovom izuzetno bitnom aspektu političkog života. CeSID je ovim projektom pokušao da načini prvi korak kroz koji bi pokušao da saradnju sa političkim partijama u oblasti finansiranja podigne na viši nivo.

Metodologiju projekta postavili smo tako da na samom početku utvrdimo troškove sa kojima se jedna ozbiljna politička partija susreće u svom redovnom radu, zatim da procenimo što tačniji iznos tih troškova i, na samom kraju, da utvrdimo kako političke partije dolaze do neophodnih sredstava za svoj rad. Svoju mrežu saradnika usmerili smo tako da rashode i prihode političkih partija prate na sva četiri nivoa njihovog mrežnog organizovanja: lokalnom, regionalnom, pokrajinskom i nacionalnom. Dakle, od mesnih odbora kao najmanje jedinice na kojoj jedna politička partija funkcioniše pa sve do njene centrale.

Od centrala svih političkih partija sve tražene informacije dobijali smo „upakovane u celofan“ i potpuno pripremljene za javno prezentovanje, tako da se nismo mogli potpuno pouzdati u njihovu verodostojnost. Ipak, neke od informacija koje su se otrgle autocenzuri naših „partijskih prijatelja“ bile su veoma značajne. Tako smo mogli da saznamo da mnoge od svojih redovnih troškova partije ne plaćaju, već te troškove pokriva država ili neko ko svoj interes pronalazi u „aktu dobročinstva“ prema političkim odlučiocima. Takođe, neformalno smo od jedne političke partije mogli saznati mnogo toga lošeg o njihovim takmacima iz drugih partija, pa dok su svoj „prljavi veš“ skrivali, na tuđe „fleke“ su znali i te kako da ukažu. Strpljivim ispitivanjem, idući u krug od jedne do druge političke partije, mogli smo da zavirimo u osnove finansijskih konstrukcija na kojima se temelji njihov rad.

Do nešto preciznijih informacija o finansiranju političkih partija mogli smo da dođemo prilikom razgovora sa partijskim zvaničnicima i aktivistima na lokalnom nivou. Izgleda da je na lokalnom nivou partijska disciplina labavija, pa su samim tim i dobijene informacije bile značajnije. U pet regionalno raspoređenih opština na nivou Srbije, uključujući i jednu beogradsku opštinu, naši saradnici su prikupili informacije koje su omogućile nastanak ove studije. Razgovorima sa lokalnim političarima, privrednicima i građanima došli smo do saznanja o mehanizmima nelegalnog transfera novca iz džepova privatnika u partijsku kasu, upoznali smo se i sa nelegalnim partijskim reketiranjem pojedinih privrednika, ali i sa dobrovoljnim donacijama preko kojih lokalni biznismeni kupuju naklonost političkih partija i obezbeđuju bolje poslovne rezultate u budućnosti.



Posebno zanimljiva ciljna grupa našim saradnicima bili su bivši članovi političkih partija. Oni koji su iz partija izašli ogorčeni i nezadovoljni bili su idealni sagovornici za ovu temu jer ih partijska „omerta“ više ne vezuje i spremni su da razgovaraju o vrlo osetljivim pitanjima finansijskog poslovanja svojih bivših kolega.

Slična situacija je i sa lokalnim privatnicima, pogotovu sa onima koji se ne nalaze u milosti političkih partija i samim tim bili su spremni da nam otkriju koja je to suma novca koju su njihove srećnije kolege morale da odvoje kako bi uživale naklonost lokalnih partijskih moćnika.

Dakle, u ovoj analizi finansiranja političkih partija u Srbiji ukazaćemo na brojne nepravilnosti kojima se služe političke partije kako bi došle do sredstava neophodnih za njihovo funkcionisanje. Takođe, na narednim stranicama ćete se susresti i sa onim negativnim posledicama ovakvog rada političkih partija koje ukazuju na ozbiljnost ove teme i njen značaj u političkom životu svake demokratske zemlje.

Ipak, ovu CeSID-ovu analizu ne treba shvatiti kao pokušaj „lova na veštice“, jer njen cilj i nije da se razračunava sa bilo kojom političkom partijom ili pojedincem. Osnovni cilj je da se ukaže na neophodnost povećanja transparentnosti u finansijama jedne političke partije i da se tako onemogućí upliv prljavog, nelegalno stečenog novca u sfere odlučivanja o ključnim državnim pitanjima. Smatramo da se partijama na ovaj način pruža mogućnost da na lakši način izađu iz vrzinog kola u koje su se uplele korišćenjem novca čije se poreklo ne zna i ne može utvrditi. Ukoliko se partijama prizna da je njihovo postojanje i funkcionisanje neophodno u jednom demokratskom društvu, da to funkcionisanje zahteva značajna sredstva, mora im se omogućiti i da na legalan način dođu do tih sredstava kako ne bi bile prinuđene da ih traže kroz rupe u zakonu koje same prave.



Đorđe Vuković

## PROCENA KOŠTANJA POLITIČKIH STRANAKA

### Napomene vezane za procenu koštanja političke stranke

U ovom tekstu pokušaćemo da utvrdimo koliki su troškovi, odnosno koliko košta jedna parlamentarna stranka u Srbiji koja deluje na teritoriji čitave zemlje. Pod terminom „košta“ mislimo na sve finansijske izdatke koji su neophodni da bi stranka na valjan način obavljala svoju funkciju. Da bi se razumele prikazane projekcije i okviri prikupljanja podataka o „koštanju“ stranaka, neophodno je napraviti nekoliko uvodnih napomena.

1. Naša polazna tačka je da su stranke ključni akteri za uspostavljanje i razvoj demokratskog poretka. Od njihovog uređenja, efikasnosti i mogućnosti da proizvedu odgovarajuće kadrove za državne funkcije u velikoj meri zavisi i kvalitet demokratskog poretka, a samim tim i život građana u njemu. Da bi na adekvatan način obavljale svoju ulogu, strankama su potrebna značajna finansijska sredstva. Obim tih sredstava zavisi od aktivnosti koje stranke imaju, njihove infrastrukture i poslova koje obavljaju. U predstojećoj proceni stranačkog „troškovnika“ govorimo o dva različita niza podataka.

Najpre, o podacima koje smo dobili u razgovoru sa predstavnicima političkih stranaka i poznavaoocima problematike finansiranja političkih stranaka. Kao što će se videti, ovi podaci se značajno razlikuju od podataka koje dobijamo kada je u pitanju slika „idealne“ stranke. Naime, pokušali smo da utvrdimo koje bi sve aktivnosti stranka trebalo da ima da bi kvalitetno izvršila ulogu koja joj je namenjena u demokratskom društvu. Obim i visina troškova „idealne“ stranke bitno se razlikuju od podataka koje smo dobili za bilo koju veliku parlamentarnu stranku.<sup>1</sup> Ukoliko su podaci o troškovima političkih stranaka bliski ovom idealnom modelu, to govori o kvalitetu stranke. U suprotnom, nepostojanje određenih aktivnosti, a samim tim i manji obim troškova, ne znači da je stranka štedljivija, već da naprosto ne ispunjava funkciju i delatnosti koje se od nje zahtevaju u demokratskom poretku.

2. Drugi niz napomena odnosi se na tip troškova o kojima smo prikupljali podatke, kao i na vremenski period koji je bio okvir za prikupljanje podataka. Prvo ograničenje odnosi se na činjenicu da je prikupljanje podataka vezano isključivo za podatke o redovnom radu političkih stranaka. Iz tog razloga iz procene su isključeni svi troškovi koji se odnose na izborni proces i izbornu kampanju. Trebalo bi imati u vidu da je izborni proces pik u stranačkim aktivnostima, a samim tim i finansijskim

<sup>1</sup> Kada se kaže velika parlamentarna stranka, mislimo na one stranke koje imaju svoje predstavnike u nacionalnoj skupštini, razgranatu mrežu opštinskih odbora (oko 150 opštinskih odbora stranke) i razvijenu stranačku infrastrukturu i aparat.

troškovima, što može značajno da poveća obim koštanja stranke i samim tim pod upit stavi objektivnost postavljene metodologije. Sa druge strane, procena koštanja izbornih kampanja zahteva poseban metodološki pristup, a on je već bio predmet ranijih procesa monitoringa.<sup>2</sup>

Drugo ograničenje se odnosi na činjenicu da smo troškove stranke pokušali da ograničimo na jednu kalendarsku godinu. I ovo vremensko ograničenje susreće se sa dva niza problema. Najveći deo aktivnosti se obavlja na nedeljnom, mesečnom ili kvartalnom nivou i ne postoje značajnije fluktuacije u obimu aktivnosti i visini sredstava koja je neophodna za njih. Stoga se proračun za ovakav tip aktivnosti svodi na proste računске operacije. Nedeljni troškovi puta četiri nedelje u mesecu, puta dvanaest meseci godišnje... Problem se javlja sa aktivnostima kod kojih postoje značajna odstupanja. Tako se neke od aktivnosti mogu desiti ili nekoliko puta godišnje ili jedanput u nekoliko godina. Ovom tipu aktivnosti pripadaju različite stranačke proslave, izborni procesi za unutarstranačke organe, određene međunarodne konvencije... U slučaju ovih aktivnosti pokušali smo da uspostavimo proseke, ali trebalo bi imati u vidu da je učestalost ovih aktivnosti dosta teško predvideti. Tako, ako postoje unutarstranački izbori na dve ili četiri godine, onda polovina, odnosno četvrtina tih troškova potpada pod godišnji troškovnik stranke. Slično je i sa drugim aktivnostima ovog tipa.

3. Iako poslednja, ova napomena čini vododelnicu između oficijelnih podataka koje su nam iznosili predstavnici stranaka i podataka o troškovima do kojih smo došli prikupljanjem podataka na osnovu okvira koji važe na slobodnom tržištu. Naime, nije retka praksa da značajan deo troškova stranke ne plaćaju, odnosno da ih plaćaju po neuporedivo povoljnijim uslovima od tržišnih ili da neko drugi čini to plaćanje za stranke.

Postojeći zakon<sup>3</sup> je predvideo da se u odnosu na tržišne uslove ne mogu davati nikakvi popusti, niti mogu da postoje bilo kakve povlastice za stranke kada su u pitanju njihovi troškovi. U procesu prikupljanja podataka za procenu koštanja stranke vodili smo se upravo ovom činjenicom. Dosadašnje iskustvo nam govori da prema ovom načinu prikupljanja informacija stranke imaju najveći otpor. Kod njih je uvreženo mišljenje da neke od troškova one ne moraju da pokriju, pa shodno tome tvrde da takvi troškovi ne postoje i ne prikazuju ih u svojim izveštajima. Nije retka praksa da neprijateljski gledaju na ovakav način prikupljanja podataka i često ih osporavaju.

Stoga će svaku delatnost ili aktivnost koju ima stranka pratiti dva tipa podataka vezanih za troškove. Najpre, troškovi koje su navodili predstavnici stranaka, a potom visina tih troškova koji odgovaraju realnim tržišnim uslovima. Na ovaj način će moći da se vidi da li stranka uopšte snosi snosi neki finansijski teret, a potom u kojoj meri to zaista i čini. Realno je da svaki trošak neko mora da plati i pitanje je

<sup>2</sup> CeSID-ov monitoring izbornih kampanja za lokalne izbore 2004. godine. Transparentnost Srbije monitoring predsedničkih izbora 2004, parlamentarni izbori 2007...

<sup>3</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka Republike Srbije

samo na koji način će to da se učini. Najčistija je situacija u kojoj stranka sama snosi punu cenu za troškove koje iziskuju njene aktivnosti. Međutim, nije retka praksa da se ovo plaćanje obavlja u formi državnih sredstava koja nisu zakonski utemeljena, da plaćanja izvrše određene privatne firme i lica ili stranačko članstvo, a kasnije zauzvrat zahtevaju kontrauslugu, ili je u pitanju neka druga „rabota“.

Ova tri tipa napomena trebalo bi imati sve vreme u vidu kada se navode pojedinačni troškovi koje prave političke stranke. Pojedine procene, odnosno visina sredstava do kojih dolazimo, tek u navedenom okviru dobijaju pun smisao.

## Troškovi opštinskog odbora stranke

U procesu prikupljanja podataka najveća pažnja je bila usmerena na opštinski nivo stranačkog organizovanja. Ovo je najznačajnija karika u sistemu stranačke infrastrukture. Pored opštinskog, postoje niži (mesni odbori, kvartovske organizacije) kao i viši oblici (regionalni, gradski, pokrajinski, republički) stranačkog organizovanja. Projekcija troškova će biti najpre izvedena na nivou prosečnog opštinskog odbora, a potom će procene ukupnih troškova stranke biti izvedene prema broju opštinskih odbora, kao i prema složenoj stranačkoj hijerarhiji.

Finansijska sredstva za opštinsku organizaciju stranke podelili smo prema tipu troškova u šest kategorija. Za svaku kategoriju dajemo obrazloženje troškovne strukture, kao i dva niza podataka: one koje važe u realnim tržišnim uslovima i one koju su nam dali predstavnici stranaka, odnosno poznavaoци prilika u lokalnim sredinama.

### 1. Troškovi za najam prostora

Svakom opštinskom odboru stranke neophodan je prostor za rad i delovanje. Međutim, značajno se razlikuju sredstva koja su potrebna za ovu svrhu. Ona zavise od površine prostora koji se iznajmljuje, od lokacije na kojoj se nalazi i od opremljenosti (telefoni, internet veza..) prostora koji se koristi.

Da bi opštinski odbor adekvatno mogao da funkcioniše, potrebno mu je oko 100 kvadratnih metara prostora u kome će raditi. Tržišna cena rentiranja ovakvog prostora varira od opštine do opštine. U nekim opštinama je ona preko 10 evra po kvadratnom metru, dok je u nekim malim opštinama u Srbiji renta 3 evra po kvadratnom metru. U opštini prosečne veličine u Srbiji, možemo da kažemo da je renta oko 5 evra po kvadratnom metru. Samim tim, prosečnom opštinskom odboru je na mesečnom nivou na ime rente potrebno oko 500 evra. Na godišnjem nivou, ova cifra iznosi oko 6000 evra.

Kada su u pitanju podaci koji su dobijeni od predstavnika stranaka, onda stvari stoje dosta drugačije. Naime, u većini opština rečeno nam je da stranke ne plaćaju rentu prostora, jer im opština ustupa svoje prostorije bez naknade. Ukoliko stranke plaćaju prostor za rentu, onda cifra iznosi od 20 % pa do svega 5 % od realnih tržišnih cifara. Evidentno je da postoje ozbiljne razlike između tržišnih cena i cena koje stranke plaćaju za rentiranje prostora. Zakonska regulativa je potpuna jasna i govori da stranke moraju da prikažu troškove koje odgovaraju tržišnim uslovima. Postavlja se pitanje na koji način stranke rentiraju prostor po višestruko nižoj ceni od tržišne. Da li je normalno da reprezentativni objekti od nekoliko stotina kvadrata u najurbanijim delovima opština budu rentirani za nekoliko desetina evra? Kada i pod kojim uslovima su sklapani ugovori stranaka sa opštinama i pod kojim uslovima? Da li je državna imovina postala stranačka i zašto za druge ne važe uslovi koji važe za predstavnike stranaka?

Na opštinskom nivou nije retka situacija da je pojedinim odlukama lokalne skupštine lokalnim stranačkim organima ustupljen prostor po ceni od 5 % od tržišne cene ili cene koja važi za ostale subjekte. Utoliko je i trošak koji stranke imaju i do 20 puta niži. Postavlja se pitanje da li postoji zakonsko utemeljenje za tu odluku, da li mogu da ga donose lokalne skupštine? Dodatno je pitanje da li stranke, koje dobijaju sredstva iz javnih fondova, imaju pravo da dobijaju beneficije od strane države u vidu minimalnih naknada za prostor u kojem obavljaju svoje delatnosti?

## 2. Kancelarijski troškovi

Prostor u kojem stranke treba da obavljaju svoje poslove zahteva i niz dodatnih troškova. Sve neophodne izdatke oko prostora možemo podeliti u dve velike kategorije, u troškove režije i troškove tehničko-komunikacione prirode.

Prvu grupu troškova čine takozvani *troškovi režije*. Navešćemo samo neke od aspekata koji podrazumevaju ove troškove. U toku zime neophodno je grejati određeni prostor, u toku leta neophodno je hlađenje, tako da postoji značajna potrošnja struje. Za normalan rad neophodno je da postoji sanitarni čvor i kuhinja, te samim tim postoje i troškovi potrošnje vode. Svaki prostor sa sobom povlači i troškove održavanja, odnošenja smeća, nadoknada za zemljište, osiguranja... U prostorijama koje koriste stranke, usled velikog broja ljudi koji gravitiraju oko stranačkih poslova, dolazi do svakodnevnog prljanja prostora, tako da postoje i troškovi održavanja higijene. Za jedno prosečno domaćinstvo koje u svom vlasništvu ima stan od sto kvadrata ovi troškovi na mesečnom nivou iznose oko 200 evra. Nema razloga da se ovaj trošak ne uzme kao trošak jednog prosečnog opštinskog odbora, kada su u pitanju troškovi režije prostora u kojem on deluje.

Odgovori sagovornika iz političkih stranaka nisu se bitno razlikovali od navedenih iznosa kada je u pitanju visina ovog tipa troškova. Tako su se iznosi za

ove troškove kretali u okviru između 10.000 i 20.000 dinara. Interesantno je da su predstavnici stranaka navodili da, bez obzira što oni prave te troškove, u većini slučajeva plaćanje se vrši preko nekog trećeg. Tako je najčešće pominjana opština koja plaća račune za struju, vodu, grejanje, održavanje higijene u prostoru...

Drugu kategoriju stranačkih troškova kancelarije čine troškovi *tehničko-komunikacione prirode*. Svaki nivo stranačke organizacije zahteva određena sredstva komunikacije, potrošni materijal i sredstva za rad. Prema navedenim stavkama može se izvršiti i podela tog tipa troškova u tri potkategorije. U prvu bi spadali troškovi koji se odnose, pre svega, na fiksnu i mobilnu telefoniju, kao i na troškove vezane za korišćenje interneta. Ovi troškovi se iskazuju na mesečnom nivou. U drugu kategoriju spada kancelarijski potrošni materijal: papir, sveske, fascikle, hemijske olovke, toneri za štampače, spjalice... I ovaj tip troškova se iskazuje na mesečnom nivou. Treći tip troškova odnosi se na neophodnu kupovinu kancelarijskog nameštaja i tehničko-komunikacionih sredstava. Ovi troškovi se ne mogu iskazati na mesečnom nivou, jer se pojedine stvari kupuju da traju više godina. Takav je slučaj sa kancelarijskim stolovima, stolicama, ormanima... Na sličan način se može govoriti i o troškovima kupovine kompjutera, štampača, fotokopir mašina, telefona i telefonskih centrala, faks mašina, internet modema...

Za minimalnu komunikaciju, koja podrazumeva korišćenje fiksnog telefona, nekoliko mobilnih telefona i relativno brz i siguran pristup internetu, neophodno je na mesečnom nivou izdvojiti oko 200 evra. Neophodna sredstva na mesečnom nivou za potrošni kancelarijski materijal iznose oko 100 evra. Kada je u pitanju treći tip troškova, radi se o izdacima koji se ostvaruju i na višegodišnjem nivou i dosta ih je teško proceniti. Ukoliko je neka od prethodnih procena troškova previsoka, onda neiskazivanje ovog tipa troškova možemo držati kao „zlatnu“ rezervu. U svakom slučaju, prosečnom opštinskom odboru stranke za troškove tehničko-komunikacione prirode neophodno je više od 300 evra.

I u ovom slučaju, podaci koje su nam dali predstavnici stranaka nisu značajnije odstupali od projektovanih troškova. Iznenadenje je bilo da u pojedinim odborima ne postoji stalna internet komunikacija sa višim stranačkim nivoima. Ova činjenica dovoljno govori o kvalitetu rada i koordinacije u okviru same stranke. Ako se u obzir uzmu elementi koji čine kancelarijske potrebe, dolazimo do cifre koja u zbiru iznosi oko 500 evra mesečno za ovu vrstu stranačkih potreba.

### 3. Primanja za stranački kadar

Za redovni rad i održavanje funkcionalne stranačke strukture, u jednoj opštini prosečne veličine, neophodno je imati barem dvoje zaposlenih. Dakle, radi se o dve osobe koje bi trebalo da imaju pun radni angažman, ukoliko se želi funkcionalnost stranačke mreže. Jedna od njih treba da ima tehničko-administrativnu ulogu

(najčešće se ova pozicija naziva tehnički sekretar), dok bi druga trebalo da obavlja političko-upravljačke poslove (predsednik opštinskog odbora stranke ili neka slična funkcija u stranačkoj hijerarhiji). Postojanje ovih dveju pozicija je neophodno da bi opštinski odbor stranke mogao da funkcioniše, da sprovodi stranačku politiku, vrši koordinaciju aktivnosti, okuplja stranačke pristalice... Minimalna mesečna nadoknada za tehničko-administrativno osoblje ne bi trebalo da iznosi manje od 200 evra, dok za političko-upravljačku poziciju mesečna naknada trebalo da bude barem duplo veća. Uz pripadajuće poreze, tačnije uz uslov da su obe osobe prijavljene i da su u radnom statusu, ukupna sredstava predviđena za ovu svrhu iznose oko 1000 evra. Naravno, radi se o minimalnoj proceni vezanoj za plate i iznete cifre predstavljaju donju granicu, i sa stanovišta motivisanosti i sa stanovišta dostojanstva zaposlenih.

Kroz prikupljanje podataka koje smo obavili u opštinama u Srbiji, utvrdili smo da postoje značajne razlike u prikupljenim podacima o visini plata zaposlenih u stranačkim odborima. Najpre, značajne su razlike koje se javljaju od opštine do opštine bilo da je u pitanju broj zaposlenih, bilo da su u pitanju njihove nadoknade, odnosno plate. U nekim slučajevima u opštinskim odborima, barem po izjavama stranačkih rukovodstava, ne postoji nijedno stalno zaposleno lice. U drugim slučajevima, kao privremeno ili stalno zaposleni pojavljuje se od 3 do 5 osoba. Sa druge strane, visina primanja je u većini slučajevima na minimalnom nivou, i barem za one za koje je rečeno da stalno rade u stranci, iznosi od 200 do 300 evra.

Nismo se bavili proverom iskrenosti tvrdnji o broju zaposlenih i visini njihovih primanja u opštinskim odborima. Postoje ozbiljne indikacije da je broj zaposlenih na ovom nivou znatno veći, a da se isplata mesečnih nadoknada vrši gotovinom, uz direktnu pogodbu zaposlenih sa stranačkim rukovodstvom. Iz tog razloga je skoro nemoguće doći do validnih podataka o broju zaposlenih i visini njihovih primanja. Interesantno je napomenuti da smo kroz intervjue došli do podataka da se stranački kadar ne plaća direktno od stranačkih finansija. Tako se tehničko osoblje zaposleno u državnoj upravi ili privatnim firmama koristi da obavi stranački posao, volonterima se u izgled stavlja zaposlenje u državnom aparatu, političko-upravljački kadar svoju poziciju vidi u daljem napredovanju u stranačkoj hijerarhiji ili u činjenici da će svoj uloženi trud moći da naplati u aranžmanima u kojima će njegova stranka biti deo izvršne vlasti na lokalnom nivou.

Ovakav tip odnosa stvara plodno tlo za stranačka postavljenja i predstavlja osnov za razvoj koruptivnog ponašanja. Stoga je poželjno da se stvari od početka postave čisto i da za puni radni angažman, koji je neophodan ukoliko se želi razvijena stranačka infrastruktura, stranački kadrovi budu adekvatno plaćeni.

#### 4. Putni troškovi

Za minimalnu komunikaciju na mesečnom nivou za jedan opštinski odbor neophodno je barem 250 evra za putne troškove. To podrazumeva nekoliko odlazaka



do centrale ili regionalnih odbora stranke, redovan obilazak teritorije opštine koju pokriva odbor, komunikaciju sa mesnim i kvartovskim organima, rad sa članstvom i simpatizerima...

U procesu prikupljanja podataka verovatno je najinteresantnija stvar vezana za putne troškove. U većini opštinskih odbora u prvi mah je rečeno da skoro i da ne postoji ovaj tip troškova. Međutim, kada smo sagovornike pitali o tome da li imaju redovne konsultacije sa centralom stranke i regionalnim odborima, da li vrše obilazak terena i komuniciraju sa članstvom i simpatizerima, odgovor je bio potvrđan. Čak su redom navodili da je ovaj vid komunikacije sve učestaliji, verovatno u želji da pokažu da provode dosta vremena u stranačkom radu. Dakle, sa jedne strane rečeno je da ne postoje značajni putni troškovi, a sa druge strane da je broj putovanja u stalnom porastu, što je samo po sebi paradoks.

Ovaj paradoks nam otvara „pandorinu kutiju“ problema vezanih za finansiranje rada političkih stranaka. Tako smo kroz „insajderske“ informacije došli do podataka da se stranački putni troškovi „prebacuju“ na račun opštinske ili državne administracije, javnih preduzeća... Takođe, u pojedinim regionima postoji praksa da se „pumpaju“ putni računi i da se potom naplaćuju od skupštinskih organa (lokalna i republička skupština) ili preko poslanika koji su „zaduženi“ za taj region. Posebno je pitanje vezano za korišćenje službenih automobila za stranačke potrebe, ali time se bavimo u drugim segmentima ovog monitoringa.

## 5. Promotivne aktivnosti stranaka

Svoje postojanje stranke moraju da potvrde prisustvom u javnosti. U tom cilju sve stranke organizuju različite tipove javnih događaja i vrše svoju javnu promociju. Svaki od tih tipova aktivnosti zahteva i određene finansijske troškove, pa su stoga i ove aktivnosti stranaka bile predmet interesovanja procesa monitoringa koji smo izvodili.

U tipove aktivnosti kojima se stranke javno promovišu spadaju: proslave godišnjica stranaka, stranačke slave (većina stranaka u Srbiji ima ovu aktivnost), stranačke konvencije i skupovi, pripreme za izborne aktivnosti, unutarstranačke izborne aktivnosti... Pored javnih događaja, česti su primeri da se stranke promovišu kroz reklamiranje putem bilborda, štampanjem i distribucijom različitih poruka (flajeri, pisma, različita izdanja), distribucijom različitih predmeta sa stranačkim obeležjima (bedževi, upaljači, sveske, olovke...). U određeni tip stranačke promociju spadaju i troškovi radnih obeda (najčešće ručkovi i večere) sa stranačkim kadrovima, stranačkim prijateljima, kroz međustranačku saradnju...

Kada su u pitanju javni događaji koje organizuju stranke, trebalo bi imati u vidu niz troškova koji su neophodni da bi se oni ostvarili. To su troškovi zakupa prostora, tehnička priprema (ozvučenje, osvetljenje, video bimovi, snimanje...), ljudski

resursi (organizacija posla), troškovi reprezentacije (hrana, piće...), putni troškovi za učesnike... Pošto se radi o zaista različitim tipovima javnih događaja (stranačke proslave, godišnjice, stranačke slave, izborne konvencije, omladinske žurke...), procena je da jedan ovakav događaj, u proseku na opštinskom nivou, iziskuje tržišne troškove ne manje od 1000 evra. Ukoliko se u obzir uzmu sve stranačke aktivnosti u dužem vremenskom periodu, opštinski odbor ima barem jedan ovakav skup na kvartalnom nivou.

Sa druge strane, troškovi preostalih tipova stranačke promocije takođe zahtevaju značajna finansijska sredstva. Bilo da je u pitanju izrada propagandnog materijala i oglašavanje (bilbordi, pisma, bedževi...), bilo da su u pitanju troškovi reprezentacije (ručkovi, večere), procenjeni minimalni troškovi za oba tipa delatnosti su na nivou od 1000 evra na godišnjem nivou. U kojoj meri je to minimalan okvir, pokazuje i naša procena da opštinski odbor na mesečnom nivou potroši 80 evra na ime reprezentacije. U praksi to znači da mesečno imaju dva do tri radna ručka ili večere za nekoliko osoba (4–6 osoba) u izuzetno skromnim restoranima. Poznavajući stranački život, znamo da su obim i troškovi ovih aktivnosti mnogo veći.

Imajući u vidu sve tipove javne promocije stranaka (javni događaji, propagandni materijal, reprezentacija) dolazimo do podatka da one koštaju oko 6000 evra na godišnjem nivou.

U razgovoru sa predstavnicima stranaka rečeno nam je da većina stranaka ima i veći obim aktivnosti od onoga koji navodimo kao minimum za jedan opštinski odbor. Ukazano je da stranke imaju veći broj javnih dešavanja ukoliko se u njihovu aktivnost ubrajaju i stranačke proslave, „žurke“ za podmladak stranke, aktivnosti ženskih sekcija stranaka... Međutim, po iskazima sagovornika troškovi stranaka za ovaj tip delatnosti neuporedivo su niži od onih koji važe na tržištu. Tako se dešava da stranke ne plaćaju prostor u kojem održavaju neki od njihovih skupova, bilo da je u pitanju državna ili privatna imovina. Neredak izgovor je da hranu i piće, odnosno ručkove i večere, obezbeđuju „prijatelji“ stranke i za to ne traže nikakvu protivuslugu. Sa druge strane, od poznavalaca lokalnih prilika moglo se čuti da takav vid „pomoći“ znači „zahvaljivanje“ na nelegalno izdatim dozvolama za postavljanje objekata, dozvolama za rad ili samo strah pojedinaca da im sutra opštinska inspekcija ne zakuca na vrata i ne pravi značajne probleme u poslovanju.

## 6. Troškovi unutarstranačkih aktivnosti

U okviru delatnosti koje stranke obavljaju na opštinskom nivou, javlja se niz troškova koji nastaju kao potreba za izvođenjem pojedinih tipova aktivnosti. U ovom okviru navodimo samo neke od aktivnosti koje bi svaka stranka trebalo da ima da bi na adekvatan način obavljala svoju ulogu u demokratskom društvu.

To su: izvođenje javnomnjenjskih istraživanja, izrada analiza, procena, izrada sektorskih programa i drugih stranačkih dokumenata. U okviru ovih aktivnosti neophodna su sredstva koja treba da pokriju honorare za stručnjake, institute, agencije...

Kao poseban segment izdvaja se potreba za ulaganje i pomoć stranačkim kadrovima. U ovaj segment spada: edukacija stranačkog kadra (seminari, letnje i zimске škole) uz koje idu troškovi predavača, gostiju, smeštaj, tehnička pratnja, putni troškovi...; potom stipendije za stranačke kadrove; zatim „dopuna“ plata stranačkih kadrova u državnoj službi, tačnije ukoliko su državne plate niske za važne političke pozicije stranke vrše dopunu plata...

Važno je reći da sagovornici iz stranaka govore da kada su u pitanju njihove stranke ove aktivnosti se ne izvode, ili se izvode u suženom obimu, odnosno samim tim postoje minimalni troškovi. Kao gorka pilula deluje činjenica da je najveći deo stranačkih ljudi ovog puta bio iskren i da stranke najčešće ne praktikuju ove aktivnosti. To svakako dovoljno govori o stranačkom životu i kvalitetu stranaka u Srbiji. Tako javnomnjenjska istraživanja zamenjuje „osećaj“ koji političari imaju o tome šta narod misli, ozbiljne planove i programe razvoja diletantski nastupi predstavnika političke elite, umesto edukovanog i osposobljenog podmlatka u stranci napreduju poslušni i podobni...

Ukoliko pretpostavimo da jedan opštinski odbor ima barem jedno kvalitetno istraživanje javnog mnjenja godišnje, da radi na planovima i programima razvoja opštine, da ulaže u osposobljavanje kadrova, da potpomaže njihov razvoj, dolazimo do izuzetno visokih cifara koje zahtevaju takve tipove aktivnosti. Procena je da ove aktivnosti moraju da koštaju ne manje od 1000 evra mesečno, što na godišnjem nivou iznosio oko 12.000 evra.

Pregled šest navedenih tipova troškova daje nam okvir koštanja jednog opštinskog odbora stranke. Na taj način dolazimo do projekcije da jedan opštinski ogranak stranke, da bi adekvatno mogao da obavlja svoju stranačku ulogu, treba da ima na raspolaganju oko 45.000 evra na godišnjem nivou.

### **Ukupni troškovi i troškovi drugih nivoa stranačkog organizovanja**

Pored opštinskih odbora, stranke u svojoj strukturi imaju i druge nivoe organizovanja. Tako je najmanja organizaciona jedinica u stranačkoj infrastrukturi mesni odbor stranke. Kao odgovor na veličinu i rasprostranjenost u većini opština u Srbiji organizuju se mesni odbori stranaka. Pojedina naseljena mesta mogu biti udaljena desetine kilometara od opštinskog centra, pa je stoga neophodno postojanje ovakvih organizacionih jedinica. Sa druge strane, u urbanizovanim mestima, gde je velika populacija građana, stranke prave mesne ili kvartovske odbore jer to potreba direktne komunikacije sa građanima.

Kada su u pitanju hijerarhijski viši nivoi stranačkog organizovanja, imamo nekoliko stepenika. Iznad opštinskog odbora je regionalni odbor, koji pokriva teritoriju nekoliko opština. Broj regionalnih odbora stranaka je različit (od 10 do 20 regionalnih centara), pa tako kod nekih stranaka postoji poklapanje sa administrativnom podelom države, dok neke od stranaka imaju podelu prema geografskim celinama, operativnim zahtevima ili nekim drugim kriterijumima koji se izdvajaju kao unutarstranačka potreba. Sledeći nivo su pokrajinski odbori stranaka, najčešće su to stranački odbori za Vojvodinu i stranački odbori za Kosovo i Metohiju. Na istom nivou kod stranaka su i gradski odbori, a to se pre svega odnosi na gradski odbor za Beograd. Vrh piramide stranačke organizacije čini centrala stranke, gde se obavljaju najvažniji stranački poslovi i ka njoj gravitira sva stranačka infrastruktura.

Pored vertikalne organizacije, stranke imaju i horizontalnu organizaciju koja je najčešće predstavljena u resornim stranačkim odborima. Za pojedine oblasti društvenog života (obrazovanje, zdravstvo, poljoprivreda...) stranke formiraju posebne, resorne odbore. Ovakav tip stranačke organizacije, pored centralnog nivoa, često se formira i na nivou pokrajina, regiona, a nije retka praksa da oni postoje i na nivou opštine.

Prethodno iznete projekcije troškova odnosile su se na opštinski nivo stranačkog organizovanja. Međutim, i drugi nivoi stranačkog organizovanja zahtevaju značajne troškove da bi mogli da obavljaju svoju ulogu. Troškovi se javljaju i kod najnižih nivoa stranačkog organizovanja – mesnih odbora. Ovo su neformalni oblici stranačkog organizovanja, pa je stoga za njih teško napraviti valjanu kalkulaciju.

Kada je u pitanju projekcija troškova viših nivoa stranačkog organizovanja, onda govorimo o sledećim kategorijama. Svaka stranka bi trebalo da ima: centralu stranke u kojoj su smešteni i resorni odbori, tri pokrajinska odbora (Vojvodina, Kosovo, kao i Gradski odbor Beograda koji je u njihovom rangu). Na način na koji smo utvrdili visinu troškova vezanih za opštinski odbor stranke, pokušaćemo da utvrdimo i visinu troškova za druge nivoe stranačkog organizovanja.

## 1. Troškovi za najam prostora

Veličina prostora koji se koristi za potrebe centrale stranke može biti različita, ali imajući u vidu potrebe stranačkog organizovanja (glavni odbor, izvršni odbor, predsednik stranke, direktor...) i postojanje resornih odbora (za zdravstvo, obrazovanje, privredu, poljoprivredu, međunarodne odnose...) pretpostavka je da je oko 500 kvadratnih metara neophodno za funkcionisanje centrale stranke. Prosečna mesečna renta po kvadratnom metru u urbanim delovima Beograda, gde se sve stranke po prirodi stvari inače i nalaze, jeste oko 10 evra mesečno. U realnim tržišnim uslovima ovo je trošak od 5000 evra na mesečnom nivou, dok je godišnje taj trošak oko 60.000 evra.

Kada su u pitanju regionalni (beogradski) odbori stranaka, treba naglasiti da je prostor neophodan za funkcionisanje ovog nivoa stranačkog organizovanja manji, a da su i cene rentiranja prostora u proseku nešto niže. Projekcija je da za funkcionisanje ovog nivoa stranačke organizacije potreban prostor od oko 200 metara kvadratnih i da, imajući u vidu mesta gde se oni nalaze, prosečna cena rente po kvadratu iznosi oko 5 evra. Dakle, na mesečnom nivou to iznosi oko 1000 evra po regionalnom odboru, odnosno oko 12.000 evra na godišnjem nivou. Ukoliko pretpostavimo da imamo dva pokrajinska nivoa i beogradski odbor stranke, dolazimo do projekcije koja je tri puta veća, odnosno iznosi oko 36.000 evra na godišnjem nivou.

Na regionalnom nivou, takođe, postoje organizacione jedinice stranaka. Prostor u kojem se nalazi regionalni odbor stranke trebalo bi da ima oko 100 metara kvadratnih i cena rente kvadratnog metra u regionalnim centrima Srbije jeste oko 5 evra. Na mesečnom nivou to je oko 500 evra, dok je na godišnjem nivou ova cifra oko 6000 evra. Ukoliko to pomnožimo sa barem 10 regionalnih centara, dobijamo cifre od oko 50.000 evra godišnje za ovu svrhu.

Kada se saberu svi troškovi neophodni za rentiranje prostora na svim nivoima, opštinski, regionalni, gradski i pokrajinski, centralni, dobija se cifra od 1.046.000 evra. Ovakva kalkulacija je zasnovana na idealno tipskom modelu stranke u Srbiji. Kada su u pitanju konkretne stranke, trebalo bi imati u vidu nekoliko korekcija.

Najpre, nisu sve stranke organizovane po idealnom modelu. Kod nekih stranaka postoji manji broj kapilarnih jedinica, odnosno imaju manji broj regionalnih ili opštinskih odbora. Nije redak slučaj i da prostor koji pripada jednom nivou organizacije stranke koriste drugi niži nivoi stranačkog organizovanja i na taj način uštede određena finansijska sredstva. Tako, na primer, u regionalnim centrima Srbije u istom radnom prostoru nalazi se opštinski odbor stranke. Bez obzira što postoji ovakva praksa, ona ne umanjuje značajno projekciju troškova koju smo izneli. Trebalo bi imati u vidu da govorimo o poželjnom modelu organizovanja, a ne o projekciji troškova neke konkretne stranke. Sa druge strane, obim odstupanja pojedinih stranaka od navedene infrastrukture govori o nepostojanju kapaciteta stranke da obavlja svoju javnu funkciju, a ne o tome da je neka stranka štedljiva, a neka druga rasipnička.

## 2. Kancelarijski troškovi

Veličina prostora koji se rentira odgovarajuća je potrebi troškova režije i troškova komunikacije. Proporcionalno povećanje prostora zahteva proporcionalno povećanje troškova za njegovo održavanje. Tako je za centralni, pokrajinski i regionalni stranački nivo organizovanja neophodno izdvojiti neuporedivo veće finansije za struju, vodu, grejanje i hlađenje prostora. Veći broj zaposlenih i veći

obim posla koji je na ovim nivoima stranačkog organizovanja zahteva i veće finansijske izdatke za komunikaciju (fiksna telefonija, mobilna telefonija, internet, brza pošta...) i za kancelarijski materijal (toneri, štampači, papir...). Treba napomenuti da na ovim nivoima stranačke hijerarhije postoji i potreba za složenijom tehničkom podrškom, poput telefonskih centrala, servera, složenih sistema za čuvanje podataka, laptopova...

Imajući u vidu okvire koji važe za opštinski nivo, možemo reći da je minimalni obim troškova za druge nivoe stranačkog organizovanja, kao i u slučaju rentiranja prostora, proporcionalno veći. Za centralni nivo to je trošak od oko 5000 evra mesečno, za pokrajinski 1000 evra, dok je regionalnom odboru stranke za ovaj tip troškova potrebno oko 500 evra. Napravimo li računicu koja govori o godišnjim potrebama stranke, ponovo dolazimo do cifre od 1.046.000 evra koja je identična troškovima potrebnim za rentiranje prostora.

### 3. Primanja za stranački kadar

Na višim nivoima stranačkog organizovanja opet je proporcionalno veća potreba za većim brojem zaposlenih. Kada je u pitanju centrala stranke, onda se radi o potrebi zaposlenja desetina ljudi koji će se brinuti o radu stranke. Slično je i sa pokrajinskim, odnosno beogradskim nivoom stranačkog organizovanja, gde bi po prirodi stvari broj zaposlenih trebalo da bude duplo veći nego na opštinskom nivou, dok bi na regionalnom nivou ovaj broj trebalo da bude barem jednak broju zaposlenih na opštinskom nivou.

Imajući u vidu projekciju o finansijskim potrebama opštinskih odbora, upotrebljavamo odnose koji su se već ustalili u dosadašnjim elementima troškovnika. Tako je za potrebe centrale neophodno barem dvadeset zaposlenih, što čini oko 10.000 evra troškova vezanih za plate. Na pokrajinskom nivou to je dvostruko više zaposlenih i dvostruko veća sredstva nego na opštinskom nivou, što iznosi oko 2000 evra. Na regionalnom nivou to je nivo troškova koji je barem jednak nivou potreba na opštinskom nivou.

Ukoliko govorimo o godišnjim potrebama stranke za ove svrhe i imamo u vidu barem 150 opštinskih odbora, 10 regionalnih, 3 pokrajinska (uključen i beogradski odbor stranke) i centralu stranke, onda one iznose preko 2.100.000 evra.

### 4. Putni troškovi

Već nam se ustalio odnos koji govori da su u odnosu na opštinski nivo troškovi centrale stranke veći barem deset puta, da su troškovi pokrajinskih, odnosno beogradskog ogranka stranke veći dva puta, a da su regionalni troškovi barem jednaki

sa opštinskim. Dakle, govorimo o minimalnim potrebama koje u praksi mogu biti i značajno veće.

Uzmimo, na primer, putne troškove centrale stranke koji podrazumevaju i putne troškove odlazaka u inostranstvo (stranke članice međunarodnih asocijacija stranaka, komunikacija sa strankama iz drugih zemalja...) koji su višestruko veći od troškova koji se naprave na opštinskom nivou. Sa druge strane, radi se o većim troškovima, jer je i veći broj zaposlenih i veći nivo obaveza koji oni imaju (komunikacija sa regionalnim, pokrajinskim i opštinskim odborima).

U projekciji troškova finansijski okvir za putne troškove je iznosio 250 evra. Preuzmemo li utvrđene odnose i projekciju napravimo i za druge nivoe stranačkog organizovanja, dobijamo da je centrali stranke za ovu svrhu potrebno 2500 evra mesečno, pokrajinskom odboru oko 500 evra, dok je za regionalni odbor to iznos od 250 evra. Ako imamo 150 opštinskih, 10 regionalnih, 3 pokrajinska odbora, onda je za čitavu stranku na godišnjem nivou potrebno više od 500.000 evra.

## 5. Promotivne aktivnosti stranaka

Na nivou opštinskih odbora došli smo do projekcije koja govori da je za različite tipove javnih promocija stranke na ovom nivou stranačkog organizovanja neophodno na godišnjem nivou izdvojiti oko 6000 evra. Nalazimo da bi postojeća projekcija troškova na više nivoe stranačkog organizovanja mogla i dalje da važi.

Tako, recimo, za organizovanje javnih događaja centrali stranke su potrebna neuporedivo veća sredstva nego opštinskim odborima. Uzmimo samo neke od elemenata, poput rentiranja prostora velikih sala u Beogradu (Sava centar) koje koštaju nekoliko hiljada evra po terminu, putnih troškova gostiju iz inostranstva, organizaciju... Slično je i sa drugim tipovima promovisanja stranke poput bilborda, stranačkih izdanja i obeležja, troškova reprezentacije..

Imajući u vidu sve nivoe stranačkog organizovanja, projekcija govori da je za potrebe promovisanja stranaka na godišnjem nivou potrebno 1.050.000 evra.

## 6. Troškovi unutarstranačkih aktivnosti

Nastavimo li po istoj formuli da projektujemo troškove, dobijamo da je za čitavu stranku na godišnjem nivou neophodno oko 2.100.000 evra za pokrivanje troškova unutarstranačkih aktivnosti.

Tako je, recimo, projekcija da je za ovaj tip troškova centrali stranke na godišnjem nivou neophodno oko 120.000 evra na nivou minimuma. Imajući u vidu stranačke potrebe za kontinuiranim istraživanjima, izradama stranačkih akata, razvojnih programa i planovima, resornog rada (izrade posebnih politika), ovo je

zaista minimalna projekcija. Sa druge strane, centrala stranke ima dodatne potrebe poput rentiranja stanova za zaposlene u stranci koji dolaze iz unutrašnjosti, kupovinu i održavanje vozila, ulaganje u stranačke kadrove i njihovo stipendiranje, u različite oblike njihovog usavršavanja. Sve ovo govori da bi realni troškovi mogli biti i znatno veći od onih koje smo projektovali u ovoj stavci.

Ne treba smetnuti sa uma da postoje i značajni troškovi resornih odbora koje nismo ukalkulisali u ovu projekciju. Takođe smo planski iz okvira projekcije izvukli mesne odbore, koji takođe imaju određene troškove. Stoga smatramo da je konačna kalkulacija minimalni okvir za funkcionisanje jedne stranke. Svakako, u vidu treba imati da to važi pod dva uslova koje smo navodili tokom čitavog teksta. Prvi je da stranke plaćaju pun iznos troškova koje naprave, odnosno da nemaju popuste ili privilegije bilo koje vrste. Drugi uslov je da obavljaju minimalni obim aktivnosti koji smo naveli da bi uopšte mogli da ispune svoju svrhu u demokratskom uređenju. Ukupni troškovi koje jedna stranka ima na godišnjem nivou za nesmetan rad i funkcionisanje iznose preko 7.900.000 evra. U tabeli koju dajemo kao prilog nalazi se pregled stranačkih aktivnosti i troškovi koje te aktivnosti iziskuju.

Tabela 1. Procena stranačkih troškova

Godišnja potreba	Opština	Region	Pokrajina	Centrala	Ukupno
Najam prostora	6000	6000	12.000	60.000	
Kancelarijski troškovi	6000	6000	12.000	60.000	
Stranačke plate	12.000	12.000	24.000	12.0000	
Putni troškovi	3000	3000	6000	3.0000	
Promotivne aktivnosti	6.000	6.000	12.000	60.000	
Unutarstranačke aktivnosti	12.000	12.000	24.000	12.0000	
Trošak po stranačkom nivou	45.000	45.000	90.000	450.000	
Broj organizacionih jedinica	150	10	3	1	
Ukupno nivou/stranka	6750000	450000	270000	450000	7920000



Ana Stojiljković

## ADMINISTRATIVNI IZVORI FINANSIRANJA STRANAKA

*Administrativni izvori finansiranja su državni ili javni izvori koje stranke na vlasti koriste da bi obezbedile dodatne prihode za finansiranje redovnog rada. Prikriveni su od javnosti i različiti od direktnog državnog finansiranja rada stranaka i njihovih izbornih kampanja. Ova pojava uočena u najrazličitijim političkim sistemima, registrovana je i u Srbiji i ustanovljena kroz stranačka postavljena na vodeće pozicije u privredi i državnoj administraciji koja strankama na vlasti omogućuju da nelegalno dolaze do dodatnih sredstava za svoje funkcionisanje. Nedostatak finansijske kontrole partijskog funkcionisanja održava se u Srbiji zahvaljujući prećutnom konsenzusu celog partijskog sistema koji se koristi tim nedostatkom.*

**Ključne reči:** *stranačke finansije, administrativni izvori, partijski porezi, privatne donacije, javna preduzeća, privredni sistemi pod kontrolom države, zloupotreba državnih finansija, nedostatak kontrole.*

Analize finansiranja političkih partija, kao jednog od značajnijih pokazatelja nivoa demokratizacije društva, najčešće su zapravo analize finansiranja stranaka iz privatnih izvora i zainteresovanosti za uticaj pojedinačnih interesa na stranke koje ti interesi finansiraju a preko njih onda i na izabrane organe vlasti. Ipak, pri analizi finansiranja političkih stranaka u zemljama u tranziciji neophodno je u analizu uključiti i tzv. "administrativne izvore"<sup>4</sup> finansiranja. U postkomunističkom periodu koji karakterišu nedostatak novca, sa jedne, i nedostatak različitih izvora finansiranja sa druge strane, čine administrativne izvore finansiranja nezaobilaznim predmetom analize.

Administrativni izvori finansiranja su državni ili javni izvori koje stranke na vlasti koriste da bi obezbedile dodatne prihode za finansiranje redovnog rada stranke i još češće za potrebe finansiranja izbornih kampanja. Administrativni izvori finansiranja su prikriveni ili potpuno nevidljivi, a razlikuju se od direktnog državnog finansiranja rada stranaka i izbornih kampanja. Takođe, pored novca koji iz administrativnih izvora dolazi na stranačke račune, još značajniji su nenovčani prihodi iz javnih ili državnih izvora koje stranke pribavljaju a koje bi inače morale da plate. Zapravo, administrativni izvori finansiranja su način na koji partije dodatno finansiraju svoj rad na račun države.

4 «Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs», Open Society Justice Initiative, p. 11

## Šta su administrativni izvori finansiranja?

Značajan broj zemalja u tranziciji (Litvanija, Rusija, Ukrajina, Srbija, Crna Gora) finansijski podržava razvoj svojih stranačkih sistema i propisuje finansijsku pomoć strankama od strane države, kako za potrebe redovnog rada stranaka nezvezano za izbore, tako i za izborne kampanje<sup>5</sup>.

Pored direktnog finansiranja rada političkih partija iz državnog budžeta koje odobrava određen broj zemalja u tranziciji, političke partije u gotovo svim postkomunističkim zemljama pronalaze i dodatne načine da se dofinansiraju na račun države. U tim zemljama, posle pada komunističkog uređenja, zadržavaju se neki oblici odnosa partija na vlasti i države; lokalne vlasti, preduzeća, medija i drugih organizacija pod kontrolom države. Ti dodatni, administrativni izvori finansiranja su uspostavljeni u početku kao zloupotrebe državnog vlasništva (njegovo korišćenje bez nadoknade ili uz nadoknadu daleko manju od tržišne vrednosti) kao ostatka komunizma, besplatnog oglašavanja u medijima u vlasništvu države i uvođenja "partijskih poreza" (nadoknade za partijska kadriranja). Kasnije, evolucijom "državnog dofinansiranja" partija, administrativni izvori danas obuhvataju i malverzacije na tenderima i prilikom javnih nabavki koje raspisuju državne institucije i javna preduzeća od kojih dobitak završava na stranačkim računima, kao i osnivanja fantomskih firmi i organizacija preko kojih se iz budžeta javnih preduzeća i državnih institucija preliva novac na stranačke račune. Ono što je problematično pri analizi ovog preliivanja novca sa računa organizacija koje kontroliše država na druge račune nije pratiti tokove novca od tih organizacija do drugih računa, već napraviti sigurnu razliku između ličnog bogaćenja pojedinca i udela političkih stranaka u datim malverzacijama.

Prema Ridu, sam termin «administrativni izvori finansiranja» je ušao u upotrebu tokom predsedničkih izbora u Rusiji, a pojava se vezuje za izborne aktivnosti tadašnjeg predsednika Borisa Jeljcina, koji je optuživan da je kao kandidat koristio državne resurse za potrebe kampanje za svoj ponovni izbor 1996. godine. Kasnije je taj termin ušao u upotrebu za opisivanje prakse u post-sovjetskim zemljama uopšte, a od tada «upotreba državnog aparata na sličan način zabeležena je u zemljama sa različitim kontinentata i različitim nivoa razvoja, od Zimbabvea do SAD»<sup>6</sup>

Kako su resursi države dostupni samo strankama na vlasti (ili vladajuće koalicije), očekivano je da se upotreba administrativnih izvora za stranačke potrebe može pripisati samo strankama i kandidatima na vlasti. Tako je i prvi talas pojave koja će,

5 U Srbiji se za redovan rad svih stranaka, prema Zakonu o finansiranju stranaka, izdvaja 0.15% republičkog budžeta, odnosno 0,1% budžeta autonomne pokrajne ili lokalne samouprave. Pritom, 30% te sume se raspoređuje u jednakim iznosima svim političkim strankama koje imaju poslanike ili odbornike, a ostatak sredstava (70%) srazmerno broju poslaničkih, odnosno odborničkih mesta. U izornoj godini 0,1% republičkog, 0,05% budžeta jedinice teritorijalne autonomije, odnosno 0,05% budžeta jedinice lokalne samouprave određuje se za potrebe finansiranja izbornih kampanja podnosilaca izbornih lista. U ovom slučaju, svi kandidati proglašeni od strane RIK dobijaju po 20% sume koja im sleduje na startu kampanje, a preostalih 80% se deli po proglašenju izbornih rezultata, prema broju osvojenih mandata. Drugim rečima, pod geslom jednakih šansi za sve deli se početnih 20%, a daleko veći deo strankama koji osvoje mandat.

6 «Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs», Open Society Justice Initiative, p. 100

posle pada komunizma, u zemljama centralne, istočne i južne Evrope biti nazvana upotrebom administrativnih izvora za finansiranje stranaka počeo kao nasleđe tradicionalnih veza države i partije iz komunističkog perioda. Stranke naslednice komunističkih partija u tom delu Evrope nisu se usmerile «na grass-roots inicijative i privlačenje članstva, već su iskazivale visok nivo zavisnosti u odnosu na javne funkcije, u osnovi ih pretvarajući u izvore profita»<sup>7</sup>. Prema Valeckom, ova ekspanzija dovela je do duboke politizacije ekonomije u ovim zemljama. Pored brzog povezivanja stranačkog rukovodstva sa birokratama koji su upravljali javnim preduzećima, značajno je u postkomunističkim zemljama problematizovana i imovina do tada vladajuće komunističke partije i načini na koji je ta imovina podeljena između stranke-naslednice i partija novonastalih u periodu višestranačja. Prema navodima Valeckog, stranke u postkomunističkim zemljama su po pravilu period tranzicije partijskog sistema ka višestranačju dočekale nejednakih mogućnosti. Valecki kao najznačajniji razlog za nejednake mogućnosti stranaka u tom početnom periodu određuje mogućnost kojom raspolažu i koju mahom iskorišćavaju stranke-naslednice komunističkih partija da zadrže resurse kojima je raspolagala KP. Čak i kad je formalno dogovorena podjednaka raspodela dobara (pre svega zgrada, kancelarija i kancelarijske opreme) između svih postojećih stranaka (kao što je bio slučaj u Mađarskoj i Čehoslovačkoj), u praksi su naslednice komunističkih partija zadržale finansijske resurse prethodno rezervisane za komunističke partije.<sup>8</sup>

Poput zemalja o kojima govori Valecki (Mađarskoj, Poljskoj, Bugarskoj, Rumuniji, Čehoslovačkoj), i u Srbiji je u pitanje imovine stranke-naslednice Saveza komunista Srbije – Socijalističke partije Srbije – dugo bila od interesa za javnost, a sporovi oko te imovine i njene vrednosti ni danas nisu rešeni. Kada je SPS formirana 1990. prema važećem Zakonu o političkim organizacijama nikakvo pravno i imovinsko sledbeništvo nije bilo regulisano, pa je nejasno na osnovu kojih akata je SPS nasledila imovinu, za koju se tada spekulisalo da je vredna oko milijardu tadašnjih nemačkih maraka. Nakon toga, pre uvođenja obaveze prijavljivanja imovine i finansijskog izveštaja stranaka Zakonom o finansiranju političkih stranaka, imovina i finansije stranaka su bile tema nagađanja javnosti. Nakon uvođenja Zakona, 2004. godine, stranke prvi put prijavljuju imovinu, a SPS prijavljuje vrednost od 8.067.000, a sledeće 2005. godine 3. 893.000 dinara. Mađutim, prema saznanjima medija, SPS je i dalje «najveći nekretninaš»<sup>9</sup> među strankama u Srbiji. Funkcioneri SPS ipak ne dostavljaju javnosti precizne podatke o vrednosti imovine SPS, jer je, kako kažu, najveći deo te imovine pod sporom. Poslovni prostori SPS o kojima se najviše govorilo su sedište Gradskog odbora u centru Beograda, na Studentskom trgu, za koji socijalisti tvrde da im nesporno pripada i deo Poslovnog centra «Ušće», bivše zgrade Centralnog komiteta oko kog su u sporu sa državom koja je Poslovni centar u međuvremenu privatizovala.

7 Marcin Walecki, «Money and politics in Central and Eastern Europe», p. 88

8 Walecki, «Money and politics in Central and Eastern Europe»

9 Gradanski list (2007), «DSS najbogatija stranka, SPS najveći nekretninaš»

Pre nego što detaljnije opišemo načine dofinansiranja političkih stranaka iz administrativnih izvora, sagledaćemo opšte uslove određenog sistema koji ukazuju na mogućnost uspostavljanja zloupotreba iz administrativnih izvora:

- Značajan deo privrede je i dalje pod kontrolom države
- Uprava tog dela privrede imenuje se partijskom raspodelom
- Nepostojanje efikasne finansijske kontrole rada državnih institucija s jedne i političkih stranaka s druge strane
- Nemogućnost finansiranja stranaka iz različitih izvora (mali broj građana sa interesom i sredstvima za finansiranje rada političkih stranaka)
- Nijedna od stranaka datog partijskog sistema nema dovoljan broj članova da bi mogla da se finansira najvećim delom od naplate članarine
- Postojanje uobičajne prakse imenovanja partijskih zaslužnika u državne agencije, komisije, na mesta savetnika, koja se finansiraju iz državnih/javnih izvora
- Finansiranje rada političkih partija i izbornih kampanja iz državnog budžeta ili nije uopšte predviđeno ili je predviđeni deo budžeta nedovoljan za njihovo optimalno funkcionisanje.

### Administrativni izvori finansiranja u Srbiji

Sagledavši predočene uslove, da se zaključiti da se Srbija i te kako može svrstati u zemlje čiji su partijski sistemi podložni ovoj vrsti zloupotreba. Privredom Srbije dominiraju netržišni, a monopolistički privredni sistemi koji su još pod kontrolom države, a njihova uprava se imenuje po partijskom dogovoru. Tako imenovan menadžment potom «vraća dug» stranci koja ga je imenovala. Najnovija promena u načinu imenovanja direktora i upravnih i nadzornih odbora kojom je odlučeno da i direktor i upravni odbor budu iz iste stranke, iako je navodna namera bila da donese efikasnost u upravljanje ovim institucijama, u isto vreme smanjuje mogućnost međustranačke kontrole zloupotreba javnih finansija i otvara prostor za njihovo dalje usavršavanje.

Nekontroverzni način finansiranja stranaka kroz naplatu članarine od članstva praktično je nezamisliv u Srbiji. Velikim brojem članova bi mogla da se pohvali jedino Srpska radikalna stranka, ali u ne tako bogatom društvu kao što je Srbija realno je pretpostaviti da naplata članarine čak ni jedinoj srpskoj masovnoj stranci ne donosi relevantnu sumu novca.

Kontrola finansija političkih stranaka u Srbiji prepuštena je Republičkoj izbornoj komisiji i Odboru za finansije Skupštine Srbije. Članove ovih tela, u dominantnoj meri, imenuju političke stranke čije finansije treba da kontrolišu.

Nezavisno telo koje bi proveravalo finansijsko poslovanje političkih stranaka ne postoji. Kada su izborne kampanje u pitanju, finansijska kontrola se, suprotno opšteprihvaćenoj praksi, vrši tek po završetku izbornih kampanja, iako su prihodi i rashodi stranaka u tom periodu rada najdinamičniji.

Kada je u pitanju poslednji uslov, način na koji je funkcionisanje političkih stranaka regulisano zakonom, u Srbiji Zakon o finansiranju političkih stranaka limitira i ukupnu visinu i pojedinačni iznos donacije iz privatnih izvora i za finansiranje izborne kampanje i za finansiranje redovnog rada stranke. Takođe, sve donacije iz privatnih izvora finansiranja izborne kampanje jedne stranke ne smeju preći 20% ukupnih sredstava određenih iz budžeta za izbornu kampanju. Ovo rešenje se imajući u vidu skromna budžetska sredstva, posebno na lokalnom nivou, pokazalo kao praktično neodrživo rešenje.

## Zloupotreba administrativnih izvora finansiranja u Srbiji

Kao što je prethodno utvrđeno, Srbija se u model uslova koji doprinose pojavi ovog nefer i nelegitimnog načina finansiranja političkih stranaka uklapa i svojim institucionalnim i privrednim i partijskim i društvenim sistemom. Po utvrđivanju da je Srbija kao sistem podložna zloupotrebi administrativnih izvora finansiranja, neophodno je utvrditi mehanizme koji bi je omogućavali. Da bi se sagledala zloupotreba administrativnih izvora finansiranja u Srbiji danas, fokus analize treba staviti na nekoliko elemenata; tzv. partijske poreze, sistem uprave i funkcionisanje javnih preduzeća, imenovanja na različite funkcije od pripadnika vlasti, ugovornih poslova državnih institucija, kao i velikih privrednih sistema i javnih preduzeća pod kontrolom države.

## Partijski porezi

Do pada komunizma naplata članarina bila je veoma značajan izvor finansiranja partija, jer su svi članovi imali obavezu da plaćaju članarinu. Kada je posle pada komunizma masovno partijsko članstvo prestalo da bude uobičajno, a naplata članarina nije ostala osnov finansiranja novonastalih političkih partija kao što je to prethodno bio slučaj za vladajuću partiju, one su uvele drugačiji sistem, takozvani sistem «oporezivanja» članstava u skladu sa dobitima koje član ubira od članstva u partiji. Srbija se sa ovog aspekta, broja građana koji su članovi partije, ne razlikuje mnogo od drugih postkomunističkih zemalja, ali ni od razvijenih zapadnih demokratija. Valecki procenjuje da je u zemljama centralne i istočne Evrope u proseku manje od 2,8% stanovništva učlanjeno u neku od stranaka, dok je taj procenat oko 5,5% u zemljama zapadne Evrope<sup>10</sup>. Prema istraživanju javnog mnjenja Srbije koje je

10 Valecki, «Money and politics in Central and Eastern Europe», p. 77

CeSID sproveo u septembru 2007. godine, u Srbiji je oko 6% građana po sopstvenim rečima aktivno uključeno u rad neke stranke. Iako je taj broj veći nego u ostalim zemljama u tranziciji, političke stranke u Srbiji ne mogu se pohvaliti popularnim finansiranjem putem članarina.

Partijski porezi su postali uobičajni i najčešće uvedeni na postavljenja na javne funkcije, zatim rukovodeće, savetodavne i položaje u upravnim i nadzornim odborima privrednih sistema u državnom vlasništvu i javnih preduzeća, kao i na druge funkcije koje se popunjavaju partijskim kadrovima. Partijske poreze često plaćaju pored imenovanih i partijski funkcioneri koji su izabrani na državne funkcije. Takvi „partijski porezi“ smatraju se unutrašnjim pitanjem političkih stranaka. Podrazumevaju da su za članove stranke koji su postavljeni ili izabrani na neku funkciju uspostavljeni različiti iznosi članirane od uobičajne, a najčešće se uplaćuju u formi privatnih donacija. Čest je slučaj da je iznos članarine usklađen sa procentom od plate koju na funkciji član dobija. Prema pisanjima medija, iznosi poreza se među strankama razlikuju: 10% (SPS), 5% (DS), u NS prema dogovoru poslanici doniraju novac odborima odakle su došli, u G17 daju od 5 do 20% po slobodnom nahođenju, u DSS su uređeni različiti iznosi članarine i najvišu plaća premijer.

Privatne donacije kroz koje se najčešće realizuje uplata partijskih poreza su u najvećem broju zemalja u tranziciji javne i objavljuju se sa drugim prihodima stranke. Zakonskim rešenjem u Srbiji postoji obaveza prijavljivanja donacija većih od 6000 dinara. U prijavama koje su stranke obavezne da dostavljaju Odboru za finansije Narodne skupštine jasno se može uočiti da su najčešći donatori stranački funkcioneri na različitim funkcijama na koje su imenovani na predlog svoje stranke. Mogu se pratiti čak i redovni intervali u kojima stranački funkcioneri uplaćuju sličan iznos.

Ovaj prvi element analize dodatnog preliivanja novca države i njenih preduzeća na račune političkih stranaka ujedno je važan kao početna tačka; tačka nametanja novčane obaveze članovima stranke koji od svog članstva imaju koristi, ali i kao poslednja tačka, završetak malverzacija kojim zloupotreba državnih resursa konačno završava u stranačkim kasama.

## Imenovanja

U «jakim» državama koje i dalje kontrolišu veliki deo privrede, gde izvršna vlast utiče na veliki broj imenovanja na najrazličitije funkcije, kao što je Srbija, uvođenje partijskih poreza od strane partija koje inače kao deo izvršne vlasti imenuju svoje članove na državne funkcije nije neočekivana.

Najčešća imenovanja na koja se inače partijski porezi odnose su javne funkcije, bilo izborne ili imenovanja, pozicije u administraciji, rukovodeći položaji u upravi javnih preduzeća, kao i upravnih i nadzornih odbora i pozicije savetnika na raznim nivoima i funkcijama.

U Srbiji je teško precizno zaključiti koje su to pozicije za koje bi važila obaveza doniranja dela zarade stranci. Moguće je i zaključiti da precizan spisak takvih funkcija i ne postoji i da su te odluke za stranke u Srbiji nasumične. Takođe, nameće se i zaključak da, dok se u razvijenim država brine o nepolitičnosti administracije iz potrebe za njenom profesionalizacijom, u Srbiji funkcije u državnoj upravi ne spadaju u ovu grupu iz drugog razloga, jer se zarade u državnoj upravi u Srbiji ne smatraju visokim zaradama. Međutim, pokazalo se da zarade direktora i članova upravnih odbora privrednih sistema koje imenuje Vlada podrazumevaju često i procenat za stranku koja ih je tu dovela. Uočene su i druge vrste funkcija koje su često rezervisane za zaslužne članove stranka – funkcija savetnika i članova različitih komisija koje se finansiraju iz budžeta. Ovakve funkcije postoje na svim nivoima i vrstima imenovanja, na lokalnom i republičkom nivou, u privredi i državnoj administraciji.

Pored procenata koje ustupaju stranci, sva ova imenovanja podrazumevaju i kancelarije, telefone, automobile i druge pogodnosti koje bi stranački funkcioneri morali da obezbede na neki drugi način, a u ovom slučaju ih finansiraju država ili njena preduzeća. Za stranku to može da znači i više od zbrinavanja funkcionera, može da podrazumeva i razne načine logističke podrške, infrastrukturnu i podršku u ljudstvu, pristup korisnim podacima i analizama i druge mogućnosti i nefinansijske olakšice za stranku. Pri istraživanju ove vrste upotreba partijskih postavljenja u Srbiji, uočeno je da su najčešći oblici nenaplaćivanje ili naplaćivanja po ceni znatno nižoj od tržišne poslovnog prostora, rentiranje automobila, sala za javne skupove i slični ustupci.

### Finansijske zloupotrebe

Uočeni su i daleko kontroverzniji oblici dopunjavanja stranačkih budžeta iz državnih izvora koji ne bi trebalo da budu dostupni strankama. Ovi oblici zloupotreba vezuju se za stranke na vlasti koje su zahvaljujući svojoj poziciji u mogućnosti da postavljajući svoje ljude, članove svoje stranke, na čelna mesta u velike privredne sisteme i javna preduzeća koja su u većinskom vlasništvu države i gde izvršna vlast ima tu mogućnost imenovanja. Sa tih pozicija imenovani članovi stranke zauzvrat osiguravaju stranci koja ih je imenovala dobit na razne načine. Ovo se i još u većoj meri odnosi na pozicije na koje stranke imenuju svoje ljude a na kojima se donose odluke o ugovorima sa Vladom za poslove koje finansira država direktno.

Pored gorenavedenih pogodnosti koje strankama donose članovi na rukovodećim pozicijama u privredi i veće zloupotrebe za račun stranaka su naslućene tokom istraživanja finansiranja stranaka. Najčešći način da se stranci osigura dodatna dobit su namešteni tenderi i javne nabavke. Pretpostavka je da se tenderi i javne nabavke nameštaju preduzećima, agencijama, organizacijama bliskim stranci koja je imenovala upravu određenog preduzeća i da se od njih roba ili usluge kupuju po

cenama većim od tržišne, a da razlika u ceni završava na stranačkim računima kroz privatne donacije<sup>11</sup>. Pratiti tok novca od jedne ovakve malverzacije do neke političke stranke je više nego problematično. Čak i ako se utvrdi neka malverzacija, teško se može dovesti u vezu sa strankom, a često se i zaista dešava da se malverzacije dešavaju samo za lični račun i samo u iznimnim slučajevima za stranku.

Takođe, pretpostavlja se i da deo novca koji javna preduzeća odvajaju u promotivne svrhe, pre svega kroz humanitarne donacije ili nagradne igre, dodeljuju NVO ili udruženjima bliskim strankama rukovodstva datog preduzeća završi u stranačkom budžetu.

## Usluga za uslugu

Istraživanja finansiranja stranaka u svetu (Valecki, Rid) utvrdila su još jednu neregularnost u odnosima stranaka i preduzeća koje kontroliše država ili samih državnih institucija. Još od vremena kada je povećana uloga javnosti u društvu, i izborne kampanje postale sve skuplje, a nadzor nad finansijama u kampanjama sve oštrij, marketinške agencije, konsultantske kuće i druge organizacije uključene u izborne kampanje postale su značajan faktor u rashodima stranaka. Da stranke ne bi morale da prijavljuju velike sume koje daju za izborne kampanje, marketinške agencije naizgled volonterski rade za stranku ili kandidata tokom kampanja, ali zato taj rad uspeju da naplate nakon izbora radeći plaćene kampanje za institucije i državne firme bliske stranci ili kandidatu, na izvestan način tako naplaćujući tako od same države ono što nisu od stranke ili kandidata tokom izborne kampanje. Sam postupak se ne razlikuje od prethodnog, a ova pojava je zabeležena pri analizi dosadašnjih aktivnosti kako Vlade ili pojedinačnih ministarstava i drugih republičkih institucija, tako i na nivou javnih preduzeća u Srbiji.

---

<sup>11</sup> Tenderi i javne nabavke su uobičajeni postupci za nabavku robe ili usluge koja nekom državnom sistemu treba. Ideja je da taj postupak nabavke bude javan. Tenderi su komplikovaniji postupci koji zahtevaju objavljivanje te nabavke a odnose se na vrednije, skuplje nabavke. Za javne nabavke su dovoljne samo tri ponude a visina iznosa za javnu nabavku se reguliše na godišnjem nivou. Za 2007. za nabavke do oko 2.000.000.000 dinara sproveli su postupci za javne nabavke, a preko tog iznosa javni tenderi. Ko će od ponuđača dobiti ugovor za posao raspisan tenderom teže je obezbediti jer je postupak javan i teže je kontrolisati koji ponuđač će ponuditi najnižu cenu. Ipak, moguće je manipulirati kriterijumima koje ponuđač treba da ispuni. Javna nabavka se ne objavljuje i dovoljno je ponudu poslati na tri adrese, dokumentovati te tri ponude i izabrati najbolju. Dogovore između ponuđača i državnog sistema koji vrši nabavku praktično je nemoguće kontrolisati. U najvećem broju primećenih slučajeva postoji dogovor o ponudama između ponuđača kako bi najpovoljniju ponudu dao ponuđač koji unapred ima dogovor sa potražiocem robe ili usluge. U praksi bi to izgledalo ovako: Javno preduzeće sa dominantno jednostranačkom upravom uputi javni poziv za nabavku robe ili usluge koja je prethodno najavljena i dogovorena sa firmom koja je bliska stranci. Ta firma se o odgovorima na taj javni poziv dogovara sa drugim firmama tako da njena ponuda bude najbolja a da ipak osigura dobitak i za stranku. Takvi dogovori među različitim ponuđačima, o dostavljanju nerealnih ponuda kako bi se jednoj od firmi osigurala dobit, pokazali su se kao uobičajna praksa pri ovakvim procedurama. Dobitak, razlika u ceni koju na ovaj način ostvari firma u vidu privatne donacije biva uplaćen stranci.



## Osvrt na partijske zloupotrebe državnih resursa u Srbiji

Administrativni izvori finansiranja stranaka danas u Srbiji podrazumevaju stranačke zloupotrebe finansijskih resursa države i njenih podsistema. Pored direktnog finansiranja od države, stranke postavljenjima svojih članova na vodeće pozicije u privredi i državnoj administraciji nelegalno dolaze do dodatnih sredstava za svoje funkcionisanje. Nedostatak finansijske kontrole partijskog funkcionisanja održava se u Srbiji zahvaljujući prećutnom konsenzusu celog partijskog sistema koji se koristi tim nedostatkom.

Analizom načina na koji stranke u Srbiji obezbeđuju finansije za svoje funkcionisanje dolazimo do zaključka da je zloupotreba administrativnih izvora finansiranja posledica dugog niza društveno-političkih okolnosti: nasleđa komunističkog perioda i povezanosti privrede i partijskog sistema, malog broja drugih mogućih izvora finansiranja stranaka, neupućenost javnosti u navedene procese.

Model zloupotrebe administrativnih izvora finansiranja pre svega zavisi od ustaljenosti partijskih postavljenja na funkcije u privredi i upravi na kojima se odlučuje o nabavkama državnih institucija, od Vlade, ministarstava do lokalne samouprave i javnih preduzeća. Krajnju tačku ovog modela predstavlja praksa plaćanja partijskih poreza u vidu privatnih donacija pojedinaca koji su na te funkcije postavljeni. Dodatno, utvrđeni su i slučajevi stranačke umešanosti u finansiranje humanitarnih i promotivnih aktivnosti privrednih sistema i preduzeća pod kontrolom države.

Pored neophodnosti korenitije reforme stranačkog organizovanja u Srbiji i načina finansiranja stranačkog sistema kojima se CeSID već bavio a tiču se uvođenja fleksibilnijih limita na donacije i pre svega uvođenja striktnije provere i obaveze objavljivanja finansijskih izveštaja stranaka, za sprečavanje zloupotrebe administrativnih izvora finansiranja potrebno je regulisati kontrolu stranačkih finansija na način koji bi je izmestio iz ruku samih stranaka. Finansijska kontrola stranaka u Srbiji ograničena je nepostojanjem posebnog, nezavisnog tela koje bi se bavilo prihodima i rashodima političkih stranaka. Prema sadašnjoj regulativi u Srbiji, kontrola stranačkih finansija prepuštena je Republičkoj izbornoj komisiji i Odboru za finansije Skupštine Srbije. Oba ova tela sastavljena su dominantno od stranačkih kadrova stranaka koje kontrolišu. Za sprečavanje stranaka da dalje nelegalno opterećuju finansijske resurse države i time dodatno oštećuju državu, privredu i građane, neophodno je omogućiti njihovu kontrolu i sankcionisanje drugačijom zakonskom regulativom stranačkog života. Kako ta promena regulative i sprečavanje nelegalnosti finansiranja stranaka zavisi od samih stranaka, nametnuti zaključak je da se ona može očekivati samo u nastavku procesa demokratizacije stranačkog sistema i prihvatanju primarnosti opšteg interesa u funkcionisanju celog političkog i društvenog sistema.

Ivo Čolović

## FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA IZ PRIVATNIH IZVORA - Odnost partiji ili put u korupciju -

„Svetlost je najbolje dezinfekciono sredstvo u politici“  
(Louis Dembic Brandajs, sudija vrhovnog suda SAD)

### UVOD

Tokovi novca u politici predstavljaju jedan od najznačajnijih fenomena današnjice. Interesovanje krupnog kapitala za rad i funkcionisanje političkih partija, enormne svote novca koje se troše u predizbornim kampanjama, kao i korupcionaške afere, sve više privlače pažnju javnosti. Narodna poslovice koja kaže da vlast kviri duboko je ukorenjena u psihu naših ljudi i neminovno je da nemilosrdno trošenje sumnjivo stečenog novca kod građana samo povećava ionako snažno nepoverenje prema političkim partijama.<sup>1</sup> Dok se Evropa poslednje tri decenije intenzivno bavi fenomenom finansiranja političkih partija, u Srbiji se na ozbiljnije rešavanje ovog pitanja čekalo sve do početka XXI veka. Naime, 2003. godine donet je Zakon o finansiranju političkih partija kojim se bar delimično pokušalo regulisanje ove izuzetno značajne oblasti političkog života u Srbiji.<sup>2</sup> Ukoliko se kao opravdanja za kašnjenje ovog Zakona uzmu činjenice da je Srbija država sa relativno mladim višestranačkim partijskim sistemom kao i turbulentan period vladavine Slobodana Miloševića, ipak se mora postaviti pitanje zašto posle dugih godina čekanja nismo dobili kvalitetnije zakonsko rešenje i zašto se postojeći Zakon, ma koliko bio „blag“ prema političkim partijama, ne poštuje i ne primenjuje? Da li je donošenje važeće zakonske regulative trebalo da predstavlja pokušaj vraćanja poverenja javnog mnjenja u političare i partije? Ukoliko je to bio cilj, opšti je zaključak da trenutnim Zakonom o finansiranju političkih partija on nije ostvaren. Kako u ovom slučaju tema nije kritika postojećeg zakonskog rešenja, svoju pažnju ćemo fokusirati na onaj njegov deo koji se konkretno tiče finansiranja političkih partija iz privatnih izvora.

---

1 Prema istraživanju CeSID-a iz oktobra 2006. godine svega 3 % građana ima potpuno poverenje u političke partije.

2 Zakon o finansiranju političkih partija iz 1997. godine nije ozbiljnije regulisao ovu oblast i u svojoj suštini je predstavljao pravnu normu čije su odredbe bile u potpunosti prilagođene tada vladajućem SPS-u.

## Privatni izvori finansiranja političkih partija

Zakon o finansiranju političkih partija iz 2003. godine predviđa da za finansiranje svog redovnog rada političke partije mogu da koriste javne i privatne izvore. Pod privatnim izvorima finansiranja se podrazumevaju: članarina, prilozi pravnih i fizičkih lica, prihodi od promotivnih aktivnosti političkih partija, prihodi od imovine političke partije i legati. Ukoliko pažljivije razvrstamo privatne izvore finansiranja navedene Zakonom, među njima možemo jasno prepoznati Fon Bajmeovu podelu na dva posebna metoda finansiranja političkih partija: a) interno finansiranje političkih partija i b) finansiranje političkih partija od strane pojedinaca, kompanija i interesnih grupa.

Interno finansiranje političkih partija podrazumeva prihode od članarina, partijskih promotivnih aktivnosti i partijske imovine.

### Članarina

Članarina predstavlja dobrovoljni prilog članstva preko koga se iskazuje odanost i privrženost političkoj partiji. U periodu nastanka političkih partija, članarine su predstavljale osnovni prihod jedne političke partije. Međutim, u drugoj polovini XX veka dolazi do osipanja članstva, potpune organizacione transformacije političkih partija kao i načina njihovog delovanja, pa samim tim i članarine kao izvor finansiranja bivaju potisnute u drugi plan. Treba istaći da partije u zemljama zapadne demokratije i dalje insistiraju na članarini i neguju je kao sastavni deo svojih prihoda. Mada se od same članarine partija ne može finansirati, ipak se na taj način dokazuje privrženost politici koju partija vodi i pokazuje doprinos članstva daljem razvoju partijske infrastrukture.

Što se tiče članarine kao načina popunjavanja partijskog budžeta u Srbiji, moramo istaći da se zaista radi o zanemarivom udelu.<sup>3</sup> Naime, kako su političke partije u Srbiji sa svojim radom počele tek devedesetih godina prošlog veka, u izuzetno teškim uslovima za razvoj višestranačja, tako je i njihova organizaciona struktura ostala nedovršena. Samim tim, nije bilo ni one masovnosti u stranačkom članstvu kakva se može naći na samom početku osnivanja stranaka u zemljama zapadne demokratije, pa se može reći da i sam institut članarine nije zaživeo među stranačkim članstvom u Srbiji. Danas članarinu, iako se radi o simboličnim ciframa<sup>4</sup>, plaća veoma mali broj stranačkog članstva i članarina sigurno ne predstavlja nešto na šta se stranke u Srbiji mogu osloniti u finansiranju svog redovnog rada.

3 Političke partije u Srbiji se trude da „naviknu“ svoje članove na plaćanje članarina, ali tačni podaci o tome koliki procenat članova zaista plaća članarinu ne postoji. Dakle, vrlo je teško utvrditi učešće članarina u popunjavanju partijskog budžeta.

4 Po našim nalazima ta cifra, zavisno od stranke, ne prelazi 200 dinara na mesečnom nivou.

## **Prihodi nastali partijskim promotivnim aktivnostima**

Prihodi nastali partijskim aktivnostima predstavljaju prihode ostvarene prodajom partijskih publikacija, simbola i drugih oznaka jedne političke partije. U Velikoj Britaniji se kao jedna od stranačkih aktivnosti javlja i organizovanje stranačke tombole gde svaki član partije koji uplati menicu (članarinu) partiji konkuriše za nagradno putovanje. Od ovakvih i sličnih aktivnosti budžet političkih partija u Velikoj Britaniji ima i te kako mnogo koristi. U Srbiji političke partije nisu pokazale veliko interesovanje u osmišljavanju svojih promotivnih aktivnosti i prihodi nastali na ovaj način praktično ne postoje.

## **Prihodi od partijske privredne delatnosti**

Prema Zakonu o finansiranju političkih partija iz 2003. godine, prihodi od imovine političkih partija ne mogu preći 20 % ukupnih prihoda stranke u toku godine. Po prethodnom Zakonu iz 1997. godine, nisu postojala ograničenja u finansiranju političke partije prihodima nastalim njenom privrednom delatnošću, što je koristio vladajući SPS i preko brojnih preduzeća u svom vlasništvu finansirao čitavu stranačku mrežu u Srbiji. Danas se privredna aktivnost partija svodi uglavnom na kulturu i izdavaštvo i nije značajna stavka u popunjavanju partijskog budžeta.

Iz ovoga se može zaključiti da političke partije u Srbiji svoje finansiranje ne zasnivaju na internim prihodima i da su, pre svega, okrenute ka javnim izvorima finansiranja (državnim jaslama) i prihodima koji se u stranačku kasu sliju donacijama pojedinaca, preduzeća i raznih interesnih grupa.

## **Finansiranje političkih partija od strane pojedinaca, kompanija, interesnih grupa**

Prema Zakonu o finansiranju političkih partija iz 2003. godine, političkim partijama je omogućeno da primaju priloge od fizičkih i pravnih lica. Ovakav način finansiranja ima svojih dobrih i loših strana. Finansiranjem političkih partija od strane privatnih lica stimuliše se politička participacija građana i postavlja se ograničenje preteranom oslanjanju partija na državnu kasu. Sa druge strane, javlja se i rizik da stranke potpuno padnu pod uticaj svojih bogatih i moćnih darodavaca koji će preko njih ostvarivati svoje interese.

Iznos priloga koje fizičko lice može dati u toku jedne godine limitiran je na najviše deset prosečnih zarada u Republici Srbiji, dok za pravno lice iznos priloga može ići do sto prosečnih mesečnih zarada takođe u toku jedne godine. Privatni donatori su ograničeni i stavkom da ukupna suma koju daruju političkoj stranci ne može

preći iznos koji stranka dobija iz državnog budžeta. Međutim, spisak ograničenja za potencijalne finansijere ne završava se na tome. U članu 6. Zakona jasno se navode subjekti kojima nije dozvoljeno davanje priloga političkoj partiji: strane države, strana pravna i fizička lica, anonimni darodavci, javne ustanove, javna preduzeća, ustanove sa učešćem državnog kapitala, privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama, preduzeća i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, sindikata, humanitarnih organizacija, verskih zajednica, priređivača igara na sreću, uvoznika, izvoznika, prodavaca i proizvođača akciznih proizvoda, pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda.

Dakle, radi se o podužem spisku subjekata od kojih su neki, po prirodi stvari, zainteresovani za „ulaganje“ u politički život. Ovaj spisak nas navodi na pitanje: kako i na koji način jedna politička partija može da prikupi sredstva neophodna za svoj rad? Naime, ukoliko se uporede rashodi neophodni za funkcionisanje jedne moderne i dobro organizovane političke partije u Srbiji sa svim njenim prihodima (budžetskim sredstvima, internim prihodima, donacijama privatnih lica u zakonskim okvirima), videćemo da su rashodi znatno veći, što nas dovodi do sledećeg pitanja: Kako političke partije nadomeštaju taj „minus“ u svom budžetu?

Jedini način na koji političke partije mogu doći do dodatnog novca jeste kroz finansiranje od strane privatnih lica. Kako im je to pravo ograničeno, partije čine sve što je u njihovoj moći da izigraju Zakon i da dođu do sredstava neophodnih za dalji rad. U ovome im umnogome pomaže i sam Zakon o finansiranju političkih partija sa svim svojim manjkavostima i nedostatkom adekvatnih sankcija u slučaju nepoštovanja. Naime, ne postoji adekvatan organ koji bi kontrolisao finansijske izveštaje o prihodima političkih partija, već stranke svoje završne račune podnose Odboru za finansije Skupštine Srbije koji čine njihovi partijski drugovi! Samim tim, partijama je omogućeno da krše Zakon do mile volje znajući da zbog toga neće biti kažnjene. Članovi Odbora, prećutnim dogovorom, funkcionišu po principu reciprociteta. Sva kršenja Zakona koja počini jedna partija, neutralisana su kršenjima neke druge! Pitanje je i koliko će formiranje Državne revizorske institucije u značajnijoj meri sprečiti ovaj fenomen jer je političkim partijama ostavljena mogućnost da kadiraju članove ove važne instance koja bi mogla da kontroliše njihov rad.

Izgleda da polje finansiranja političkih partija predstavlja temu oko koje u Srbiji među svim relevantnim strankama postoji potpuna saglasnost. Kao dokaz ovoj tvrdnji možemo uzeti i činjenicu da su u Srbiji u poslednjih osam godina pokretane afere iz različitih oblasti političkog ili ekonomskog života. Međutim, nijedna partija nije pokrenula aferu iz oblasti finansiranja, iako je materijala za to bilo na pretek. Jedini zaključak koji se može izvući iz ovoga jeste da političkim partijama nije u interesu da se zna čiji kapital stoji iza njih i koje su to količine novca koje na godišnjem nivou prođu kroz jednu partiju.

Ono što svakako najviše bude oči u ovoj priči jeste činjenica da ne znajući ko stoji iza pojedinih političkih partija, javno mnjenje ne može znati ni koju cenu država plaća zbog ovakvog funkcionisanja političkih partija. Ukoliko uzmemo kao tačnu činjenicu da ne postoji takva stvar kao što je besplatan ručak i besplatna donacija, pitanje je šta je to što jedna politička partija mora da učini kako bi uzvratila uslugu svom finansijeru.

Da finansiranje političkih partija ne predstavlja šakaljivu temu samo u Srbiji, dokazuje i niz korupcionaških afera koje su poslednjih nekoliko godina pogodile zemlje zapadne Evrope. Glavne ličnosti ovih afera su lideri razvijenih zapadnoevropskih zemalja i partija koje su u tom momentu držale vlast u tim zemljama. Radi se o Helmutu Kolu, Fransoa Miteranu, Silviju Berlusconiu, Viliju Klasi, istočnu Evropu u ovoj grupi osumnjičenih predstavlja Boris Jeljcin...<sup>5</sup> Svi oni su na neki način bili umešani u afere koje su se ticale finansiranja njihovih partija iz nelegalnih izvora i mimo propisanih zakona. Finansije političkih partija poslednjih godina postaju sve zanimljivije polje za istraživanje upravo iz razloga osipanja članstva i simpatizera koji su spremni finansijski da pomognu funkcionisanje partije. Njihovo mesto su zauzeli biznismeni uvek spremni da finansijski podrže bilo koju političku partiju radi ostvarenja ekonomskog cilja. Upravo su ovi ciljevi ono što interesuje javno mnjenje. Dakle, koje su to protivusluge koje će politička partija vratiti svom meceni ukoliko se izbori za vlast? Da li i koliko ta protivusluga može da košta državu? Javno mnjenje u zemljama zapadne Evrope može da zahvali medijima za saznanje o nelegalnom kapitalu koji se sliva u njihove vodeće političke partije, ali u Srbiji je situacija potpuno drugačija. Tema finansiranja je vešto sklonjena sa dnevnog reda tako da joj čak ni mediji ne pridaju dužnu pažnju.<sup>6</sup> Retki su mediji u Srbiji, čast izuzecima, koji su se bavili problemom finansiranja političkih partija i koji su uopšte smogli hrabrosti da se pozabave pitanjima i problemima koji su u direktnoj vezi sa ovom temom. Pitanja i problema koji direktno proizilaze iz nelegalnog finansiranja političkih partija zaista je mnogo: uspostavljanje monopola na domaćem tržištu, rast privrednog kriminala, pranje nelegalno stečenog novca, donošenje loših ili neadekvatnih zakonskih rešenja, zapošljavanje nekvalifikovanih ali lojalnih partijskih kadrova... samo su neki od primera problema direktno proizašlih iz nelegalnog finansiranja političkih partija. Ukoliko se pitate kakva je veza između navedenih problema i finansiranja političkih partija, odgovor ćete dobiti ako samo malo dublje zagrebete po površini i otkrijete krug političara i tajkuna u kojem su tajkuni klijenti koji plaćaju određene usluge, a političari i političke partije često samo puki izvršioци njihove volje.

---

5 Posebno je ostala upečatljiva afeta Kol – Miteran u kojoj, prema tvrdnji Gardijana, Fransoa Miteran preko francuske državne naftne kompanije obezbedio partijskoj kasi Kolovih demohrišćana dodatnih 30 miliona maraka za predizbornoj kampanju. Ova afeta nikada nije rasvetljena do kraja i ostalo je nejasno ko je i zašto uplatio ovaj „višak“ u kasu nemačkog CDU-a.

6 Tema nelegalnog finansiranja političkih partija samo se povremeno rasplamsa i pokrene u pojedinim medijima, ali se sve najčešće završi na senzacionalističkim naslovima posle kojih nastupi uobičajena tišina. Narodski rečeno – tresla se gora, rodio se miš!

Kako bi se sprečio ovakav pesimistički scenario, neophodno je pronaći bolja zakonska rešenja, ona koja ne teraju političke partije na zaobilazanje zakonskih normi već im olakšavaju njihovo poštovanje.

### Mehanizmi kojim političke partije uzvraćaju usluge svojim privatnim finansijerima

**Donacija predstavlja svaki namerni akt koji obezbeđuje prednost, ekonomsku ili bilo koju drugu, političkoj partiji**

*(član 2 preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama vezane za opšte norme protiv korupcije u okviru finansiranja političkih partija i izbornih kampanja)*

Iz ove definicije donacije možemo zaključiti da finansiranje političkih partija u Srbiji nikada nije izašlo iz sive zone. Političke partije i njihovi, najčešće anonimni, donatori pobrinuli su se za to da razne vrste skrivenih usluga i protivusluga postanu sastavni deo političke scene u Srbiji. Godine prakse su dovele do stvaranja savršenih mehanizama pružanja i vraćanja usluga u kojima su i partije i donatori bili zadovoljni, a jedino je država bila na gubitku. Pod donatorskim uslugama najčešće se podrazumevao novac ili vredan poklon koji bi stranci omogućio što bolje funkcionisanje, dok su zauzvrat donatori od političkih partija protivuslugu mogli da dobiju kroz više praksom i iskustvom proverenih mehanizama.

U želji da što preciznije utvrdimo mehanizme koje političke partije koriste kako bi uzvratile usluge svojim donatorima, CeSID-ov tim saradnika je na teritoriji cele Srbije tragao za primerima svojevrsne simbioze partija i njihovih donatora. Utvrdili smo da se slični „šabloni“ razmene usluga javljaju i na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Dok je na nacionalnom nivou svaki potez političke partije pod lupom javnosti, kontrolisan od strane medija i NVO sektora, na regionalnom i lokalnom nivou je nešto drugačija situacija. Manjak kontrole omogućava partijama da na mnogo lakši i bezbolniji način vrate uslugu svojim donatorima.

Mehanizmi po kojima političke partije uzvraćaju usluge mogu se svrstati u pet grupa, i to: a) otvaranje puta donatoru u unosnim poslovima čiji je krajnji korisnik država; b) omogućavanje monopolskog položaja donatoru; c) „krojenje“ zakona prema meri donatora; d) „pranje“ biografije svog donatora; e) omogućavanje donatoru da svoje kadrove postavlja i u partijske i u državne strukture.

### Otvaranje puta donatoru u poslovima čiji je krajnji korisnik država

Gazdovanje javnim preduzećima predstavlja „zlatnu koku“ koju svaka politička partija u Srbiji želi da ima u svojim rukama. Mada zvuči paradoksalno,

već odavno je poznata činjenica da su za formiranje vlade ili njen opstanak bitniji dogovori o upravljanju javnim preduzećima nego politički konsenzus oko ključnih državnih pitanja. Količine novca koji na godišnjem nivou cirkuliše kroz naše najveće kompanije ključni su razlog ove bespoštedne političke borbe. Upravljanje jednim od ovih „feuda“ omogućava partiji da bez većih rizika u svoju kasu „skrene“ ogromne količine novca. Ono što je postalo obrazac funkcionisanja političkih partija na nacionalnom nivou polako se prenosi i lokalni nivo, tako da sličnu borbu imamo i oko JKP na lokalnom nivou.

Osim osnovnog „reketiranja“ (korišćenja imovine i resursa javnih preduzeća, plaćanja troškova kampanje državnim novcem ili angažovanjem radnika javnih preduzeća za poslove stranaka), upravljanje javnim preduzećima omogućava političkim partijama da nagrade svoje donatore obezbeđujući im sklapanje unosnih poslova sa državom. Princip funkcionisanja ovog mehanizma krajnje je jednostavan: na tenderima (ukoliko su oni uopšte raspisani), u naizgled izjednačenoj trci više konkurenata, pobjedu odnosi ona strana koja je najbliža političkoj partiji u čijoj nadležnosti se nalazi određeno javno preduzeće.<sup>7</sup> Na ovaj način se sklapaju brojni ugovori štetni po državu koje ona ne može da spreči, jer ne postoji volja kod ključnih činilaca političkog života u Srbiji.

Brojni primeri ovakvog ponašanja političkih partija mogu se pronaći na lokalnom nivou. Tako imamo situaciju da skoro svi poslovi u nadležnosti lokalne samouprave, sve javne nabavke, završe u rukama „podobnih“ lokalnih biznismena. Bilo da se radi o menjanju crepa na krovu škole, nabavke kancelarijskog ili promotivnog materijala za opštinu... dakle, sve što omogućava bilo koju vrstu zarade jeste pod apsolutnom kontrolom partija. Ukoliko se malo dublje uđe u ovakve finansijske aranžmane političara i biznismena, vrlo često se dolazi do rođaćkih i kumovskih veza koje su doprinele sklapanju posla, ali od nepotizma je mnogo jača interesna veza koja u prvi plan postavlja prostu računicu u kojoj i partije i donatori (biznismeni) dobijaju. Ipak, mora se priznati da ni političke partije često nisu u stanju da na lokalnom nivou isprate akcije opštinskih moćnika koji deo novca stečen ovakvim nameštanjem poslova prigrabe za sebe. Međutim, kako se u većini slučajeva radi o ljudima postavljenim od strane partija, njihova odgovornost se ni u ovom slučaju ne može zanemariti.

## Omogućavanje monopolskog položaja donatoru

Ovaj mehanizam kojim stranke vraćaju uslugu svom donatoru predstavlja izuzetno veliku opasnost po državu. Bez pretenzija da ekonomski i stručno opišemo

<sup>7</sup> „Prilagođavanje“ uslova tendera obično se vrši na dva načina: ukoliko je tender zatvorenog tipa, dežurnom pobjedniku se omogući uvid u ponude konkurencije i na taj način mu se omogućava da izađe sa najpovoljnijom ponudom; ukoliko je, pak, tender javan, već viđeni pobjednik izlazi sa ponudom koja je ispod svake razumne cifre, a kasnije se vrednost ugovora povećava raznim prigodnim aneksima.



pojavu monopola na tržištu navešćemo samo jednu od mnogobrojnih definicija ove pojave: Monopol se u ekonomiji definiše kao situacija u kojoj na tržištu postoji samo jedan davalac određene vrste proizvoda ili usluga. Glavna osobina monopola je nedostatak privredne konkurencije i potpuno potiranje vrednosti slobodnog tržišta. Dakle, osnovni cilj monopola je da se monopolisti na određenom tržištu omogući da slobodno formira cenu robe koju prodaje bez obzira na njenu količinu. Ova definicija monopola veoma precizno opisuje današnju situaciju u ekonomiji Srbije. Naime, mnoge ekonomske analize, koje su u poslednje vreme rađene, govore da su cene većine osnovnih životnih potreština u Srbiji (uključujući tu i prehrambene proizvode) značajno skuplje nego u zapadnoevropskim zemljama! Ukoliko sagledamo evidentnu razliku u ekonomskom standardu i kupovnoj moći stanovništva, koja je definitivno na strani zapadnoevropskih zemalja, ne možemo a da se na zapitamo kako je to moguće?

Opravdanje za ovu pojavu često se traži u tome što se većina proizvoda koji se danas prodaju na našem tržištu uvozi i samim tim im je i cena veća. Međutim, kako onda objasniti razliku u ceni proizvoda čija je zemlja porekla Srbija, a koji se po znatno većim cenama prodaju ovde nego u okolnim zemljama koje ih uvoze? Monopol je izgleda u ekonomiji Srbije potpuno normalno stanje tržišta koje se u javnosti negira, ali se prećutno podrazumeva pa čak donekle i neguje. Krivica za ovakvu konstelaciju snaga na našem tržištu nalazi se, pre svega, u političkim odlučiocima koji su u potpunosti zavisni od svojih darodavaca i koji im omogućavaju povlašćen položaj u trgovini. Kako po Zakonu o finansiranju političkih partija, član 6, finansijeri stranaka ne mogu biti između ostalih: uvoznici, izvoznici, prodavcu i proizvođači akciznih proizvoda, partije zaobilaze Zakon, prihvataju njihove donacije i na taj način direktno bivaju upletene u vrtinsko kolo iz koga je veoma teško izaći. Stoga, danas u Srbiji imamo situaciju da se određenim privrednim subjektima gleda kroz prste u njihovom „osvajanju“ tržišta i tako direktno vraća usluga za uložena sredstva u finansiranje rada ili kampanje jedne političke partije.

Danas je tržište u Srbiji pod potpunom kontrolom nekoliko velikih tajkuna koji, čak i da žele, više ne mogu da sakriju svoju ekonomsku snagu. Njihov položaj na tržištu je naterao neke od najmoćnijih evropskih trgovinskih lanaca da zaobiđu Srbiju i tako su onemogućili konkurenciju koja bi trgovačku maržu znatno smanjila, a tako i poboljšala standard ovdašnjeg stanovništva.

„Tajkunizacija“ Srbije je tekla po veoma jednostavnom receptu. Trebalo je samo finansirati sve relevantne političke partije na političkoj sceni, kako neka od njih ne bi pravila probleme, i dovesti ih pred svršen čin stvaranja monopola i maksimiziranja ionako velikih profita. Pokušaji Saveta za borbu protiv korupcije, inače Vladinog tela, da pitanje monopola iznese u javnost nije naišlo na podršku političkih odlučioaca u Srbiji i sve se završilo samo još jednom otvorenom aferom čije se rešenje u ovom trenutku ne nazire.

Monopol se kao pojava nije ograničio samo na nacionalni nivo. Na lokalnom nivou takođe postoje moćnici koji, koristeći sličnu metodologiju svoje „starije braće“, uspešno plivaju i opstaju na doduše znatno manjem tržištu. Skoro da ne postoji opština u Srbiji koja nema po jednu građevinsku firmu „zaduženu“ za izvođenje apsolutno svih građevinskih radova na njenoj teritoriji, bez obzira na tendere i konkurse raspisane od strane lokalnih vlasti. Nekako se uvek pogodi da su uslovi koje „dežurni krivac“ nudi bolji, povoljniji, isplativiji od ostalih učesnika. Tako imamo situaciju da firme čije knjige pokazuju bankrot i potpunu ekonomsku neodrživost, smognu snage da učestvuju u izvođenju svakog iole značajnijeg objekta na teritoriji neke opštine. Šta se dešava sa profitom te firme je nešto što niko ne može ili ne želi da proveriti! Slična situacija je i oblastima niskogradnje, asfaltiranja putne mreže u nadležnosti opštine, pa čak u pojedinim opštinama i u oblasti trgovine. Svi ovi podaci ukazuju da je svaka opština u Srbiji malo, zatvoreno tržište u kome u svakoj oblasti ima mesta za najviše jednog igrača.

Jedna od oblasti koje su prilično zanemarene, a koja se takođe tiče monopola na lokalnom nivou, jeste i eksploatacija prirodnih bogatstava. Za ovu oblast nekontrolisanog korišćenja prirodnih bogatstava takođe je potreban nečiji blagoslov. Mnogobrojne neregistrovane firme eksploatišu pesak iz reka, besomučno i neplanski seku šumu, prave ilegalne kamenolome i za sve to plaćaju uredan „porez“ lokalnim partijama na vlasti. Bilo da se radi o finansiranju redovnog rada (kada je „reket“ nešto niži) ili o finansiranju pompeznih kampanja (kada se „reket“ značajno poveća), svi znaju da se platiti mora kako bi se nelegalne aktivnost nastavile i kako bi na ovu pojavu nadležne službe gledale sa odobravanjem.

CeSID-ovi saradnici su u istraživačkom delu ovog projekta razgovarali sa velikim brojem privatnika čiji je posao vezan za opštinski nivo, a koji nisu uspeli da dobiju neke od unosnih poslova na lokalnom nivou. Opšti je zaključak da oni ne žale za slobodnom i poštenom tržišnom utakmicom, već za tim što ih je neko drugi pretekao u stvaranju monopola! Spremnost da se finansiranjem opštinskih moćnika izbori monopolistički položaj za njih sasvim je prihvatljiva! Malo ko veruje da se nešto može promeniti u ovoj trgovini uticajem koja je danas na delu u našem društvu.

### **Donošenje zakona prema meri donatora**

Sve dok su političke partije zavisne od svojih „anonimnih“ donatora i dok nemilice troše sredstva koja im oni velikodušno stavljaju na raspolaganje postoji opasnost da stvarnu vlast u Srbiji steknu upravo ti donatori. Konstantnim zaduživanjem, koje kroz pružanje usluga kasnije vraćaju sa kamatom, političke partije ugrožavaju ne samo svoj položaj već dovode u opasnost i državne institucije kojima se polako ali sigurno poluge upravljanja državom izmiču iz ruku. Svedoci

smo pojave da su danas mnogobrojni zakoni koji se donose, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou, ili mrtvo slovo na papiru koje ne važi za sve subjekte prava ili su doneti prema volji i htenju pojedinih moćnika. Priča o monopolu je veoma inspirativna i za ovaj segment našeg istraživanja mehanizama kojim stranke vraćaju usluge svojim finansijerima. Razlog tome je to što država otvoreno stoji iza pojedinih privrednih subjekata i olakšava njihove napore da u potpunosti preuzmu domaće tržište. Tako danas imamo na delu nezvanični zakonski monopol po kome su određene oblasti trgovine pa i proizvodnje pojedinih dobara strogo rezervisane za domaće firme. Na prvi pogled, u ovome nema ničeg neobičnog jer su i drugim zemljama sveta određene oblasti rezervisane samo za domaće privrednike, ali ako se pogleda o kojim oblastima se radi i kako se radi o stalno istim preduzećima, stvari dobijaju potpuno drugu dimenziju. Čak i laik je u stanju da utvrdi da je na delu donošenje zakona kojima se favorizuje dalje uvećavanje ionako moćnog krupnog kapitala na domaćem tržištu.

Primer koji potkrepljuje ove tvrdnje jeste i afera koja je pokrenuta oko preuzimanja C marketa od strane srpske najjače trgovinske kuće Delte. Kako je ovim (ne)zakonitim preuzimanjem Delta došla u poziciju da kontroliše čak 55 % srpskog tržišta, pokrenulo se pitanje njenog monopola u oblasti trgovine. Savet za borbu protiv korupcije i Komisija za zaštitu konkurencije, koji su ukazivale na nezakonito preuzimanje C marketa, ostali su bez političke podrške u sukobu sa Deltom. Pojedini ministri su se čak i javno svrstali na stranu Delte negirajući postojanje monopola i pre nego što su se prema ovom pitanju odredili nadležni organi. Podrška Delti u sukobu sa Vladinim telom (Savetom za borbu protiv korupcije) pokazuje dokle su spremni da idu političari u zaštiti svojih finansijera. Da nešto nije u redu u oblasti trgovine, pokazali smo upoređivanjem cena osnovnih životnih namirnica u Srbiji i u zemljama zapadne Evrope. Marže koje diktiraju naši trgovci prevazilaze svaku razumnu meru. Kakvu korist država Srbija ima od toga, ostaje tek da se vidi. Povećanje životnog standarda građana sigurno nije jedna od njih.

Zakoni se i na lokalnom nivou „prilagođavaju“ potrebama pojedinaca. Bespravno korišćenje prirodnih bogatstava i tenderi sa unapred poznatim pobednicima predstavljaju samo neke od primera za to. Kako lokalne samouprave još uvek (zakonski) ne raspolažu imovinom, ova oblast predstavlja savršenu zonu za trgovinu uticajem. Situacija u kojoj je za pojedine privredne subjekte određena lokacija nedostupna, jer je predviđena za gradsku zelenu površinu urbanističkim planom, može se znatno izmeniti kada je u pitanju neki podobniji i prihvatljiviji subjekat. Ovakvo ponašanje ne predstavlja ništa novo u pojedinim opštinama u kojima se dobro zna za koga se čuvaju najbolje lokacije. Zakonske odluke na lokalnom nivou mogu se doneti i tako da se „neposlušnim“ privatnicima pokaže ko je gazda. Odlukama Skupštine opštine, iza kojih stoji dominantna partija na lokalnom nivou, privatnik biva prinuđen na stalno plaćanje harača, dok se ne nauči pameti ili digne ruke od ulaganja u opštinu.

## „Pranje“ donatorove biografije

U zemljama, kao što je Srbija, koje su prošle dug i mukotrpan put tranzicije (ili su još uvek na tom putu) ovaj mehanizam vraćanja usluga pokazao se kao vrlo delotvoran i poželjan.

Bogaćenje pojedinaca preko noći poslovima koji su, najblaže rečeno, na prelazu između sive i crne zone poslovanja teško da je moglo ostati neprimećeno. Problem nastaje kada bogatstvo sticano pod jednim režimom treba opravdati pred novim, dakle kada zaštitu jedne politike treba zameniti drugom. Mudriji „dobitnici tranzicije“ u Srbiji su na vreme obezbeđivali svoje pozicije. Zaštitu su kupovali finansirajući i vlast i opoziciju istovremeno. Stoga petooktobarske promene mnogima od njih nisu donele ništa novo. Vlast su preuzeli njihovi dužnici koji su se našli u nebranom grožđu da pred narodom opravdaju zašto gotovo niko nije odgovarao za nezakonito poslovanje u poslednjoj deceniji XX veka.

Svesni toga da je politika izuzetno skupa, današnji finansijeri su spremni da korišćenjem nelegalno stečenog kapitala za finansiranje političkih partija (ma koliko paradoksalno ovo zvučalo) taj isti kapital i zaštite! Tom prilikom današnji finansijski moćnici ne žele ni najmanje da rizikuju. Kladioničarskim žargonom: „kec“ koji su odigrali u jednoj kladionici, brane „iksom“ i „dvojkom“ koje igraju u drugoj i trećoj! Zaštitu plaćaju svim relevantnim činiocima srpske političke scene jer, kako nas je praksa naučila, ovde se zaista ne zna ko će sve sutra biti na vlasti i odlučivati o njihovoj sudbini. Partija se ne podržava samo finansijskim sredstvima već i svim uslugama koje su finansijeru na raspolaganju: vremenom u medijima, ustupanjem prevoznih sredstava, logističkom podrškom, dakle svim onim što političkoj partiji kao „mušteriji“ može biti zanimljivo. Dokaz da su naši tajkuni pametno investirali u svoju budućnost jeste to što se sa njima niko nije obračunao posle 5. oktobra i što su danas mnogi i jači nego za vreme Miloševićeve vladavine.

Sa druge strane, primer Bogoljuba Karića pokazuje da postoje i oni koji nisu bili dovoljno pažljivi prilikom biranja sredstava kojim će štititi svoj bogatstvo. Njegov pokušaj da se pobegne od reketa političkih partija i da sam uđe u politiku skupo ga je koštao. Izgleda da je jedino što smeta strankama kada neko uđe u njihov rejon i pokuša da zauzme pozicije koje su strogo rezervisane za njih same.

Da je „pranje“ biografija i na lokalnom nivou aktuelno, dokazuju primeri mnogobrojnih poslovnih ljudi koje promena režima nije omela da i dalje vedre i oblače po svojim „mini – feudima“. Gotovo da nema opštine u kojoj ne postoje ljudi koji su uz vlast od pamtiveka i koji su tu gde jesu još od kada je jedina partija kojoj su polagali račune bila KPJ. Svaku veću političku turbulenciju svom gradu su plaćali ulaganjem u posrnula sportska društva, humanitarnim akcijama, izgradnjom gradske česme, a po potrebi su bili spremni i da pripune šuplje opštinske kase i tako obezbede da niko ne zaviri u njihove sumnjive finansije.

Posebna priča u ovom segmentu jesu takozvani „preletači“. Opštinske odbore političkih partija često vode ljudi koji, pored toga što su angažovani u politici, istovremeno iza sebe imaju i jake privatne firme čiju kasu pune svim mogućim beneficijama u poslovima koje rade sa „samim sobom“, dakle sa opštinom u kojoj su na vlasti. Kada dođe momenat da se vlast menja i gubi oni prosto sve svoje znanje i iskustvo „uspešnog“ vođenja opštine ponude drugom klijentu, odnosno drugoj političkoj partiji. Pošto su naše partije još uvek nedovoljno organizaciono jake, a željne uticajnih ljudi na lokalnom nivou, one ovu „velikodušnu“ ponudu oberučke prihvate i svesno ili nesvesno stanu u zaštitu ovih ljudi.

Princip „samo me ne pitaj za prvi milion“, koji je danas veoma aktuelan kod naših uspešnih biznismena, izuzetno dobro se održava uz pomoć političkih partija. Želja za pobedom u izbornoj trci i za pozicijama tera naše političare da često zažmure na jedno oko (a nekada i na oba oka) kako bi došle do sredstava neophodnih za uspeh na izborima. Do kada će se ova praksa primenjivati to nije sigurno, ali za sada joj se kraj ne nazire.

### Kada donator bira kadrove

Ovaj segment CeSID-ove studije najbolje opisuje kratka anegdota koja pomalo podseća na neke od najboljih Nušićevih komedija. Broj zaposlenih u opštinskoj upravi jedne opštine u Srbiji poslednjih godina narastao je dvostruko od potrebnih i predviđenih radnih mesta. Način na koji je došlo do ove pojave bio je krajnje jednostavan: novim vlastima je bilo skoro nemoguće da se oslobode „starih kadrova“, a kako su, sa druge strane, vraćajući partijske dugove, bili primorani da po raznim linijama zapošljavaju nove našli su se u veoma nezgodnoj situaciji. Iako je opština počinjala sa radom u 8 časova, već u 7:30 svi bi bili na svojim radnim mestima! Objasnjenje za ovu neobičnu pojavu u našem društvu ležalo je u činjenici da onaj ko bi stigao kasnije za sebe ne bi mogao da pronađe stolicu i ceo dan bi morao da prestoni!

Poenta ove priče je da političke partije usluge, kako svojim finansijerima tako i svojim biračima, vraćaju zapošljavajući njihove dalje i bliže rođake na sigurna radna mesta opštinskih uprava. Verovatno bi ova priča mogla da se primeni i na neko od ministarstava koja su strankama dodeljivana međusobnim ugovorima prilikom formiranja Vlade.

Šalu na stranu, fenomen kadriranja od strane finansijera može biti poguban ne samo po stranku već i po same državne ili opštinske institucije. Ovde ne treba praviti razliku između kadriranja od strane finansijera i loše kadrovske politike političke partije, jer i jedno i drugo može proizvesti negativne efekte. Stranački kadrovi moraju da budu spremni za preuzimanje odgovornih pozicija u državi i društvu i njihova nepripremljenost za nešto tako može skupo da košta one koji su ih

birali. Problem nastaje kada se kod stranaka koje već učestvuju u vlasti vrši kadriranje od strane finansijera. Tada se više ne „puca“ samo na stranačke funkcije već i na funkcije u državnom aparatu. Na ovaj način finansijeri ucenjuju političke partije da njihove „ljude od poverenja“ guraju na mesta na kojima mogu da im budu od pomoći. To je razlog zbog koga ti „ljudi od poverenja“ često završe u ministarstvima, Vladi, Skupštini, carini, policiji, i na taj način darodavci, pored političkih partija, stižu još jedan bitan oslonac.

Političke partije svojom politikom međusobnog deljenja ministarstava i javnih preduzeća umnogome pospešuju mogućnost lošeg izbora kadrova. Stranačka pripadnost i lojalnost vrlo često predstavljaju jedine kvalitete koje pojedinac mora da poseduje kako bi došao na odgovorno mesto, bilo u državnom aparatu, bilo u nekom javnom preduzeću. Primeri javnih preduzeća u čijim upravnim odborima sede ljudi koji ne poznaju ni osnove onoga čime se preduzeće bavi jesu dokaz za lošu kadrovska politiku partija. Upravo ovakva kadrovska politika i olakšava partijskim finansijerima da ponegde „provuku“ i nekoga svog čoveka. Jedan „stručnjak“ manje-više neće da škodi. Teško je utvrditi koliko ljudi bude nametnuto partijama od strane finansijera. Pitanje je i da li za tim ima potrebe, s obzirom na to da je principom uplate u tajne partijske fondove finansijer već pokupovao većinu stranačkih „akcija“ tako da i samu stranku vidi kao jedno od svojih brojnih preduzeća.

Stranačka politika na lokalnom nivou slična je onoj koja se sprovodi na nacionalnom nivou. Ukoliko opozicija dođe na vlast u opštini, potpuno menja sliku opštinske uprave i svakog JKP nad kojim ima nadležnost. Dovode se potpuno novi ljudi, pa tako smenjivanja ne ostanu pošteđeni ni vozači niti čistačice. Svi izdašniji finansijeri opštinskih odbora političkih partija tako se mogu potpuno slobodno uključiti u izbor novih radnika. Nije strana situacija da se više generacija jedne iste porodice može naći kako udarnički rade u istoj opštinskoj službi čime se donekle približavamo situaciji iz anegdote sa početka priče o kadriranju.

## Zaključak

Finansiranje političkih partija iz privatnih izvora jeste praksa koja se primenjuje u celom svetu. Bilo da se ulaganjem u političku partiju ulaže u njene ideje i ciljeve ili ulaže u sopstveni biznis, to je nešto što se mora prihvatiti kao realnost. U većini država zapadne demokratije finansiranje političkih partija iz anonimnih izvora i mimo zakonom propisanih normi kažnjivo je i neprihvatljivo. Penale za takvo ponašanje političke partije plaćaju na izborima, a njihovi lideri, ukoliko se na nešto tako usude, na sudu. Kako smo mogli zaključiti iz nalaza prikupljenih tokom izrade ove studije, većina partija u Srbiji finansira svoje redovne i predizborne aktivnosti upravo iz crnih fondova koje pune anonimni donatori. Da li je razlog tome nedostatak političke kulture, to što birači zbog ovakvog ponašanja ne kažnjavaju partije na

izborima ili prosto nedostatak adekvatne zakonske sankcije, tek treba utvrditi.

Da li finansiranje političkih partija od strane pravnih lica, kompanija i interesnih grupa treba dozvoliti? Apsolutno da! Međutim, stranke treba naterati da obelodane svoje finansijere jer ćemo na taj način biti upoznati sa svim mogućim zloupotrebama funkcija koje su obavljaju u ime naroda. Takođe, samim tim će i političke partije biti pažljivije u svom izboru partnera iz sveta biznisa i neće omogućavati da se preko njih peru gomile prljavog novca stečenog nelegalnim poslovanjem.

Činjenica je da zakonska rešenja ovog problema u Srbiji nikada nisu bila dobra. Ni Zakon iz 1997, niti Zakon iz 2003. godine nisu odgovarali realnosti, nisu se poštovali i doneti su samo kao ukras nepostojećim reformama ove oblasti. Zakon koji treba da reguliše pitanje finansiranja mora da uzme kao realnost da su za rad relevantne i ozbiljne političke partije neophodna velika sredstva, da država mora više da uloži u razvoj stranačke infrastrukture, jer na taj način ulaže i u sebe i da stranke ne sme lošim rešenjima terati da grabe iz džepova biznismena koji na taj način postaju njihovi vlasnici, čime se kandiduju za upravljanje državom spram svojih ekonomskih interesa. Država mora da shvati da je ovo jedna od oblasti u kojoj ako ne platiš na vreme platićeš kasnije, ali višestruko!

Nemanja Cocić

## FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA IZ INOSTRANSTVA

*Članom 6 Zakona o finansiranju političkih partija izričito se zabranjuje političkim partijama da primaju kako finansijsku tako i materijalnu pomoć od stranih država, stranih pravnih i fizičkih lica.*

Od obnove višestranačkog sistema u Srbiji postoji značajan raskorak između proklamovanog i onog što se zaista dešava u oblasti finansiranja političkih stranaka. Još krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, tadašnje opozicione grupe a kasnije opozicione političke stranke bile su finansirane od strane srpske emigracije iz Severne Amerike, Australije i zapadne Evrope. Srpska dijaspora, koja u najvećem broju potiče iz redova onih koji su napustili zemlju u vreme i posle završetka Drugog svetskog rata kao neprijatelj komunističkog režima, zdušno je pomagala protivnike vladajuće Socijalističke partije Srbije na koju je uglavnom gledala kao na naslednicu Komunističke partije. Stranka Slobodana Miloševića je, nema sumnje, barem u jednoj stvari zaista bila naslednica KP. Naime, SPS-u je ostavljeno bogato nasleđe nekadašnje KP koje se najpre ogleda u mnogobrojnim nekretninama koje su se pokazale kao značajan izvor prihoda. I dok je, sa jedne strane, režim Slobodana Miloševića koristio bogato nasleđe KP i državne resurse za svoje finansiranje, s druge strane je žmurio pred tokovima novca kojima su se finansirale opozicione stranke.

U drugoj polovini devedesetih godina i u prevratu 2000. godine veliki deo finansijske podrške strankama DOS-a dolazio je iz inostranstva. Sa ovom vrstom pomoći, stranke tadašnje opozicije, uspevale su da podmiru svoje potrebe (organizacione, promotivne, plaćanje dažbina i dr.) i time opstanu, a onda i budu takmac vladajućoj partiji. Najraznovrsniji su načini na koje su političke partije uspevale da „uvezu“ finansijsku ili materijalnu pomoć protivno zakonu. Pretpostavlja se da se šarenoliki mehanizmi „uvoza pomoći“, koji su se tada uspostavili, nisu značajnije menjali.

Postoje snažne indicije da danas još uvek postoji praksa da se u značajnom obimu političke stranke finansiraju iz inostranstva i to suprotno odredbama postojećeg Zakona o finansiranju političkih partija. S obzirom na stepen kršenja zakona i vrstu finansiranja, odnosno pružanja materijalne pomoći, možemo razlikovati dve situacije:

1. Prva je ona u kojoj odredbe važećeg zakona striktno zabranjuju i čine nelegalnim dato ponašanje stranaka a da za to u praksi nema opravdanja, odnosno da se odredbe čine isuviše rigoroznim. Tu, pre svega, mislimo na saradnju koju stranke



imaju sa međunarodnim stranačkim centralama, ili bliskim strankama iz drugih zemalja („sestrinskim organizacijama“). U pojedinim segmentima postoje dotacije (u principu nenovčane) koje nisu u skladu sa postojećim zakonom, a imaju veliki značaj sa stanovišta podizanja organizacionih i edukativnih kapaciteta jedne političke stranke. U praksi takva vrsta pomoći ogleda se najpre u organizaciji seminara za stranačke kadrove, pomoći u izradi određenih politika, strategija, analize, istraživanja i sl. Često se ove donacije upućuju preko trećih lica, najčešće fondacija koje blisko saraduju sa političkim partijama zemalja iz kojih dolaze, odnosno partijskih fondova kao što su: NDI (Demokratska stranka SAD), IRI (Republikanska stranka, SAD), FES (Socijaldemokrate, Nemačka), KAS (CDU – Demohrišćani, Nemačka).

Pronalaze se i drugi modeli da se ovakva pomoć preko drugih subjekata ili na neki drugi način dostavi određenoj stranci. Rasprostranjen je i koncept gde se novac prebacuje na pojedine domaće fondacije koje blisko saraduju sa nekom od političkih partija u zemlji: (Fond Centar za demokratiju, Fond Ljuba Davidović i dr). Na ovaj način političke partije zaobilaze postojeće zakonske restriktivne odredbe, ali uspevaju da podmire neke od veoma važnih potreba neophodnih za uspešan rad partijske organizacije. Međutim, čini se da je jednostavnije da se ovakvo ponašanje uvede u zakonske tokove jer je međunarodna saradnja stranaka normalna i dobrodošla stvar. Umesto restriktivnih zakonskih rešenja, valjalo bi podržati ovakve vidove međupartijske saradnje. Treba istaći da do sada nijedna politička stranka nije bila sankcionisana zbog primanja protivzakonite pomoći iz inostranstva.

Razmatrajući mogućnost da se zakonom dozvoli finansiranje političkih partija iz inostranstva kao u opisanim slučajevima, valjalo bi pogledati zakonska rešenja pojedinih zemalja koja su to u izvesnom stepenu uradila. Države koje pod određenim uslovima dozvoljavaju strano nedržavno finansiranje jesu: Češka, Grčka, Italija, Meksiko, Holandija, Švedska, Velika Britanija.

2. Kada su u pitanju dotacije iz inostranstva, gde se kao darodavci pojavljuju izvršni organi drugih zemalja (vlade, predsednici), ambasade, privredni subjekti (velike međunarodne korporacije i preduzeća), stvar je problematičnija. Naime, najčešće se radi o novcu koji se daje „na ruke“ ljudima koji su visoko pozicionirani u stranci i koji u datom trenutku mogu biti nosioci funkcija državne vlasti ili opozicioni pretendenti na vlast. Opravdano se može pretpostaviti da u senci ovakve vrste pomoći stoji želja za ostvarenjem nekog konkretnog interesa. Na primer, takvim donatorima se za uzvrat mogu ponuditi: povlašćena pozicija u procesu privatizacije, nameštanje tenderskih uslova, koncesije se daju uz nepovoljne odredbe na štetu države i sl. Nekima od „donatora“ može se omogućiti da steknu ili održe monopolsku poziciju u zemlji.

3. Zapaža se i praksa da se novac iz inostranstva „upumpava“ u domaće nevladine organizacije ili druge subjekte, te onda ove organizacije rade za račun

pojedinih stranaka. To je često vidljivo u izbornim kampanjama kada se nedvosmisleno može uočiti da njihove aktivnosti favorizuju odnosno, zavisno od slučaja, defavorizuju druge političke aktere. Ovo se, takođe, s pravom može smatrati za nekorektan vid strane pomoći.



Iako se pomenutim Zakonom o finansiranju političkih stranaka strogo zabranjuje finansiranje stranaka iz inostranstva, podaci do kojih dolazimo, a koji se odnose na finansijska sredstva neophodna za normalan rad jedne parlamentarne stranke, ukazuju na to da se ove normativne zabrane najverovatnije krše, odnosno posredno zaobilaze. Ovakav vid pomoći strankama, iako nije u skladu sa postojećim zakonom, očigledno je postao stvar svakodnevne prakse bez koga bi svakodnevni rad političkih partija bio znatno otežan.

I pored toga što se većina zemalja odlučila da primeni slična zakonska rešenja u ovoj oblasti kao Srbija, to ne znači da rešenja onih zemalja koja u određenim slučajevima dozvoljavaju političkim partijama da prime pomoć iz inostranstva ne treba uzeti u obzir. Dakle, primanje pomoći iz inostranstva ne znači nužno angažovanje za „šefa stranca“ i rad u cilju ostvarivanja njegovih interesa.

Primanje pomoći iz inostranstva, kao što smo pokazali, ima nekoliko vidova koji se suštinski razlikuju po svojim intencijama. Dok je primanje pomoći od „sestrinskih partija“ i njihovih fondova uglavnom usmereno na političke partije u zemlji da ojačaju sopstvene kapacitete i ideološki se profilisu, dotle druge vrste pomoći zaista imaju nedobronamerni predznak i stvaraju mnogobrojne negativne efekte po društvo u koje dolaze. Pitanje koje se neumitno postavlja jeste treba li ove dve suštinski različite vrste strane pomoći staviti pod jednako restriktivne zakonske odredbe ili se opredeliti za „legalizaciju“ one strane finansijske/materijalne pomoći koja pomaže i stimulise jačanje demokratskih kapaciteta političkih stranaka?

Miodrag Milosavljević

## NASMAHEROVA KLASIFIKACIJA SISTEMA KONTROLE FINANSIRANJA STRANAKA<sup>8</sup>

Nasmaherova četvoročlana klasifikacija modela kontrole finansiranja političkih stranaka daje dobru kombinaciju teorijskih modela praćenih iskustvima u njihovoj primeni i omogućava temeljnu pripremu za analizu konkretnih rešenja primenjenih u Srbiji.

Prvi model koji Nasmaher izdvaja jeste **model autonomije**. U ovom modelu političke stranke imaju tretman dobrovoljnih udruženja građana koja imaju pravo da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju i da prikupljaju, troše i čuvaju svoja finansijska sredstva daleko od očiju javnosti. Autor je ukazao na dve moguće opcije u okviru ovog modela – naivnu i manje naivnu. Ovakav tretman opcija modela autonomije Nasmaher obrazlaže na sledeći način. U korenu naivne opcije stoji stav da se glasači sasvim racionalno opredeljuju za pojedine političke stranke i da nikakva propaganda u koju bi bio uloženi ogroman novac ne može da poljulja racionalni izbor glasača. U slučaju manje naivne opcije pretpostavlja se da se glasači, pored racionalnog opredeljivanja, opredeljuju u velikoj meri i na osnovu emocija, i pod uticajem izbornih kampanja i medija. Međutim, mnoštvo uticaja u pluralističkom društvu stvara „pluralističku ravnotežu snaga“ i na taj način formira se polje slobodnog opredeljivanja građana. Dalja izvedba ovog modela dovodi nas do zaključka da bi intervencija države u ovo polje autonomije političkih stranaka kao dobrovoljnih udruženja građana unela neravnotežu u sistem. Otuda i kontroli finansiranja stranaka u ovakvom sistemu, osim kontrole kojoj podležu na jednak način svi pravni subjekti, nema mesta.

Kvalifikovanje dve opcije modela autonomije kao naivne i manje naivne u startu ukazuje na probleme u polaznim pretpostavkama. Na ovom mestu osvrnućemo se samo na neke od nedostataka ovog modela. Naime, praksa pokazuje da pluralizam interesa i uticaja ne vodi po automatizmu ka uspostavljanju ravnoteže sistema, a i kada se ravnoteža uspostavi ona predstavlja samo prolaznu fazu u borbi za dominaciju. Koristeći se iskustvima nauka, poput ekonomije ili međunarodnih odnosa, možemo da utvrdimo da uspostavljanje i trajno održavanje ravnoteže snaga podrazumeva postojanje subjekata koji ravnoteži svesno teže ili barem jednog relativno snažnog subjekta koji ima za cilj uspostavljanje i održavanje ravnoteže. Čini se da i praksa funkcionisanja stranačkih sistema vodi ka istom zaključku. Budući da političke stranke teže uvećanju svoje moći koja se uozbiljuje kroz vršenje uticaja na oblikovanje i upravljanje društvenim procesima, ustanovljeni prostor

<sup>8</sup> O ovome videti opširnije u: Nassmacher, K. H. „Introduction: Political Parties, Funding and Democracy“ u „Funding of Political Parties and Election Campaigns“, editors Reginald Austin and Maja Tjernstrom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, str. 5.

autonomije vodio bi u neku vrstu „trke u naoružanju“. Ovakva trka podrazumevala bi sve veću profesionalizaciju stranaka koja bi vodila ka tehnokratskom tipu stranaka i sve većoj težnji za novim i skupljim tehnologijama u promociji. U ovakvom sistemu formiranje nove političke stranke, koja bi bez ozbiljnijeg kapitala pokušala da učestvuje u političkom životu, gotovo je nezamislivo.

Nasmaher je švedski sistem finansiranja političkih stranaka označio kao najbliži ovom modelu. Iako se u Švedskoj vodi debata o kontroli finansiranja političkih stranaka još od 1951. godine, kada je prvi put predstavljen plan za uspostavljanje kontrole finansiranja političkih stranaka i objavljivanje izveštaja, do danas nema zakona koji bi švedske partije privoleo ovakvoj praksi. Izglasavanje zakona koji bi obezbedio kontrolu i transparentnost stranačkih fondova skinuto je sa dnevnog reda 1980. godine kada su se vodeće političke stranke sporazumele da svake godine međusobno razmenjuju izveštaje o svom finansiranju i učine ih dostupnim zainteresovanim subjektima. Na ovaj način izbegnuto je zakonsko regulisanje kontrole stranačkog finansiranja.

Sledeći model u Nasmaherovoj klasifikaciji jeste **transparentni model**. U osnovi ovog modela je pravo građana da imaju uvid u partijske fondove, njihove izvore i načine upotrebe, ali i sposobnost građana da o ovome racionalno i znalački sude kada se opredeljuju kojoj stranci će ukazati poverenje. Ovde je naglasak na zakonskom regulisanju javnosti pomenutih informacija, dok se sposobnost prosuđivanja na osnovu dobijenih informacija pretpostavlja. Sasvim je sigurno da će fizička i pravna lica (bez obzira da li se radi o tajkunima, kompanijama, sindikatima ili interesnim zajednicama), koja raspolažu dovoljnim sredstvima, pokušati da utiču na rezultate izbora. Davanjem sredstava političkim strankama koje pretenduju na vršenje vlasti oni kupuju uticaj na oblikovanje politike koje će im ići u korist.

U cilju izbegavanja situacije u kojoj birač ne zna koje interese će stranka zastupati po dolasku na vlast, ovaj model preporučuje punu javnost informacija o stranačkim fondovima. Na ovaj način država je izbegla uvek problematičan i teško ostvariv zadatak uspostavljanja i sprovođenja zabrana za različite tipove donatora i donacija i prepustila biračima procenu o opravdanosti prikupljanja sredstava od različitih donatora.

S obzirom na to da je sud o opravdanosti donacije političkoj stranci država prepustila biraču, javlja se problem zainteresovanosti građana za ostvarivanje uvida u finansiranje političkih stranaka. Savremeni čovek nema vremena da se bavi ovim problemima ukoliko nije usko profesionalno vezan za njih. Ogromna većina građana informacije o finansiranju političkih stranaka konzumira posredno, najčešće putem medija. Ove informacije mogu da budu plasirane kao deo propagandnih aktivnosti zainteresovanih subjekata i samim tim gube na objektivnosti. Savremeni birač, čak i kada ga informacije ovog tipa zainteresuju (što najčešće nije slučaj ukoliko informacija nema elemente skandala), rasuđuje na osnovu nekompletne ili jednostrane informacije.

Nemački sistem finansiranja političkih stranaka blizak je opisanom modelu. U članu 21 nemačkog Osnovnog zakona propisana je obaveza objavljivanja izvora finansiranja političkih stranaka. Činjenica da je ovakva odredba našla mesto u najvišem opštem pravnom aktu ukazuje na važnost javnosti procesa finansiranja političkih stranaka. Ovakav odnos prema finansiranju stranaka vuče korene iz perioda Hitlerove vladavine kada je nemačka krupna industrija obilato finansirala Nationalsocijalističku nemačku radničku partiju. Međutim, teško je dokazati da bi transparentnije finansije onemogućile uspeh NSDAP-a, budući da je uloga krupnog kapitala u njenom finansiranju bila poznata zainteresovanim krugovima. Ove odredbe svakako nisu sprečile ni pojavu finansijskih skandala sa političkim strankama i njihovim funkcionerima u glavnim ulogama – „afera Flick“ ranih osamdesetih, a potom i „afera Kol“ devedesetih. U oba slučaja političke partije uhvaćene sa „prstima u tegli s pekmezom“ pretrpele su značajne posledice izgubivši dobar deo podrške birača. Dakle, pokazuje se da su birači spremni da sankcionišu političku stranku povlačenjem podrške tek kada je njihovo poverenje izigrano u velikoj meri.

Upravo stav da kontrola od strane samih birača nije dovoljna da bi se političke stranke ponašale u skladu sa očekivanjima biračkog tela kada je u pitanju prikupljanje sredstava, upućuje nas na sledeći model – **zastupnički model**. Ovaj model podrazumeva formiranje posebnog državnog tela koje će voditi računa o poštovanju zakona koji regulišu finansiranje političkih stranaka. Kada se formira ovakvo telo mora se voditi računa o njegovoj nezavisnosti i nepristrasnosti kako njegov kredibilitet ne bi bio ugrožen. U ovu svrhu mora da bude utvrđen jasan i nedvosmislen skup pravila koja propisuju šta je dozvoljeno, a šta nije dozvoljeno u procesu finansiranja političkih stranaka. Na taj način se formira jasno omeđeno polje dozvoljenog, a izvan njega ostaju nedozvoljene radnje koje kontrolno telo identifikuje, prati i procesuiru. Ovo javno telo deluje kao agent građana koji imaju interes da znaju i da budu uvereni da njihov glas neće biti zloupotrebljen za lično bogaćenje i ostvarivanje uskih interesa finansijera stranaka i stranačkih lidera.

I ovaj model nije bez mana, a mane modela se najbolje uočavaju kada se modeli primene u praksi. Ključni problem svih sistema koji počivaju na radu „nezavisnih tela“ jeste upravo kako obezbediti njihovu nezavisnost. Svaki organ koji ima cilj da nezavisno deluje na kontroli poštovanja zakona trebalo bi da gradi kredibilitet na nekoliko ključnih tačaka: načinu izbora, dužini mandata, nepripadanju političkim partijama i nesmenjivosti osim u slučajevima kršenja zakona. Praksa pokazuje da se postiže viši nivo nezavisnosti organa ako se ispoštuju sledeći kriterijumi:

- članove nezavisnog tela bira parlament dvotrećinskom većinom;
- mandat članova organa traje duže od mandata organa koji ih je birao;
- u njegove redove se biraju ličnosti koje nisu pripadnici političkih stranaka ili na drugi način usko povezane sa političkim strankama i
- mandat članova nezavisnog organa se može prekinuti, pored uobičajenih slučajeva (npr. smrti, gubljenja poslovne sposobnosti, prestanka državljanstva...), samo kada pravosudni organ člana nezavisnog tela proglasi krivim za kršenje zakona.

Nezavisnost u radu kontrolnih organa dodatno se pojačava obezbeđivanjem materijalne sigurnosti za njihove članove kroz zagarantovana primanja koja su na nivou primanja najviših državnih funkcionera i obezbeđivanje penzije nakon okončanog mandata.

Nasmaher daje, kao ilustraciju za ovaj model, sistem finansiranja političkih stranaka u SAD, gde se Federalna izborna komisija stara o poštovanju propisa koji uređuju oblast finansiranja političkih stranaka. Međutim, nezavisnost ovog tela, ustanovljenog 1974. nakon afere Votergejt, pokušala se postići ostvarivanjem podjednakog uticaja dve najjače političke partije, pre nego primenom kriterijuma sprečavanja uticaja političkih partija.

Poslednji u nizu modela u ovoj klasifikaciji je pre neka vrsta preporuke. Naime, Nasmaher preporučuje model **diversifikovanog regulisanja** finansiranja političkih stranaka i umerenost u očekivanjima rezultata primene pravila kao recept za dobro uređen sistem. Ovakav sistem podrazumeva usklađen set pravila koja regulišu različite aspekte finansiranja političkih stranaka. Sistem opisan kao „hodanje po žici“ između „laissez-faire“ i savršenih zakona trebalo bi da počiva na obezbeđivanju transparentnosti finansiranja političkih stranaka, kontrolnom telu koje bi bilo tolerantno prema benignim i teško dokazivim izigravanjima pravila, a opet surovo prema onima koji ozbiljno krše propise i dovode u pitanje funkcionisanje sistema i, veoma bitno, na poticanju interesa javnosti za finansiranje političkih stranaka. Ukoliko javnost bude dovoljno motivisana da se uključi u debatu o finansiranju političkih stranaka i posredstvom nezavisnog kontrolnog tela tačno i sveobuhvatno informisana o ovoj temi, obezbediće se sankcija, odnosno nagrada za političke stranke u vidu određenog nivoa poverenja građana materijalizovanog kroz davanje glasa na izborima.

Kanadski sistem može da posluži kao dobra ilustracija praktične primene ovog modela. Po ugledu na sistem ustanovljen u Kvebeku, Kanada je usvojila izborni zakon na federalnom nivou 1974. godine. Ovaj zakon je regulisao i finansiranje političkih stranaka postavljajući sistem na sledeće ključne tačke:

- ograničenje troškova izbornih kampanja koji su do tada imali stalni trend rasta;
- ograničenje vremena koje političke stranke mogu da zakupe na televizijskim programima;
- finansiranje jednog dela aktivnosti političkih stranaka iz javnih izvora;
- oslobađanje malih donacija privatnih lica od poreza;
- obezbeđivanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka putem obaveznog podnošenja izveštaja sa navedenim donatorima svih donacija većih od 100 kanadskih dolara;
- nezavisno telo koje vrši kontrolu finansiranja političkih stranaka i prati poštovanje ustanovljenih pravila;
- regulisanje učešća „trećih subjekata“ (subjekata koji se ne nadmeću na izborima, ali jasno zagovaraju i promovišu određenu političku opciju) u promociji političkih

stranaka.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

329:33 (497.11) (082)

FINANSIRANJE političkih partija : između  
norme i prakse / [urednik Miodrag  
Milosavljević] . - Beograd : Centar za  
slobodne izbore i demokratiju CeSID, 2008  
(Beograd : Bg Dream i Technologies) . - 135  
str. ; 24 cm

Tiraž 400. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija uz  
pojedine radove.

ISBN 978-86-83491-45-2

а) Политичке партије - Финансирање -  
Србија - Зборници  
COBISS.SR-ID 147749644