

Date Printed: 04/22/2009

JTS Box Number: IFES_67

Tab Number: 87

Document Title: Model zakona o Finansiranju politickih
partija

Document Date: 2002

Document Country: Montenegro

Document Language:

IFES ID: CE01184



* E 9 E F E 1 8 2 - 4 D 7 A - 4 6 1 2 - 9 8 A B - C D F 7 2 B 4 4 8 8 C D *

MODEL ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA

Centar za
monitoring

CEMI

CEml
Podgorica, 2002

**MODEL ZAKONA
O FINANSIRANJU
POLITIČKIH PARTIJA**

IMPRESUM

Pripremio:
Zlatko Vujović

Izdavač:
Centar za monitoring - CEMI

Za izdavača:
Zlatko Vujović

Adresa:
Crnogorskih herodara BB,
81000 Podgorica

Telefoni:
081/631-175, 081/631-160, 067/620-923

Web site:
<http://www.cemi.cg.yu>

Pokrovitelj:
NPA - Norveška narodna pomoć
OSIM - Institut za otvoreno društvo Crna Gora
COLPI - Institut za ustavnu i pravnu politiku, Budimpešta

Prepress:
Radoslav Tomović

Tiraž:
500

PREDGOVOR

PREDGOVOR

Iskustvo koje smo stekli tokom rada u *Centru za monitoring* omogućilo nam je da lociramo određene nedostatke u crnogorskom zakonodavstvu, koje u značajnoj mjeri ugrožavaju da izborni proces u Crnoj Gori bude u potpunosti fer. Jedna od oblasti koja traži hitne intervencije jeste zakonsko regulisanje finansiranja političkih partija. Ovim projektom smo pokušali da kroz stvaranje zakonske infrastrukture, koja će omogućiti transparentno finansiranje političkih subjekata u Crnoj Gori, djelujemo kao stabilizacioni faktor na političke odnose u Crnoj Gori, te da učinimo da političke partije budu ravnopravnije u toku svog političkog djelovanja.

Kako Zakon, koji predlažemo crnogorskom Parlamentu na usvajanje, pripada setu antikorupcijskih zakona, partneri *Centra za monitoring* na ovom projektu su: *Centar za tranziciju* u Crnoj Gori i *Agencija za antikorupcijsku inicijativu Vlade Republike Crne Gore*. Pored navedene podrške, *Centar za monitoring* je dobio ekspertsku podršku Savjeta Evrope, čiji će eksperti evaluirati kvalitet ovog nacra.

Rezultati analize izborne regulative, na osnovu koje su dosadašnji izbori u Crnoj Gori sprovedeni, govore da bi oblasti, odnosno segmente, izbornog zakonodavstva trebalo redizajnirati u cilju dalje demokratizacije izbornog procesa u Crnoj Gori. Riječ je, zapravo, o potrebi da se, u mjeri u kojoj je u ovom trenutku najviše moguće, doprinese dogradnji postojećeg izbornog sistema u cilju njegove političke neutralnosti, otvorenosti, preciznosti i efikasnosti.

Pravilno rješavanje pitanja finansiranja stranaka predstavlja jedan od bitnijih preduslova za ostvarivanje jednakih šansi učesnicima u izbornoj utakmici.

Zloupotreba novca u ovoj sferi javnog života dovodi do stanja suprotnom principima predstavničke demokratije, pa ima za posljedicu da članovi Parlamenta nijesu odgovorni građanima i svojim biračima, već onima koji ih finansiraju. Na taj način, pojedinačno političko mišljenje postaje dominantno u odnosu na kolektivno političko mišljenje zahvaljujući novcu i svom „kraćem“ putu do centara odlučivanja.

Cilj ovog projekta bila je izrada modela *Zakona o finansiranju političkih stranaka* koji je u sebi trebalo da implementira rješenja koja se bazi-
raju na transparentnosti tokova novca u politici i ograničenju prisustva

novca u ovoj oblasti javnog života s obzirom na visinu i porijeklo.

Shodno postavljenom cilju *nacrta Zakona o finansiranju političkih stranaka* integrirani su sljedeći principi:

1. Postizanje finansijske nezavisnosti političkih stranaka kroz njihovo budžetsko finansiranje

Članom 5 propisana je obaveza države Crne Gore da u okviru svojeg budžeta obezbijedi sredstva koja ne mogu biti manja od 0,3% niti veća od 0,5% ukupnih budžetskih sredstava za godinu za koju se budžet donosi. Dio tih sredstava, odnosno 30%, se raspodjeljuje u jednakim iznosima svim političkim partijama, dok se preostali dio sredstava raspodjeljuje srazmjerno broju poslaničkih, odnosno odborničkih mjesta.

2. Ograničavanje privatnih donacija političkim strankama po porijeklu i visini

Veliki izvor korupcije i finansijskih zloupotreba, vezanih za finansiranje političkih partija, predstavljalo je dodjeljivanje poslova, finansiranih od strane države, fizičkim i pravnim licima koja su finansirala političke kampanje. S obzirom na to da je ova pojava bila uveliko raširena kod nas, članom 7 stav 3 Zakona je predviđeno da privredno lice ili preduzetnik, iz stava 2 ovog člana, koji finansijski pomogne političku stranku ili drugog podnosioca potvrđene izborne liste u naredne četiri godine ne može obavljati javne usluge na osnovu ugovora sa državnim organima i organima lokalne samouprave.

Takođe, stavom 2 ovog člana predviđeno je da privredno lice ili preduzetnik, koji po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavljaju javne usluge za vrijeme trajanja ovog ugovora i četiri godine nakon njegovog završetka, ne mogu davati priloge političkim partijama i drugim podnosiocima proglašnih izbornih lista.

3. Zabran finansiranja političkih stranaka iz stranih izvora

Članom 7 zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od stranih država, stranih pravnih i fizičkih lica. Riječ je o praksi koja postoji u velikom broju zemalja. Takođe na primjer, u Španiji, Švedskoj..., zabranjena ova vrsta finansiranja, u cilju obezbjeđivanja nezavisnosti državnih organa prilikom donošenja odluka od nacionalnog značaja.

4. Zabran finansiranja političkih stranaka iz domaćih izvora, u kojim u bilo kom procentu postoji javni kapital

Javna preduzeća, kao i sva preduzeća gdje ima učešća i državni kapital, veoma često su u ovom regionu bila jedan od osnovnih izvora finansiranja političkih partija. Stoga, slijedeći praksu zemalja koje su

reformisale svoje zakonodavstvo (kada je riječ o mjerama za sprječavanje korupcije i uvođenje transparentnosti), CEMI je predvidio u članu 7 stav 1 zabranu bilo kakvog primanja materijalne i finansijske pomoći od strane javnih ustanova i javnih preduzeća, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, bez obzira na visinu učešća.

5. Obezbjedivanje približno jednakih uslova učesnicima u izbornom procesu kroz ograničavanje sume koja se smije potroši u toku izborne kampanje

Veoma teško je obezbijediti ravnopravnost partija u izornoj trci. Ovim Zakonom smo pokušali da stvorimo startne pozicije koje neće deza-vuisati poziciju manjih političkih subjekata. U tom cilju, unesene su odredbe u članu 10 kojim je predviđena suma u budžetu koja se koristi za finansiranje izbornih kampanja svih potvrđenih lista, a u vezi sa članom 11 kojim se propisuje raspodjela budžetskih sredstava za finansiranja kampanja. Pored ove odredbe, u članu 12 je propisano da visina ukupnih prikupljenih sredstava iz privatnih izvora za izborne kampanje ne može preći 20% sredstava iz člana 10 ovog Zakona.

6. Definisane troškova izborne kampanje

Radi sprječavanja zloupotreba previše ekstenzivnog tumačenja normi ovog Zakona, jasno je precizirano u članu 9 što se sve ima smatrati pod troškovima izborne kampanje. Na taj način, ovom definicijom su obuhvaćeni troškovi koji se odnose na plakate, oglase, emisije na elektronskim medijima, reklamne spotove i publikacije u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

7. Obezbjedivanje javne kontrole nad finansijskim poslovanjem političke stranke

Članom 17 predviđeno je da politička partija ima obavezu da *Zavodu za obračun i plaćanje* podnosi završni račun koji ima karakter javne isprave. Na taj način, dostupan svim zainteresovanim licima.

8. Obezbjedivanje posebnog mehanizma kontrole u toku izborne kampanje koji će garantovati javno i tačno objavljivanje troškova kampanje

Članom 15 stav 1 predviđeno je da je podnosilac izborne liste dužan da u roku od 15 dana od dana završetka izbora, kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju podnese RIK-u, odnosno izornoj komisiji jedinice lokalne samouprave. Stavom 6 ovog člana je predviđeno da se ovi izvještaji objavljuju u dnevnom listu „Pobjeda“.

9. Ograničavanje donacija političkim strankama u stvarima i pravima po porijeklu i vrijednosti

Da bi se spriječila mogućnost da pojedinci steknu odlučujući uticaj na donošenje odluka u političkim partijama, a time i na njihovo učešće u donošenju odluka držanog i društvenog karaktera, član 12 stav 3 predviđa udio koje pojedino fizičko lice priloži za troškove izborne kampanje ne može preći 0,5% iznosa koji je propisan u stavu 2 ovog člana, a udio koji pojedino pravno lice uloži za izbornu kampanju ne može da pređe 2% od tog iznosa.

10. Utvrđivanje obaveze javnog objavljivanja imovine kandidata

Predlogom *Zakona o konfliktu interesa* predviđena je obaveza da poslanik, nakon preuzimanja svoje dužnosti, objavi koju imovinu posjeduje. Da se ne bi ponavljale iste odredbe u dva Zakona, koja pripadaju istom zakonskom setu, odustali smo od normiranja ove obaveze u ovom Zakonu.

11. Utvrđivanje kazni za prekršiće normi Zakona o finansiranju političkih stranaka (sa posebnom naznakom na sankcije za kršenje normi u oblasti finansiranja izborne kampanje)

Kaznenim odredbama su posvećeni članovi 19, 20, 21 i 22, kojima su precizno predviđene situacije koje se smatraju kažnjivim, te kazne ukoliko se te radnje počine.

OPIS PREDUZETIH AKTIVNOSTI NA REALIZACIJI PROJEKTA

Radna grupa je radila u sastavu: prof. dr Vladimir Goati šef radne grupe, Vladimir Savković, Slobodan Dragović, Predrag Stamatović, Marko Uljarević i Zlatko Vujović.

Na početku svog rada, radna grupa je definisala pravila i metodologiju rada i usvojila kalendar aktivnosti za projekat.

Prva faza realizacije projekta je obuhvatila istraživački rad na terenu, analizu aktuelnog zakonodavstva i uporednu analizu. U okviru istraživačkog rada održani su sastanci sa predstavnicima svih parlamentarnih političkih stranaka. Sve stranke su izrazile spremnost na saradnju i dale svoje sugestije na postojeći Zakon koji je regulisao ovu materiju.

Analiza postojeće regulative je obuhvatila analizu *Zakona o finansiranju političkih partija* i dosadašnja iskustva koja je CEMI imao u nadgledanju izbora u Crnoj Gori.

Uporedna analiza je obuhvatila analizu velikog broja zakonskih i podzakonskih akata koji u Evropi regulišu ovu materiju. Na ovom dijelu projekta, CEMI je ostvario saradnju sa velikim brojem ambasada i predstavništava stranih zemalja. Posebno dobru saradnju smo ostvarili sa *Medunarodnom federacijom za izborne sisteme (IFES)* iz Vašingtona, kao i CeSID-om iz Srbije, APD-om iz Rumunije, „C4C - *Gradani za gradane*“ iz Makedonije, *Centrima civilnih inicijativa* iz Bosne i Hercegovine i **GONG-om** iz Hrvatske, našim partnerima iz ENEMO-(European Network of Election Monitoring Organization), čiji je član i *Centar za monitoring*.

U **drugoj fazi** se pristupilo izradi prve verzije *nacrta Zakona o finansiranju političkih partija*.

U **trećoj fazi** projekta je održan okrugli sto na kome je nacrt *Zakona o finansiranju političkih partija* predstavljen javnosti. Na okruglom stolu je uz prisustvo velikog broja predstavnika nevladinih organizacija i jednog broja političkih partija, povedena zanimljiva rasprava o nacrtu predloga Zakona. Nacrt je veliki broj stručnjaka ocijenio kao kvalitetan, ali su date i određene sugestije koje se u najkraćem svode na:

1. eventualnu potrebu za boljom definicijom nekih pojmova;
2. davanje dodatnih ovlaštenja nevladinim organizacijama;
3. eventualno osnivanje novog nezavisnog organa za kontrolu.

Pored ovih primjedbi, čule su se i neke koje su u samoj raspravi ocijenjene kao nekvalitetne i te kasnije nijesu prihvaćene.

Nakon Okruglog stola, radna grupa je razmotrila primjedbe i neke od njih prihvatila. Najviše pažnje je posvećeno predlogu da se eventualno osnuje novi organ za kontrolu finansiranja političkih partija. Radna grupa je odlučila da ostane pri prvobitnom predlogu i da se ta oblast prenese u nadležnost *Republičke izborne komisije*. Osnovni razlog je u činjenici da je ovaj organ odgovoran za regularnost cjelokupnog izbornog procesa, a finansiranje političkih partija je njegov neodvojivi dio. Takođe, ovo rješenje ima jako uporište u uporednom pravu.

Nakon što je prihvatila ove primjedbe, radna grupa ih je uvrstila u tekst predloga i zaključila da i dalje ostaje otvorena za sve dobronamjerne i kvalitetne sugestije.

Kampanja za pokretanje procedure usvajanja *Zakona o finansiranju političkih partija*

Centar za monitoring očekuje da prikupi 6000 potpisa, te time ispuni uslov da pokrene proceduru za usvajanje Zakona u Skupštini Crne Gore. Tokom 2003. godine očekujemo da se ova građanska inicijativa nade na dnevnom redu crnogorskog Parlamenta. Tom prilikom, predstavnici *Centra za monitoring* će biti u prilici da brane ovaj Zakon iz skupštinskih klupa, pred crnogorskom javnošću, koja će putem TV prenosa pratiti raspravu o ovoj inicijativi.

Očekujemo da će ova naša inicijativa uroditi plodom, te da će rješenja ovog zakona biti implementirana u izbornom zakonodavstvu Crne Gore.

U Podgorici,
novembra 2002. god.
Zlatko Vujović
koordinator projekta

**O CENTRU
ZA MONITORING**

CENTAR ZA MONITORING CEMI

Centar za monitoring - CEMI osnovan je u martu 2000. godine. CEMI je nevladina organizacija čiji je cilj da obezbijedi infrastrukturu i stručnu podršku za stalni monitoring cjelokupnog procesa tranzicije, koji je u Crnoj Gori u toku.

Centar za monitoring je prva nevladina organizacija koja je sprovela projekat građanskog nadgledanja izbora u Crnoj Gori.

MISIJA

Misija Centra za monitoring je da kroz stalni monitoring aktuelnih procesa u Crnoj Gori i ukazivanjem na uočene anomalije, radom na njihovom otklanjanju doprinese implementaciji standarda koji predstavljaju bitne preduslove da Crna Gora postane sastavni dio Evropske Unije.

CILJEVI

- Nadgledanje izbornog procesa;
- unapređenje kvaliteta zakonodavstva u Crnoj Gori;
- praćenje ostvarivanja političkih prava i sloboda građana;
- praćenje poštovanja i sprovođenja Ustava i zakona u Crnoj Gori;
- praćenje procesa tranzicije;
- zaštita ljudskih prava i sloboda;
- promocija ideja civilnog društva među građanima.

PROJEKTI

Građansko nadgledanje izbora

CEMI je do sada nadgledao lokalne izbore u Bosni i Hercegovini (mart 2000), lokalne izbore u Podgorici i Herceg Novom (jun 2000), savezne izbore (septembar 2000), republičke izbore u Srbiji (decembar 2000), parlamentarne izbore u Crnoj Gori (april 2001), i kosovske izbore (novembar 2001), lokalne izbore u Crnoj Gori (2002) i predsjedničke izbore u Srbiji (2002). Važno je istaći da je CEMI partnerski sa CeSID-om, prvi sa uspjehom, primijenio metodu parcijalnog paralelnog brojanja glasova (PPVT), zahvaljujući kojoj smo obavijestili crnogorsku javnost o rezul-

tatima izbora 90 minuta nakon zatvaranja biračkih mjesta, te na taj način spriječili manipulacije sa rezultatima koji ne odražavaju volju građana. Tom prilikom je obavljeno paralelno brojanje glasova, sa preko 80% biračkih mjesta koje su pokrili naši posmatrači, a rezultate smo objavili na našem internet sajtu www.cemi.cg.yu.

Parlamentarni i lokalni izbori održani 20. oktobra 2002 godine bili su deveti izbori koje je nadgledao Centar za monitoring. Ovoga puta CEMI je saradivao sa CeSID-om iz Beograda, na republičkom nivou.

Na Lokalnim izborima u Podgorici i Tivtu CEMI je potpuno samostalno sproveo PVT, primjenjujući ovoga puta, po prvi put od strane NVO-a u Evropi, objavljivanje informacija na internet prezentaciji brzinom njihovog pristizanja u naš PVT centar, tako su građani putem interneta bili u prilici da prate promjene iz minuta u minut.

Ovakva zamisao je bila moguća zahvaljujući softveru razvijenom od strane tima programera CEMI-ja. Zahvaljujući ovim informacijama, broj posjeta u izbornoj noći, na našoj prezentaciji je premašio brojku od 31000, dok je puni broj posjeta prešao 52000 posjeta.

Rezultati na republičkom nivou, koje su CEMI & CeSID saopštili tokom izborne noći samo jednom, u 23 časa, pokazali su 100% tačnost u mandatima, dok je odstupanje u procentima iznosilo 0.09%.

CEMI je na republičkom i lokalnom nivou primijenio PVT metodu, koja predstavlja složeniji proces od parcijalnog paralelnog prebrojavanja glasova, ali umjesto projekcija, na bazi uzorka, daje pouzdanije, ne projekcije, već rezultate. Smanjenje moguće greške, koja je više nego zanemarljiva, umanjuje svaku mogućnost manipulacije. Na ovim izborima je bilo angažovano 1308 naših posmatrača, koji su odradili izuzetno kvalitetan posao stavljajući CEMI u poziciju jednog od lidera u primjeni ove metode u Evropi.

Monitoring medija

Cilj monitoringa medija je da se utvrdi kolika je bila zastupljenost pojedinih stranaka u svim medijima pojedinačno i koliko objektivno su mediji izvještavali o podnosiocima potvrđenih izbornih lista i predstavnicima vlasti.

Kvantitativna analiza podrazumijeva mjerenje prostora, odnosno vremena u kom su određeni politički subjekti bili pominjani bilo da subjekat govori ili da neko drugi govori o njemu.

Kvalitativna analiza predstavlja evidentiranje broja pozitivnih, negativnih ili neutralnih informacija o političkom subjektu, objavljenim u datom mediju, bez obzira da li je on govorio o sebi ili je to uradio neko drugi.

Program monitoringa medija započeli smo još u toku monitoringa



lokalnih izbora u Podgorici i Herceg Novom.

Konferencija „Uloga NVO u monitoringu izbornog procesa“

Pod pokroviteljstvom Vlade Crne Gore i OEBS-a u Podgorici je krajem decembra 2001. god. održana konferencija o ulozi NVO u izbornom procesu. Na konferenciji su učestvovali predstavnici NVO iz Crne Gore, Srbije i Hrvatske, političkih partija i OEBS-a. Na konferenciji je istaknuta potreba da NVO i dalje, u skladu sa demokratskom praksom, i dalje vrše monitoring svih tranzicionih procesa. Skup je bio prilika i da se razmijene iskustva u različitim zemljama i političkim sistemima. Snažno je istaknuta i spremnost na saradnju između NVO i političkih partija.

Izrada nacrtu Zakona o finansiranju političkih partija

Ovim projektom pokušavamo da stvorimo zakonsku infrastrukturu koja će omogućiti transparentno finansiranje političkih subjekata u Crnoj Gori, te na taj način djelovati kao stabilizacioni faktor na političke odnose u Crnoj Gori, i učiniti da političke partije budu ravnopravnije u toku svog političkog djelovanja. Ovaj zakon pripada setu antikorupcijskih zakona, stoga je partner CEMI-ja na ovom projektu Centar za tranziciju u Crnoj Gori, kao i vladina Agencija za antikorupcijsku inicijativu. Pored navedene podrške Centar za monitoring je dobio ekspertsku podršku Savjeta Evrope. Veliku pomoć realizaciji projekta pružio IFES - Međunarodna fondacija za izborne sisteme iz Vašingtona. Pokrovitelji projekta su Norveška narodna pomoć i Institut za otvoreno društvo Crna Gora.

Izrada nacrtu Zakona o biračkom spisku

CEMI je početkom aprila, završio realizaciju projekta izrade nacrtu Zakona o biračkom spisku. Ovaj projekat je finansijski podržan od strane NPA (Norveške narodne pomoći). Kroz projekat smo pokušali da otklonimo nepravilnosti koje se odnose na ažuriranje biračkih spiskova, a samim tim i pokrenuti novu registraciju birača radi preciznosti podataka u biračkom spisku. Predstavnici Centra za monitoring će na osnovu prikupljenih 6000 potpisa braniti nacrt zakona u crnogorskom Parlamentu. U okviru projekta je objavljeno istraživanje o stanju biračkih spiskova koje je sproveo istraživački tim Centra za monitoring. Značajnu stručnu podršku Centru za monitoring je pružio IFES iz Vašingtona.

Kampanja promocije instituta Ombudsmana

Kampanja koju CEMI realizuje ima za cilj promociju instituta ombudsmana u Crnoj Gori čije se usvajanje očekuje u Parlamentu Republike Crne Gore. Pokrovitelj kampanje je Institut za otvoreno društvo Crna Gora.



Trening za trenere političkih partija o izornoj proceduri

Pod pokroviteljstvom Međunarodnog centra „Ulof Palme“ iz šokholma, CEMI realizuje projekat pod nazivom „Trening za trenere političkih partija o izornoj proceduri“. U okviru projekta se realizuju tri seminara čiji su polaznici članovi svih parlamentarnih partija iz Crne Gore. Seminari imaju za cilj da se polaznici upoznaju sa izbornom procedurom u Crnoj Gori, ali i sa uporednom praksom. Kao krajnji rezultat formiraće se grupa od 54 trenera koji su osposobljeni da slična znanja dalje prenose na članove svojih partija.

Centar za monitoring će uraditi nastavak ovog projekta u oktobru i novembru ove godine sa novim članovima političkih partija, kako bi na kraju postigli svoj cilj da edukujemo ukupno, barem 100 mladih iz političkih partija, i time doprinijeli boljoj organizovanosti i regularnosti budućih izbora. Pokrovitelj drugog ciklusa je Delegacija Evropske komisije.

Strategija kao sredstvo - Povjerenje kao cilj

Sinhronizovani proces pod imenom „Strategija kao sredstvo - povjerenje kao cilj“ je zamišljen i iniciran kao doprinos dugoročnom procesu oblikovanja odnosa između Crne Gore i Srbije. CEMI ovaj projekat realizuje sa svojom partnerskom organizacijom Fraktal iz Beograda. Do sada je realizovana prva od tri faze, koja je sastojala od devet seminara koji su se održavali u četiri grada - regije Srbije i Crne Gore, i zajedničkim seminarom u Novom Pazaru za učesnike iz Sandžaka. Realizacija naredne dvije faze je planirana za prvu polovinu 2003.

DONATORI

Centar za monitoring je do sada bio podržan od:

- Norveške narodne pomoći, NPA;
- Ambasade Švajcarske;
- CIDA - Kanadske agencije za međunarodni razvoj;
- Ambasade Finske.
- Ambasade Kraljevine Holandije
- Instituta za otvoreno društvo Crna Gora;
- Freedom House;
- Međunarodnog centra Ulof Palme;
- COLPI, Constitutional and Legal Policy Institute;
- OSCE - ODIHR, Varšava ;
- Vlade Republike Crne Gore;
- USAID - OTI Montenegro;

**NACRT ZAKONA O
FINANSIRANJU POLITIČKIH
PARTIJA**

NACRT ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA

(Model koji je izradila radna grupa Centra za monitoring)

I. OSNOVNA ODREDBA

Član 1

Ovim Zakonom ureduju se način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava političkih stranaka i podnosilaca proglašanih izbornih lista i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih stranaka i podnosilaca proglašanih izbornih lista, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti u njihovom finansiranju i finansijskom poslovanju.

II. IZVORI I KORIŠĆENJE SREDSTAVA

1. Vrste sredstava

Član 2

Politička stranka, odnosno podnosilac proglašene izborne liste, sredstva za svoje finansiranje može sticati iz javnih i privatnih izvora, u skladu sa Zakonom.

Javne izvore, u smislu ovog Zakona, čine sredstva iz: republičkog budžeta, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave izdvojena za finansiranje redovnog funkcionisanja političke stranke, rad poslaničkih, odnosno odborničkih klubova i troškova izborne kampanje.

Privatne izvore čine: članarina, pokloni, prihodi od aktivnosti, prihodi od imovine i legati.

Član 3

Finansijska sredstva stečena u skladu sa ovim Zakonom politička stranka koristi za finansiranje troškova vezanih za:

- 1) redovno funkcionisanje (rad) političke stranke;

- 2) rad političke grupe u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odborničkih grupa u skupštinama jedinica lokalne samouprave;
- 3) izbornu kampanju za izbor poslanika, odnosno odbornika i predsjedničke izbore.

Član 4

Republika, odnosno jedinica lokalne samouprave sredstva iz budžeta, u smislu člana 2 stav 2 ovog Zakona, obezbjeđuju za:

- 1) pokriće troškova rada (finansiranja) političkih stranaka čiji su kandidati izabrani za poslanike, odnosno odbornike (u daljem tekstu: parlamentarna stranka) i rad poslaničkih i odborničkih klubova;
- 2) pokriće troškova izborne kampanje podnosiocima potvrđenih izbornih lista za izbor poslanika, odnosno odbornika i predsjednika Republike.

Član 5

Budžetska sredstva za pokriće troškova rada političkih stranaka, čiji su kandidati izabrani za poslanike, odnosno odbornike i rad poslaničkih, odnosno odborničkih klubova ne mogu biti manja od 0,3% niti veća od 0,5% ukupnih budžetskih sredstava za godinu za koju se budžet donosi.

Sredstva iz stava 1 ovog člana u visini od 30% raspodjeljuju se u jednakim iznosima parlamentarnim strankama i poslanicima, odnosno odbornicima grupa građana i stranačkih koalicija, a ostatak sredstava (70%) srazmjerno ukupnom broju poslaničkih, odnosno odborničkih mjesta.

-2-

Ministarstvo nadležno za poslove finansiranja, sredstva iz stava 1 ovog člana prenosi političkim strankama svakomjesečno, do petog u mjesecu za prethodni mjesec.

Član 6

Za finansiranje svojih potreba iz člana 3 tačke 1 i 2 ovog Zakona, politička stranka može prikupljati i sredstva iz privatnih izvora, s tim da njihov iznos ne smije preći iznos od 20% sredstva iz člana 5 stav 1 ovog Zakona.

Član 7

Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od: stranih država, stranih pravnih i fizičkih lica; anonimnih darodavaca; javnih

ustanova i javnih preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala (bez obzira na visinu učešća); kazina, kladionica i igara na sreću.

Privredno društvo i preduzetnik koji, po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavljaju javne usluge, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa i četiri godine nakon njegovog završetka, ne mogu davati priloge političkim strankama i drugim podnosiocima proglašanih izbornih lista.

Privredno društvo i preduzetnik iz stava 2 ovog člana koje finansijski pomogne političku stranku ili drugog podnosioca potvrđene izborne liste u naredne četiri godine ne može obavljati javne usluge na osnovu ugovora sa državnim organima i organima lokalne samouprave.

Član 8

Zabranjeno je vršenje bilo kog oblika pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja priloga za političku stranku.

Zabranjeno je obećanje ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi darodavcu političke stranke ili drugog podnosioca proglašene izborne liste.

2. Troškovi izborne kampanje

Član 9

Pod troškovima izborne kampanje, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se troškovi koji se odnose na: plakate, oglase, emisije na radio televiziji, reklamne spotove i publikacije u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Član 10

Budžetska sredstva za pokriće troškova izborne kampanje iz člana 9 ovog Zakona obezbjeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, i to u iznosu od 0,3% ukupnih budžetskih sredstva Republike, odnosno jedinice lokalne samouprave za godinu za koju se budžet donosi.

U slučaju održavanja vanrednih izbora, nadležni organi su dužni da obezbijede potrebna sredstva za troškove izborne kampanje.

Član 11

Sredstva iz člana 10 ovog Zakona, u visini od 20%, raspodjeljuju se u jednakim iznosima podnosiocima proglašanih izbornih lista u roku od 10 dana od potvrđivanja izborne liste, a ostali dio sredstava (80%) dodjeljuje se podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata.

O raspodjeli sredstava na način iz stava 1 ovog člana odlučuje *Republička izborna komisija*, odnosno izborna komisija jedinice lokalne samouprave (ako se radi o izborima u jedinici lokalne samouprave).

-3-

Član 12

Podnosilac proglašene izborne liste, za pokriće troškova izborne kampanje, može da prikuplja sredstva i iz privatnih izvora, u skladu sa ovim Zakonom.

Visina sredstava iz privatnih izvora koje podnosilac proglašene izborne liste prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje ne može preći 20% sredstava iz člana 10 ovog Zakona.

Udio koji pojedino fizičko lice priloži za troškove izborne kampanje ne može da pređe 0,5% od iznosa propisanog u stavu 2 ovog člana, a udio koji pojedino pravno lice uloži za izbornu kampanju ne može da pređe 2% od tog iznosa.

Član 13

U svrhu prikupljanja sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje, podnosilac proglašene izborne liste otvara poseban žiro račun kod organa ovlašćenog za poslove platnog prometa i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe.

Sva sredstva namijenjena za finansiranje troškova izborne kampanje uplaćuju se na račun iz stava 1 ovog člana i sva plaćanja troškova izborne kampanje vršese sa ovog računa.

Ako sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje prikupljena iz privatnih izvora premaše iznos iz člana 12 stav 2 ovog člana, višak sredstava se prebacuje na stalni žiro račun.

Član 14

Podnosilac proglašene izborne liste imenuje lice za prikupljanje sredstava koje je odgovorno za namjensko trošenje sredstava i za podnošenje izvještaja.

Potpis odgovornog lica iz stava 1 ovog člana se deponuje kod organa ovlašćenog za poslove platnog prometa.

Član 15

Podnosilac proglašene izborne liste dužan je da, u roku od 15 dana od dana završetka izbora, kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju podnese *Republičkoj izornoj komisiji*, odnosno izornoj komisiji jedinice lokalne

samouprave.

Sadržaj izvještaja iz stav 1 ovog člana bliže uređuje *Republička izborna komisija*.

Republička izborna komisija, odnosno izborna komisija jedinice lokalne samouprave dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema izvještaja iz stava 1 ovog člana, provjeri navode iz njega.

Ako utvrde kršenje propisa o finansiranju izborne kampanje, komisije iz stava 3 ovog člana dužne su o tome donijeti pisano rješenje i dostaviti ga ovlašćenom licu političke stranke.

Protiv rješenja iz stava 4 ovog člana politička stranka ima pravo da pokrene i vodi upravni spor pred Upravnim sudom.

Ovi izvještaji objavljuju se u dnevnom listu „Pobjeda“.

3. Pravni režim imovine političke stranke

Član 16

Prihodi koje je politička stranka stekla od članarine, kao i prihodi stečeni obavljanjem nelukrativnih djelatnosti (dobrotvorne priredbe, prodaja, publikacija, simbola i drugih oznaka stranke) ne podliježu oporezivanju.

Prihodi koje je politička stranka stekla od imovine i od vršenja privredne djelatnosti podliježu opštem režimu oporezivanja.

4. Obaveza vodenja knjigovodstva.

Finansijska kontrola

Član 17

Politička stranka je obavezna da vodi knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima.

Knjigovodstvo se vodi po porijeklu, visini i strukturi prihoda i rashoda u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo.

Knjigovodstvene knjige koje vode političke stranke u svakom momentu podliježu kontroli nadležnih organa.

Politička stranka je dužna da *Službi za platni promet* podnosi završi račun za svaku godinu.

Završni račun iz stava 4 ovog člana ima karakter javne isprave.

Član 18

Politička stranka je obavezna da svojim Statutom reguliše način vršenja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja.

Statutom stranke mora biti određen organ stranke odgovoran za finansijsko poslovanje, kao i prava člana stranke da se upozna sa prihodima i rashodima stranke.

III. KAZNENE ODREDBE

Član 19

Prikupljanje sredstava suprotno ovom Zakonu podliježe krivičnoj odgovornosti u skladu sa važećim propisima.

Član 20

Novčanom kaznom od 10.000 Eura kazniće se za prekršaj politička stranka, odnosno podnosilac proglašene izborne liste, ako:

- 1) pribavlja sredstva suprotno odredbama člana 7 ovog Zakona;
- 2) vodi knjigovodstvo suprotno odredbama člana 17 ovog Zakona.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u političkoj stranci novčanom kaznom od 2.000 do 5.000 Eura.

Član 21

Politička stranka koja je za izbornu kampanju utrošena sredstva u iznosu koji je veći od iznosa propisanog članom 12 stav 3 ovog Zakona kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u petostrukom iznosu sredstava koja je nedozvoljeno utrošila.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u političkoj stranci novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 3.000 Eura.

Član 22

Ako politička stranka, odnosno drugi podnosilac proglašene izborne liste prekrši odredbe člana 12 ovog Zakona, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u trostrukom iznosu sredstava koja je primila za izbornu kampanju.

Uz kaznu iz stava 1 ovog člana izreći će se i zabrana isplate sredstava iz člana 5 ovog Zakona za period od jedne godine.

IV. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 23

Političke stranke dužne su da, u roku od 10 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona, *Republičkoj izbornoj komisiji*, radi uvida podnesu podatke (izvještaje) o svojoj imovini, iskazane po vrsti, visini i porijeklu.

-5-

Član 24

Stupanjem na snagu ovog Zakona prestaje da važi Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni list RCG“, br. 44/97).

Član 25

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Republike Crne Gore“.

**ZAKON O FINANSIRANJU
POLITIČKIH STRANAKA**





ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA (Objavljen u „Sl. list RCG“, br. 44/97)

Član 1

Ovim Zakonom ureduju se uslovi i način obezbjeđenja finansijskih sredstava za rad političkih stranaka i način obezbjeđenja dijela tih sredstava za izbornu propagandu.

Član 2

Političke stranke mogu sticati sredstva za svoj rad iz: članarina, priloga, prihoda od sopstvene imovine i preduzetničke djelatnosti, kredita, poklona, legata, zavještanja budžeta i iz drugih izvora, u skladu sa Zakonom.

Član 3

Republika, odnosno opština u budžetu obezbjeđuje dio sredstava za:

- 1) rad političkih stranaka, čiji su kandidati izabrani za poslanike, odnosno odbornike;
- 2) pokriće troškova izborne propagande političkim strankama kojima su potvrđene izborne liste za izbor poslanika, odnosno odbornika.

Član 4

Budžetom Republike, odnosno budžetom opštine, utvrđuju se finansijska sredstva iz člana 3 tačka 1) ovog Zakona, s tim što za pojedinu godinu ta sredstva ne mogu iznositi manje od 0,3% ukupnih budžetskih prihoda za godinu za koju se budžet donosi.

Član 5

Sredstva iz člana 4 ovog Zakona, u visini od 30% raspodjeljuju se u jednakim iznosima svim strankama koje imaju poslanike u Skupštini, a ostatak sredstava srazmjerno ukupnom broju poslaničkih mjesta.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, sredstva iz stava 1 ovog člana prenosi svakomjesečno političkim strankama do petog u mjesecu za prethodni mjesec.



Član 6

Sredstva za pokriće troškova izborne propagande za izbor poslanika obezbjeđuju se u budžetu Republike u godini u kojoj su raspisani izbori.

Raspodjela sredstava iz stava 1 ovog člana vrši se tako da se obezbijedi:

- 1) jedna trećina sredstava strankama koje imaju poslanike u Skupštini, a koje su izrazile svoju namjeru da učestvuju na izborima, u jednakim iznosima;
- 2) jedna trećina sredstava političkim strankama kojima su potvrđene izborne liste;
- 3) jedna trećina sredstava političkim strankama koje osvoje poslaničke mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata u Skupštini u odnosu na ukupan broj mandata.

Prijave za sredstva iz stava 1 ovog člana podnose se *Republičkoj izbornoj komisiji*.

Član 7

Sredstva za pokriće izborne propagande za izbor odbornika obezbjeđuju se u budžetu opštine, u godini u kojoj su raspisani izbori i raspodjeljuju se na način utvrđen u članu 6 stav 2 ovog Zakona.

Prijave za sredstva iz stava 1 ovog člana podnose se opštinskoj izbornoj komisiji.

Član 8

Političke stranke kojima je potvrđena izborna lista mogu i same pokrivati troškove za izbornu propagandu i druge predizborne aktivnosti.

Političke stranke kojima je potvrđena izborna lista i kandidati mogu, radi pokrića troškova iz stava 1 ovog člana, prikupljati priloge.

Prikupljanje priloga iz stava 2 ovog člana može se vršiti u službenim prostorijama podnosica izbornih lista, na javnim mjestima po odobrenju ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, na javnim priredbama i skupovima koje organizuje politička stranka kojoj je potvrđena izborna lista ili putem uplate na određeni račun te političke stranke.

Prilog po jednom kandidatu ili izbornoj listi mogu dati pojedini građani.

Član 9

Troškovi izborne propagande političke stranke su njeni finansijski izdaci za sledeće oblike izborne propagande:

- plakate;

- oglase;
- emisije na radiju i televiziji;
- reklamni spotovi;
- publikacije.

Troškovi izborne propagande iz stava 1 ovog člana ne smiju preći iznos od 250 prosječnih zarada u RCG za poslednji mjesec.

Član 10

Stranke koje imaju poslanike u Skupštini, u roku od 15 dana od dana raspisivanja izbora, zaključice posebni sporazum kojim će se obezbediti poštovanje ograničenja troškova izborne propagande.

Sporazumom iz stava 1 ovog člana određiće se način vršenja kontrole utrošenih sredstava za izbornu propagandu.

Rezultati kontrole objavljiće se u sredstvima javnog informisanja.

Član 11

Političke stranke vode evidenciju o svojim prihodima i rashodima.

Finansijsko poslovanje političkih stranaka podliježe kontroli službe nadležne za kontrolu finansijsko materijalnog poslovanja pravnih lica.

Član 12

O uočenim nepravilnostima u pogledu korišćenja budžetskih sredstava utvrđenih ovim Zakonom, služba iz člana 11 stav 2 ovog Zakona obavještava ministarstvo nadležno za poslove finansija.

U slučaju iz stava 1 ovog člana ministarstvo nadležno za poslove finansija može uskratiti dalju isplatu tih sredstava.

Protiv rješenja o uskraćivanju sredstava iz stava 2 ovog člana može se pokrenuti upravni spor.

Član 13

Novčanom kaznom od desetostrukog do stopedesetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici, kazniće se za prekršaj politička stranka:

- 1) ako stiće sredstva protivno odredbi člana 2 ovog Zakona;
- 2) ako ne vodi evidenciju o finansijskom poslovanju, u skladu sa odredbom člana 11 ovog Zakona.

Za prekršaj iz stava 1 tačka 1 ovog člana oduzeće se imovinska korist pribavljena izvršenjem prekršaja.

Novčanom kaznom od jedne polovine do desetostrukog iznosa

minimalne zarade u Republici, kazniće se za prekršaj iz stava 1 ovog člana odgovorno lice u političkoj stranci.

Član 14

Novčanom kaznom u iznosu od jedne polovine do desetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici, kazniće se za prekršaj lice koje prikuplja sredstva suprotno odredbi člana 8 ovog Zakona.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana oduzeće se imovinska korist pribavljena prekršajem.

Član 15

Novčanom kaznom od stotrukog do stopedesetotrukog iznosa minimalne zarade u Republici, kazniće se za prekršaj politička stranka ako pređe iznos troškova izborne propagande protivno odredbi člana 9 stav 2 ovog Zakona.

Novčanom kaznom od jedne polovine do desetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici, kazniće se za prekršaj iz stava 1 ovog člana odgovorno lice u političkoj stranci.

Član 16

Odredbe ovog Zakona shodno se primjenjuju na političke stranke koje zajedno predlože kandidata i na kandidata grupe građana.

Član 17

Danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaje da važi *Zakon o finansiranju političkih stranaka* („Sl. list RCG“, br. 21/93) i članovi 117, 118 i 119 *Zakona o izboru odbornika i poslanika* („Sl. list RCG“, br. 49/92, 16/95 i 21/96).

Član 18

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Sl. list RCG“.

**FINANSIRANJE PARTIJA
CRNE GORE I SRBIJE**

FINANSIRANJE PARTIJA CRNE GORE I SRBIJE - Komparativna perspektiva-

Vladimir Goati

I. UVOD

Partije u demokratskim porecima „prožimaju“ sve ključne političke institucije; one određuju način rada i sadržaj odluka Parlamenta, aktivnost Vlade zavisi od opredeljenja vladajuće partije (ili partija), personalni sastav učesnika izbora određuju partije, a ishod izbora, takode, zavisi od odnosa snaga između partija. Partije, na još jedan, suštinski način omogućuju održavanje izbora koji Richard Katz ovako opisuje: „... bez partija koje strukturišu (izborne - VG) kampanje, koje osiguravaju kontinuitet od jednih do drugih izbora, obezbeđuju veze između kandidata u raznim lokalnim sredinama i za razne položaje, nije verovatno da bi sprovedeni izbori bili smisleni, čak kad bi bili tehnički slobodni“ (Katz, 1980: 1). Veliki procenat građana emotivno se vezuje za partije (partijska lojalnost, partijska identifikacija) što nije u tolikoj meri slučaj sa drugim demokratskim institucijama, pa se zbog toga može čak tvrditi da partije imaju izvestan prioritet nad tim institucijama. Nije zato slučajno da se partije poimaju kao ključni činioци, „glavni protagonisti“ *demokratskog poretka* (Bobio, 1990: 90), „pokretačka snaga“ *moderne politike* (Neumann, 1963: 15), a metaforično i kao „... hleb svakidašnji liberalne demokratije...“ (Seiler, 1982: 3).

Za obavljanje razgranatih aktivnosti partijama je potreban stalni priliv novčanih sredstava, čiji iznos zavisi od veličine i tipa partije, brojnosti stanovnika i prostranstva zemlje, „vertikalne decentralizacije“, odnosno broja nivoa na kojima se biraju politički predstavnici, broja organizacionih nivoa partije, tipa izbornog sistema i dr. Kad je reč o tipu partije, može se pretpostaviti da su rashodi kadrovskih partija za funkcionisanje same partije, manji od rashoda masovnih i sveobuhvatnih partija. Tu pretpostavku potvrđuju podaci koje je prikupio Karl-Heinz Nassmacher o izdacima za centralne organe pomenutih tipova partija (Nassmacher, 1992: 250). O troškovima kartelskih partija autor, na žalost, ne iznosi podatke (o tipovima partija: Goati, 2000: 204-224).



Bez obzira na ogromne razlike u svim važnim sferama života, između zemalja stabilne demokratije i postkomunističkih zemalja (čiji „demokratski staž“ počinje tek 1990) te dve grupe zemalja imaju bar jednu zajedničku karakteristiku: u obe grupe javnost izuzetno malo zna o načinima na koje političke partije stižu i troše finansijska sredstva. Ta tema, po pravilu, dolazi u žižu interesovanja javnosti tek ako i kada izbiju finansijski skandali u kojima centralnu ulogu igraju partijski funkcioneri. Finansiranje partija nije, međutim, *terra incognita* samo za širu javnost, nego ista ocena važi i za partijsko članstvo. O finansijama veoma retko se raspravlja u partijskim organima, a još ređe među partijskim članovima i simpatizerima. Imajući to u vidu, nećemo pogrešiti ako utvrdimo da diskrekcija obavlja ovu oblast partijskog života.

U jednom od retkih empirijskih istraživanja finansijskog poslovanja partija, u kojem su obavljani intervjui sa rukovodstvima 11 latvijskih partija, većina intervjuisanih rukovodilaca procenila je da su samo 2-4 vrhunska partijska lidera intenzivno angažovana u kampanji prikupljanja novčanih sredstava i da su, uz to, još 3-5 ličnosti o tome redovno obavestavane (Ikstens, 1991: 2). Nalazi citiranog istraživanja potpuno korespondiraju sa sledećom ocenom jednog poznavaoца: „Običan član partije ništa ne zna o tome kako se partija finansira... U najvećem broju slučajeva samo generalni sekretar ili predsednik zna sve o finansijskim šemama partije. Možda je nepotrebno napominjati da je praktično nemoguće dobiti neku interesantnu ili važnu informaciju od tih ljudi. Čak ni recept za pravljenje zлата nije čuvan sa više pažnje od tajne kako se partija finansira“. (Pentus, 2002: 7).

Oskudna i nepouzdana saznanja o prihodima i rashodima političkih partija permanentno podgrevaju podozrenja u zemljama stabilne demokratije, (a još više u novouspostavljenim demokratskim porecima), da partije i partijski lideri presudno zavise od finansijera, a ne od svojih članova i birača. Iz pretpostavke da u političkom životu odlučujuću ulogu igra novac ne volja građana često se izvodi ocena da su politički poretki u zemljama u kojima funkcionišu demokratske institucije, samo prividno demokratski, a u sušini plutokratski. Takve ocene nisu samo deo zastarelog arsenala kritika predstavničke demokratije, koje su dolazila od strane vladajućih komunističkih partija zemalja „realnog socijalizma“ do 1990, nego imaju zagovornike i u aktuelnom razdoblju, u zemljama stabilne demokratije i, neuporedivo više, u postkomunističkim zemljama. Premda sadrže deo istine, takve oceene ipak su preterana, jer iskustvena evidencija pokazuje da najbogatije partije nemaju uvek najveći izborni uticaj. To dobro ilustruju predsednički izbori u SAD od 1932. do 1948. na kojima su trijumfovali kandidati *Demokratske stranke*, mada su njihovi konkurenti, *Republikanci*, utrošili više sredstava u izbornim kampanjama (Heard,

1966: 323). Još bolji argument za istu tezu su pobjede opozicionih strana u većini postkomunističkih zemalja jugoistočne Evrope na prvim slobodnim izborima 1990, nad neuporedivo finansijski bogatijim eks komunističkim partijama.

Dok se partije u zemljama razvijene demokratije često generalno sumnjiče da su pod „vlašću novca“, neuporedivo manje se piše o tome da su (opozicione) partije u nekim delovima sveta žrtve finansijskih ograničenja koja nameću autoritarni ili „pseudodemokratski“ režimi da bi bitno ograničili delatnost tih partija i osujetili demokratske promene. Dobra ilustracija za to je Egipat, u kojem opozicione partije nisu zabranjene Zakonom, ali su lišene finansijske autonomije, što omogućuje dominaciju *Arapske socijalističke unije* (ASU) u političkom životu. U pomenutoj zemlji partije su, po Zakonu, dužne da publikuju u najmanje jednim dnevnim novinama svaku jednokratnu finansijsku donaciju (i ime donatora) koja prelazi vrednost 150 britanskih funti ili čiji godišnji iznos (od istog donatora) prelazi 300 funti godišnje. „Praktična interpretacija zakonskih odredbi je takva - beleži jedan autor - da partije nisu u stanju da prikupljaju donacije, zato što bi trošak oglašavanja u dnevnim novinama prevazišao prikupljenu sumu...“ (Al - Naqqash, 1997: 3)

Nastojanje istraživača da dublje prodru u skrovitu, ali izuzetno važnu oblast finansiranja partija, sudara se oduvek sa upornim odbijanjem partijskih moćnika da o tome publikuju informacije ili, ako to ipak čine, da publikuju šturu, nepotpune i zastarele informacije. Zato, i kad istraživač dopre do podataka o finansijskim prihodima i rashodima neke partije, on je najčešće u nedoumici u pogledu njihove verodostojnosti razdoblja na koje se odnose, kao i oko toga da li se podatci tiču čitave partije, nekog njenog nivoa (dela) ili, pak, samo organizacije (organizacija) koja je pod kontrolom partije? Najlakše su, po pravilu, dostupne informacije o prihodima i rashodima centralnog nivoa partijskog organizovanja, dok se teže dolazi do informacija o finansijskom poslovanju ostalih partijskih nivoa i partijskih ustanova. Pretpostavljamo da partije nerado objavljuju ažurne i potpune podatke o svom poslovanju zato što je novac važan resurs u političkim borbama i zato što bi partija, otkrivanjem izvora, obima i načina korišćenja novčanih sredstava, snabdela svoje protivnike sa važnim informacijama. Navedeni interes partije da bar deo finansijskih sredstava drži u „svoj zoni“, pod kontrolom samo nekolicine ili čak jednog funkcionera, objašnjava zašto su partijski vođi igrali ključnu ulogu u velikim finansijskim aferama koje su potresale mnoge zemlje stabilne demokratije u proteklim decenijama. I pored beskrajne raznolikosti pojava oblika, pomenute afere imaju jedno invarijano obeležje: celni partijski funkcioneri koristili su svoju političku moć i uticaj da bi izdejstvovali određene državne odluke, ili onemogućili njihovo donošenje, a zauzvrat su dobijali privatne i (ili) grup-

ne ekonomske koristi, što je, zapravo, suština korupcije.

Kada je reč o korupciji u koju su uključene partije i njihovi prvaci, ona se često (ne uvek) sastoji od dva, a ne samo od jednog nezakonitog čina; najpre u „crni fond“ partije slivaju se određena sredstva kao protivčinidba za određenu „uslugu“, a zatim određeni partijski funkcioner prebacuje, od tako stečenog novca, deo na svoj bankovni račun ili ga uzima u svoj džep. Korupciju je, naravno, teško, (ponekad nemoguće), dokazati jer se ona, po pravilu, ostvaruje uz poštovanje svih pravila po kojima se donose odluke. Jedan pisac to slikovito objašnjava na sledeći način: „Formalno poštovanje procedure i njeno suštinsko zaobilaženje u korupciji su ono što su pranje i reciklaža mafijaškog novca“. (Mény, 1992: 31)

Bilo bi, međutim, preterano i pogrešno redukovati uzroke teškoca u ostvarivanju potpunog uvida u finansijsko poslovanje partija isključivo na težnju partijskih rukovodstava da, zbog potreba političke borbe, tu sferu drže daleko od „očiju javnosti“ i od drugih, konkurentskih partija. Pored toga, tu treba svakako uzeti u obzir da potpun uvid u „tokove novca“ otežava porast složenosti partijske strukture i sve veća autonomija pojedinih nivoa partijskog organizovanja. U zemljama stabilne demokratije odvija se više decenija, a u eks komunističkim zemljama od 1990, proces diferencijacije partijskih funkcija za čije ostvarivanje one često obrazuju autonomne organizacije sa statusom pravnog lica (partijske škole, istraživački centri, izdavačka preduzeća i dr.). Zbog toga, istraživač koji namerava da pronikne u finansijsko poslovanje partije mora prethodno da odgovori na sledeće, izuzetno teško pitanje: gde su, u stvari, „granice partije“? Načelno govoreći, te „granice“ treba tako povući da obuhvate sve partijske delove i sve nivoe organizovanja (bez obzira na njihovu, eventualno, statutom priznatu autonomiju), partijske ustanove, kao i sve druge organizacije u čijem upravljanju partijsko rukovodstvo poseduje „kontrolni paket akcija“. Imajući to u vidu, jedan poznavalac, s pravom, naglašava da je u istraživanju finansiranja, partiji neophodno pristupiti kao „holding kompaniji“. (Nassmacher, 1992: 235)

Međutim, bez obzira na nepotpun uvid javnosti u finansijsko poslovanje partija, savremni pisci su, sa neznatnim odstupanjima, saglasni u oceni da se, početkom trećeg milenijuma, partije suočavaju na „svim meridijanima“ i u različitim političkim porecima (od pseudodemokratije do stabilnih demokratskih poredaka) sa problemom finansijske oskudice. Pošto partijski rashodi, po pravilu, nisu ravnomerno raspoređeni, ta oskudica je najveća u izbornoj godini, kada partije troše ogromne sume u predizbornim kampanjama. U zemljama liberalne demokratije sve veća „glad“ partija za novcem upravo je posledica brzog porasta troškova izbornih kampanja. U SAD je, na primer, 1952. po prvi put obelodanjena

celovita procena koštanja kampanja za nominaciju i za izbore na svim nivoima. Na osnovu uvida u 3.500 zvaničnih finansijskih izveštaja i intervjua sa 500 političara, procenjeno je da je ukupna cena izbornih aktivnosti te godine iznosila SAD-u oko 140 miliona dolara (Heard, 1956: 317), a deset godina kasnije cena tih aktivnosti, u istoj zemlji, dostigla je iznos od oko dve i po milijarde dolara. U SAD je već sredinom pedesetih godina, zbog vrtoglavog porasta troškova izbornih kampanja, prikupljanje novčanih sredstava za izbore postao najvažniji zadatak političkih partija.

U zemljama zapadne Evrope problem obezbeđenja finansijskih sredstava za funkcionisanje partija izbio je u prvi plan početkom šezdesetih godina, što nije slučajno, jer je povećanu potrebu partija za novcem bitno potstakao njihov sve veći oslonac u izbornim nadmetanjima na skupu televizijsku propagandu. Osim toga, porastu izdataka političkih partija u zapadnoj Evropi, doprinela je i ekspanzija profesionalnog partijskog aparata uslovljena opadanjem broja članova i njihovom sve manjom spremnošću da se besplatno angažuje u partijskim aktivnostima. Broj zaposlenih u centralnim partijskim aparatima u većini zemalja stabilne demokratije, od kraja pedesetih pa do sredine devedesetih godina prošlog stoleća, daleko brže je rastao nego partijski prihodi (videti: Mair, 1997: 137). Iz oba navedena razloga, političke partije se u pomenutim zemljama suočavaju, po oceni nekih istraživača, sa dubokom finansijskom krizom. (Doublet, 1997: 1)

Ocena o permanentnoj finansijskoj oskudici važi, još više, za partije evropskih postkomunističkih zemalja jer one, za razliku od partija zemalja stabilne demokratije, rešavaju težak zadatak uspostavljanja „kapitalne organizacije“ na teritoriji čitave države.

Početkom devedestih godina, u postkomunističkim zemljama uočavala se oštra razlika u finansijskom položaju između eks komunističkih partija, koje su raspolagale ogromnom imovinom, i novoformiranih opozicionih partija lišenih elementarnih uslova za političku delatnost (prostorije, elektronska oprema, vozila). Do poboljšanja finansijske situacije u novoobrazovanim partijama došlo je u onim postkomunističkim zemljama u kojima su te partije izvojevale izborne pobeđe 1990. godine nad reformisanim komunistima. Nakon prve mirne smene na vlasti, država je u tim zemljama počela da pruža sistematsku finansijsku pomoć partijama. To je samo ublažilo, ali ne i rešilo njihove finansijske probleme.

U Crnoj Gori partije nisu dobile finansijsku pomoć pred prve pluralističke izbore 1990. god. na kojima je ubedljivo trijumfovao *Savez komunista CG* (koji je 1991. god. promenio ime u *Demokratsku partiju socijalista - DPS*), ali je izabrani poslanik stekao pravo na paušalnu naknadu troškova „...koje je imao od dana kada je utvrđen kao kandidat izborne jedinice do dana kada je izabran“ (član 122 „Zakona o izboru i

opozivu poslanika i odbornika", 1990). U Srbiji u kojoj je, takođe, ranije vladajuća *Socijalistička partija Srbije* (SPS) izvojevala pobjedu na prvim izborima 1990, država je, *post festum*, obezbjedila u budžetu izabranim poslanicima deo troškova izborne kampanje. Ovde treba dodati da je država 1990. god. u obe jugoslovenske republike, osigurala i indirektnu pomoć partijama, omogućujući im korišćenje besplatnog vremena i prostora u zvaničnim medijima u predizbornoj kampanji.

Novim izbornim zakonima usvojenim u Crnoj Gori i Srbiji 1992. zajemčena je finansijska pomoć partijama podnosiocima izbornih lista, kao i jednokratna finansijska pomoć izabranim kandidatima. U celini uzev, partije Crne Gore i Srbije su u prvoj polovini devedesetih godina dobijale iz budžeta relativno mala sredstva, zbog čega su tek obrazovane opozicione partije bile suočene sa stalnom finansijskom oskudicom. Nisu zato bile lišene osnova bojazni da će to potstaci partije „...da prodaju mesta u Parlamentu...“. (Pavičević, 1997: 183)

U drugoj polovini devedesetih godina, ekonomska situacija partija Crne Gore i Srbije je unekoliko poboljšana, mada su se te partije (kao i partije u većini drugih postkomunističkih zemalja) i dalje suočavale sa ozbiljnim finansijskim problemima. Početkom 2002. god. sudeći prema oceni poznavalaca, ocena o teškoj finansijskoj situaciji političkih partija u bivšim komunističkim zemljama, jedino ne važi za Sloveniju. U toj zemlji, partije zaista dobijaju izdašnu pomoć iz budžeta, o čemu je Jurij Toplak zabeležio sledeće: „Dok većina partija u zemljama centralne i istočne Evrope ima problem nedovoljnog finansiranja partija, Slovenija ima obrnut problem... Partije su shvatile da nemaju više potrebe za građanima, izuzev na dan izbora“. (Toplak, 2002: 23).. Potpuno lišene ekonomskih briga partije su se nastavlja citirani pisac „pretvorile u poludržavne organizacije, organizacije koje predstavljaju državu u društvu, umesto obrnuto“.

Ocena o hroničnoj finansijskoj krizi partija - uz navedeni izuzetak Slovenije - važi, najzad, i za partije drugih zemalja koje se nalaze u procesu demokratske tranzicije. Glavninu finansijskih sredstava, partije i u tim zemljama, troše na izborne kampanje, naročito na zakupljivanje vremena u elektronskim medijima. Pomenimo, na primer, da je 1994. u Kolumbiji za predsedničke izbore potrošeno između 23 i 33 miliona US dolara; za parlamentarne izbore, izbore za gradonačelnike i gradske većnike 48 miliona US dolara i za izbore za članove senata 20 miliona US dolara. (Posada-Carbo, 1996: 5)

II. DVE STRATEGIJE

U pogledu načina obezbeđivanja finansijskih sredstava za političke partije u zemaljama stabilne demokratije, uočavaju se dva pristupa. Prvi pristup - koji dominira u Velikoj Britaniji i Holandiji - oslanja se, bezmalo u celini, na privatne izvore prihoda od kojih su najvažniji: članarina, pokloni („upisi“) od članova i od privrednih korporacija i zarada od vlastitih preduzeća. U većini ostalih zemalja stabilne demokratije, od kojih naročito treba istaći Nemačku, partije dobijaju finansijska sredstva (u različitoj srazmeri) i iz privatnih izvora i od države. Državna pomoć ima dva vida: direktni i indirektni. U direktni vid se ubrajaju: novčana sredstva koja se u budžetima obezbeđuju partijama za izborne kampanje, političko obrazovanje građana, aktivnost parlamentarnih grupa i za izdavanje partijskih listova. U indirektnu pomoć ubrajaju se: omogućavanje partijama da besplatno koriste vreme i prostor u državnim medijima, oslobađanje od poštanskih troškova, redukovanje poreskih obaveza za neke prihode (plate partijskih funkcionera i dr.) i omogućavanje partijama da zapošljavaju svoje funkcionere u državnoj administraciji kao „partijske savetnike“.

Srazmera privatnih i državnih sredstava razlikuje se u pojedinim partijama, a ta srazmera oscilira i u pojedinačno posmatranim partijama u pojedinim vremenskim razdobljima. U Austriji i Danskoj iznos državne pomoći partijama približno je jednak prihodima iz svih drugih izvora, dok u Finskoj, Norveškoj i švedskoj ukupna državna pomoć partijama značajno nadmašuje sredstva koje one prikupe iz svih drugih izvora (Mair, 1997: 141). Prema jednom empirijskom istraživanju, kojim su sredinom osamdesetih godina obuhvaćene partije zapadnoevropskih zemalja koje se pretežno oslanjaju na privatno finansiranje, 17 partija (od ukupno 42) prikupilo je više od dve trećine svog ukupnog prihoda „... iz privatnih izvora, uključujući uplate članova i prihode od partijskih preduzeća“ (Janda, prema: Nassmacher, 1992: 251). Nasuprot tome, partije su u zemljama u kojima ih država štedro finansijski pomaže iz budžeta (Nemačka, Austriji, Italija i švedska), podmirivale u sedamdesetim godinama iz privatnih izvora samo od 10% do 30% rashoda svojih centralnih organa, a učešće prihoda iz tog izvora još više je opalo u osamdesetim godinama (Nassmacher, 1992: 253-254).

U većini postokomunističkih zemalja partije crpe svoje resurse i iz privatnih izvora i iz budžeta. U tom pogledu Latvija i Ukrajina su izuzeci, jer su u njima partije ograničene isključivo na privatne izvore prihoda. Udeo države u finansiranju partija, po pravilu, nadmašuje polovinu. To ilu-

struju podatci da bužetska pomoć slovenačkim partijama čini 74% odsto njihovih prihoda u izbornoj godini, a 80% u neizbornoj (Toplak, 2002: 17). U Bugarskoj i Estoniji sredstva iz budžeta imaju centralnu ulogu u finansiranju izbornih kampanja (Pentus, 2002: 15; Kanev, 2002: 8). Prema našoj proceni, zasnovanoj doduše na parcijalnim uvidima, učešće države u finansiranju partija Crne Gore i Srbije kretalo se 2001. god od 70% - 90%. Nasuprot tome, u Ukrajini i Latviji država ne sudeluje u finansiranju partija, a bužetska sredstva u приходima partijama Poljske kreću se samo od 4,7% do 11,6%. (Walecki, 2002: 6)

III. NORMATIVNI OKVIR

Bez obzira na to da li se u određenoj zemlji partije finansiraju samo iz privatnih izvora ili im u pomoć „priskače“ i država budžetskim sredstvima, obast finansijskog poslovanja partija najčešće je podrobno zakonski regulisana. Prvi propisi o finansiranju političkih partija doneti su, u većini postkomunističkih zemalja, neposredno uoči pluralističkih izbora 1990. god. U Sloveniji je, na primer, već 1989 god. usvojen „*Zakon o političkom udruživanju*“ koji propisuje kombinovani sistem finansiranja političkih partija (privatni izvori i državna pomoc). Identican sistem finansiranja prihvaćen je početkom 1990 god., Vladinom uredbom, u Hrvatskoj. U Bugarskoj *Izborni zakon* (1990) uopšte nije predviđao finansijsku pomoć partijama iz budžeta. Tek pošto su okončani prvi pluralistički izbori, bugarska Vlada je obezbedila dekretom pomoć od 6 miliona leva partijama koje su na njima sudelovale. Podela pomoći izvršena je u srazmeri sa brojem svojelih mandata. Uz (retroaktivnu) finansijsku pomoć za učešće na izborima, država je u Bugarskoj obezbedila partijama i besplatno vreme (prostor) u medijima za predizbornu kampanju. Slično Bugarskoj, u Crnoj Gori i Srbiji država je 1990 god. naknadno obezbedila izabranim poslanicima paušalnu naknadu izbornih troškova, a, osim toga, kandidati za poslanika imali su pravo da besplatno koriste državne medije u predizbornom razdoblju. U Estoniji, partije su podmirivale svoje rashode isključivo iz privatnih izbora sve do 1995, kada im je zakonom zajemčena sistematska finansijska pomoć iz budžeta, pa se i u toj zemlji može govoriti o kombinovanom (mešovitom) finansiranju.

Posle prvih pluralističkih izbora 1990 god. u dve jugoslovenske republike doneti su zakoni koji podrobnije regulišu oblast finansiranja. U Crnoj Gori, Republika je prema članu 118 „*Zakona o izboru odbornika i poslanika*“ (1992) budžetski osigurala podnosiocima izbornih lista 1000 prosečnih neto zarada, kao i sredstva za funkcionisanje partije. Slično rešenje prihvaćeno je 1991. u Srbiji u „*Zakonu o učešću republike u finansiranju političkih organizacija*“. Taj Zakon propisuje da partije koje su osvojile mandate na izborima 1990 godine dobijaju mesečno iz republičkog budžeta onoliko prosečnih mesečnih ličnih dohodaka koliko imaju poslanika u Narodnoj skupštini. Pošto, po Ustavu Srbije (1990), Narodnu skupštinu čini 250 poslanika, citiranim Zakonom dodeljeno je partijama godišnje ukupno 3000 prosečnih zarada, što znači da je partijama ukupno podeljen 1991 iznos od oko 700.000 Eu. (Visinu finansijskih prihoda partija izražavamo, radi kompariranja, u Eu. po tržišnom kursu - u stvari

„crnom kursu“ - jer je nominalna vrednost dinara u odnosu na „čvrste valute“ bila, u nekim periodima posmatranog ratdoblja, višestruko viša od tržišne. Pošto se odnos dinara i „čvrstih valuta“ brzo (često dnevno) menjao, iznete procene sadrže mogućnost greške od +/- 10%). Navedenim zakonskim rešenjima priliv budžetskih sredstva partijama Crne Gore i Srbije postao je, doduše, redovan, ali je bio daleko ispod iznosa neohodnog za njihovo funkcionisanje. O tome govori ocena lidera *Liberalnog saveza CG* (LS CG), Slavka Perovića, izneta 1995. da mesečna sredstava koja ta, treća po snazi parlamentarna stranka, prima od države, nisu dovoljna ni za troškove izdavanja stranačkog lista „*Liberat*“ (*Monitor*, 15.decembar, 1995). Relativno mala budžetska pomoć partijama u potpunosti je odgovarala vladajućim partijama Crne Gore i Srbije, *Demokratskoj partiji socijalista* (DPS) i *Socijalističkoj partiji Srbije* (SPS), jer su te partije, oslanjajući se na svoje kadrove u državi, paradržavnim orgnizacijama i ekonomski uspešnim „društvenim preduzećima“, lako obezbeđivala neophodne resurse za vlastito funkcionisanje.

Nepovoljna finansijski položaj partije Crna Gore i Srbije znatno je poboljšan novim zakonima usvojenim u obe republike 1997 god. Po crnogorskom „*Zakonu o finansiranju političkih partija*“, Republika i opštine su dužni da obezbeđuju finansijsku pomoć ne samo za izborne aktivnosti, nego i za delatnost političkih partija (član 3). Identičan je pristup srpskog „*Zakona o finansiranju političkih stranaka*“, prema kojem država obezbeđuje stalnu pomoć partijama za obavljanje njihove delatnosti i za izborne kampanje i kao pravo na besplatno pretstavljanje u predizbornom razdoblju u medijima koji se finansiraju iz javnih prihoda. Pored sredstava iz republičkih budžeta partijama Crne Gore i Srbije obezbeđuju se, takođe, sredstva iz saveznog budžeta, za rashode u kampanjama za izbore poslanika u Veće građana Savezne skupštine. Ta sredstva iznosila su, prema „*Zakona o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine*“ (1992) - 5.000 prosečnih neto zarada isplaćenih u privredi SRJ u mesecu koji je prethodio izborima.

Nakon oktobarskog kraha Miloševićevog režima, 5. oktobra 2000. novoizabrana Savezna skupština SRJ prihvatila je (u decembru 2000 gode) „*Zakon o finansiranju političkih stranaka*“, kojim je iznos sredstava za finansiranje partija zastupljenih u saveznom parlamentu određen je na 0,2% odsto budžetskih prihoda, a, osim toga, u izbornoj godini za pomoć partijama u kampanji izdvaja se još 0,25% odsto budžeta.

Sada ćemo se detaljnije pozabaviti sa pojedinim vrstama partijskih prihoda iz: (1) privatnih izvora, (2) kao i veličinom i modalitetima državne pomoći.

1. Privatni izvori

Među privatnim izvorima prihoda od najvećeg značaja su, kao što smo prethodno naveli, članarina, pokloni fizičkih i pravnih lica i prihodi iz privredne aktivnosti same partije.

U zemaljama stabilne demokratije jedan od najvažnijih izvora prihoda radničkih partija je članarina od koje se, uglavnom, izdržavaju centralni partijski organi. Dobar primer za to je *Laburistička partija* (LP) Velike Britanije kod koje je, sredinom osamdesetih godina, 90% prihoda poticalo od članarine čiji je iznos bio deset funti godišnje, a za studente, stare i nezaposlene tri funte. Osim toga, *Tredunioni*, kao kolektivni član LP, uplaćivali su za svakog svog člana po 0,75 funti što je značajan iznos, jer je članstvo *Treduniona* brojalo u tom razdoblju oko 7 miliona. Ipak, LP je izuzetak u pogledu strukture svojih prihoda, jer u zemljama stabilne demokratije, prema nekim procenama, članarina pretstavlja prosečno samo četvrtinu prihoda političkih partija (Gallagher, Laver and Mair, 1992: 136). Od početka šezdesetih godina u većini zapadnoevropskih partija uočava se tendencija smanjivanja prihoda od članarine, što je prvenstveno posledica permanentnog smanjivanja broja članova.

U postkomunističkim zemljama članarina je bio prvi stabilan prihod partija osnovanih 1989-1990, a obavezu plaćanja članarine propisuju početkom 2002 god, statuti ogromne većine partija. U Sloveniji mesečna članarina kreće se u iznosu od 5 do 20 Eu, a izuzetak je *Stranka mladih* kod koje je članarina samo simbolična (0,01 Eu). U estonskim partijama mesečna članarina iznosi između 6,2 do 8,8 Eu. Iako pretpostavljamo da članarina predstavlja, početkom 2002 god, relativno mali deo prihoda partija Crne Gore i Srbije (5-15%), obavezu plaćanja članarine propisuju statuti svih relevantnih partija Crne Gore (član 10 Statuta DPS; član 10 SNP CG; član 63 Statuta NS CG i član 31 stav 2 Statuta LS CG) i Srbije (član 9 Statuta DS; član 7 Statuta DSS; član 11 Statuta SPS; član 4 Statuta SRS; član 12 Statuta stranke srpskog jedinstva, član 9 Statuta SPO). Interesantno je da u Statutu DSS od 1992. plaćanje članarine nije bilo pomenuto među obavezama članova, mada je ta stranka u istom dokumentu navela članarinu kao jedan od izvora svojih prihoda (član 62 Statuta DSS). U stvari, kod DSS je se radilo o fakultativnoj, a ne o obaveznoj članarini, ili o davanju čiji iznos nije unapred određen, na šta upućuje obaveza člana te partije da doprinosi stranci „... srazmerno svojim mogućnostima...” (član 6). U tom pogledu Statut DSS usvojen 1998 god. unosi promenu, jer izričito navodi plaćanje članarine kao jednu od obaveza članova (član 7). Prihod od članarine služi, po pravilu, za pokri-

vanje troškova rada lokalanih partijskih organizacija. Krajem 2001 god. iznos članarine u partijama Crne Gore i Srbije kreće se uglavnom oko 0,5 Eu mesečno, ali članstvo u većini partija često uz prećutni pristanak rukovodstava, neredovno izvršava tu statutarnu obavezu.

Karakterističan primer za to je sugestija *Izvršnog odbora SPS* opštinskim rukovodstvima izneta sredinom 2000 god., da se pitanje plaćanja članarine „ne poteže“, kako se članstvo ne bi iritiralo. Naglašena tolerancija SPS prema ovom obliku kršenja statutarnih obaveza je razumljiva, jer je sredinom 2000 god. za SPS finansijska suma dobijena od članarine bila samo „kap u moru“ ukupnih sredstava. Za razliku od SPS, centralno rukovodstvo Demokraske stranke (DS) uporno zahteva od opštinskih organizacija da insistiraju na naplati članarine i vezuje obim sredstava koja se koriste na opštinskom nivou za iznos prikupljene članarine. Sasvim je razumljivo da je suma članarine veća u onim partijama dveju jugoslovenskih republika koje imaju brojnije članstvo. U Crnoj Gori tu spadaju DPS i Socijalistička narodna partija Crne Gore (SNP CG), a u Srbiji DS, Demokratska stranka Srbije (DSS), SPS i Srpska radikalna stranka (SPS). Međutim, bez obzira na razlike koje proizilaze iz broja članova, može se pretpostaviti da je u razdoblju između 1990 god. i 2002 god. smanjena realna vrednost članarine u svim relevantnim partijama Srbije i Crne Gore zbog brzog opadanja nadnica i drugih primanja stanovništva.

Osim članarine pojedine partije zahtevaju od rukovodilaca na važnim partijskim i državnim poslovima i druga finansijska davanja. Obaveza, poznata kao „partijski porez“, varira u širokom rasponu od 70% (koliko su poslanici KP Italije i Francuske plaćali svojim partijama pedesetih godina dvadesetog stoleća) do 20% koliko su 2001. godine dužni da uplate u partijsku blagajnu poslanici Socijaldemokratske partije Nemačke u državnom, saveznom i evropskom Parlamentu. Slične obaveze nametnute su i partijskim funkcionerima i u nekim postkomunističkim zemljama. Na primer, članovi *Estonske partije centra* izabrani u Parlament, obavezni su da uplaćuju u partijsku blagajnu 1/3 poslaničkih prinadležnosti, plus redovnu članarinu. Poslanici i ministri koji pripadaju *Umerernoj partiji Estonije* imaju fiksnu obavezu da u partijsku blagajnu uplaćuju svakog meseca po 31,3 Eu. U nekim partijama Srbije članovi koji obavljaju profesionalne dužnosti u državi i partiji dužni su, početom 2002, da izdvajaju u korist partije veći procenat svojih zarada od ostalih članova. Na primer, partijski i državni funkcioneri SPS izdvajaju 3% svojih prihoda, a u *Srpskom pokretu obnove* (SPO) 10%.

Druga vrsta privatnih prihoda partija su pokloni („upisi“) od privrednih korporacija i pojedinaca. Ti prihodi u mnogim partijama daleko nadmašuju značaj partijske članarine. Pokloni partijama od pojedinaca bili

su dugo jedini izvor prihoda partija u prvoj polovini devetanaestog stoleća, a tek kasnije u krug „partijskih mecena“ ušle su i privredne korporacije. Ali, bespovratna finansijska davanja partijama, svejedno da li je reč o pojedincima ili korporacijama, oduvek izazivaju sumnju da se tu ne radi o dobroćinskim poslovima, nego o plaćanju za nepoznatu (prošlu ili buduću) političku uslugu, u stvari, o korupciji. Da u takvoj interpretaciji ima deo istine svedoče mnoge finansijske afere u koje su upleteni partijski vrhovi, o čemu će kasnije biti reči. Duboka skepsa u prave motive partijskih mecena objašnjava zašto je zakonodavac u zemljama stabilne demokratije i postkomunističkim zemljama zaokupljen nastojanjem da ovaj oblik davanja učini transparentnim i da ga podvrgne ograničenjima i zabranama.

Tu treba, na primer, svrstati zabranu koja je na snazi u Francuskoj da se donacije partijama daju direktno; umesto toga pokloni moraju biti doznačeni preko udruženja za finansiranje izbora (*l'association de financement electorale*) ili preko finansijskih punomocnika (*le mandataire financie*). Osim toga, u Francuskoj je finansijska pomoć pojedinaca partijama ograničena na 4600 Eu, a samo donacije, čiji je iznos ispod 1000 Eu mogu biti anonimne. Najzad, u istoj zemlji pokloni privrednih korporacija (i uopšte pravnih lica) partijama zabranjeni su Zakonom iz 1988, a u Belgiji identična zabrana stupila je na snagu 1993. U potonjoj zemlji to je povezano sa velikom finansijskim aferom koja je izbila kad je obelodanjeno da je moćna vazduhoplovna firma „Daso“ doznačila velike novčane sume na bankovne račune lidera vladajućih belgijskih partija radi dobijanja unosnih poslova u toj zemlji. Nemačka nije zabranila, ali je ograničila iznose poklona koje privredne korporacije daju partijama.

Donacije pojedinaca i privrednih korporacija u postkomunističkim zemljama, su, generalno uzev, dozvoljene. Mada je teško *a priori* dovoditi u pitanje namere partijskih mecena, naročito kad je reč o privrednim korporacijama. Osnove za sumnje daje smer tih donacija. Sudeći prema empirijskim podacima iz Latvije pokloni korporacija usmereni su, uglavnom, ka vladajućim partijama koje imaju mogućnosti da mecenama obezbede određene protivusluge (Ikstens, 2001: 3). Ocenu da osnovna pobuda finansijske pomoći partijama nije altruizam, nego princip do *ut des* snažno podržavaju rezultati već pomenutog intervjua sa latvijskim partijskim liderima. Autor tog intervjua beleži: „Većina partijskih lidera u stvari su potvrdili pretpostavku da sponzori imaju izvestan „interes“ za njihovo investiranje u političke partije. Osam, od devet, respondenata prihvatilo je da potencijalni sponzori iznose sugestije ili čak zahteve političkog i/ili ekonomskog karaktera“ (Iksens, 2001: 4). Imajući to u vidu nije čudo što su pokloni partijama podložni mnogim ograničenjima. Tu prvenstveno treba pomenuti zabranu anonimnih donacija, koja je propisana u ogromnoj većini postkomunističkih zemalja, uključujući Crnu Goru. Izuzetke u tom

pogledu predstavljaju Srbija i SRJ u kojima odgovarajući Zakoni (Republički 1997 i Savezni 2000) dozvoljavaju anonimne donacije, istina u ograničenom iznosu od 3 % (Srbija) i 5 % (SRJ) u odnosu na prošlogodišnji prihod partije. Krugu tih zemalja pripada i Bugarsku koja je Zakonom usvojenim 2001. dozvolila da anonimne donacije dostignu 25% sume koju država obezbeđuje za svaku partiju. Za najveću bugarsku partiju koja dobija oko 2 miliona glasova i isto toliko leva iz državnog budžeta, najviši dozvoljeni iznos anonimnog novčanog poklona iznosio je 2001, prema proceni jednog poznavaoaca (Kanev, 2001: 10) oko 500.000 leva (250.000 Eu).

U većini postkomunističkih zemalja partijama nije dozvoljeno da primaju poklone stranih fizičkih i pravnih lica, od čega ima jedva nekoliko izuzetaka. Tu treba ubrojiti Estoniju koja ne zabranjuje novčane poklone od stranih lica i organizacija, ali obavezuje partije da prijave takve donacije u roku od sedam dana *Ministarstvu unutrašnjih poslova*. Bugaraska i Rumunija su u ovom pogledu još liberalnije. U Bugarskoj zabrana novčanih donacija, uključuje strane Vlade, njihove organizacije i strana preduzeća, ali ne i strane državljane i privatne korporacije. Ukupan izvor sredstava iz ovog izvora ograničen je, međutim, na 15.000 Eu (30.000 leva). U Rumuniji partijama je dozvoljeno da primaju donacije međunarodnih političkih organizacija u čijem su članstvu. Finansijske donacije partijama nisu, po pravilu, dozvoljne ni od domaćih preduzeća ako su ona u celini ili delimično u vlasništvu države. Ali i ovde postoje izuzeci. Na primer, u Bugarskoj i Latviji ta se zabrana odnosi isključivo na preduzeća koja su više od polovine u državnom vlasništvu.

U težnji da ostvari što podrobniji uvid u odnose između poklonodavca i partije, zakonodavac često pribegava maksimiranju iznosa poklona. U Sloveniji je gornja granica poklona za pojedince i za privatne korporacije deset prosečnih mesečnih nadnica što 2002. iznosi oko 9000 Eu. U Makedoniji gornji limit je, prema „Zakonu o političkim partijama“ (1994) sto prosečnih plata (17.000 Eu.), a broj plata se u izbornoj godini udvostručuje. U Estoniji pojedinac može maksimalno da pokloni partiji 1000 kruna (62,5 Eu), dok iznos donacije pravnih lica nije ograničen. U Poljskoj novčani poklon pojedinca partiji za predsedničke izbore ne može biti veći od 15 minimalnih nadnica na dan pred početak izborne kampanje, a ukupna suma tih donacija limitirana je na 100 minimalnih nadnica. U Rumuniji ukupna suma godišnjih donacija pojedinca partiji ne sme preći 100 prosečnih nadnica, a suma poklona korporacije 500 nadnica. Zakonodavac je u Rusiji (2000) bio širokogrudiji dozvoljavajući da pojedinac pokloni partiji iznos od najviše 10.000 minimalnih nadnica, a privredna korporacija čak 100.000 minimalnih nadnica. U Latviji, maksimalan iznos donacije je 45.870 Eu (ili 25.000 Lata). U Crnoj Gori, „Zakon o fina-

nsiranju političkih stranaka" (1997) ne ograničava iznos poklona pojedina partijama. Nasuprot tome, u Srbiji su, prema Zakonu usvojenom 1997 donacije partijama od strane preduzeća, grupacija preduzeća i drugih pravnih lica ograničene na najviše 50 prosečnih zarada u Republici mesečno (2002, oko 6000 Eu), dok za fizička lica nije propisano nikakvo ograničenje.

U prvoj polovini devedesetih godina opozicione partije su u Srbiji dobijale zamašna sredstva od bogatih pojedinaca iz zemlje. Prema parcijalnim podacima, koji su prodrli u javnost, reč je o izuzetno visokim iznosima što dobro ilustruje podatak da je jedan donator (Dragan Milačić) poklonio SPO "...tokom poslenjih godinu dana" više od dva miliona maraka (dnevni list *Politika*, 2. septembar 1994). Upoređena sa tim iznosom, deluje sasvim skromno suma od 200.000 DM koju je 1992. bankar, Jezdimir Vasiljević („gazda Jezda“) poklonio vladajućoj SPS i koju je ta partija, posle Vasiljevićevog bekstva iz zemlje, vratila u stečajnu masu „Jugoskandik banke“.

Neke partije obezbeđuju značajna sredstva od prihoda svojih preduzeća i agencija. U Velikoj Britaniji, na primer, lokalne organizacije *Laburističke partije* poseduju fudbalske kladionice iz čijih prihoda podmiruju troškove funkcionisanja vlastitog aparata. U postkomunističkim zemljama, partijama je, takođe, dozvoljeno da obrazuju vlastite preduzeća koja se bave privrednom aktivnošću. To pravo su 1990. praktično mogle da koriste samo ranije vladajuće komunističke partije, koje su imale ogroman „početni kapital“ stečen u prethodnom razdoblju (zgrade, građevinske terene, vozni park, itd). Posle prvih pluralističkih izbora 1990. status te imovine različito je regulisan: u Estoniji i Latviji imovina je nacionalizovana, u Poljskoj 96% sredstava preneto je u državni budžet, dok je u Sloveniji imovina *Saveza komunista Slovenije* i *Socijalističkog saveza radnog naroda Slovenije* postala vlasništvo partija - naslednica. U Crnoj Gori imovinu SK CG i SSRN su takođe, zadržale partije - naslednici, a isti je slučaj sa imovinom *Saveza komunista Srbije* sve do sloma Miloševićevog režima 5. oktobra 2000. Do tada, je SPS je efikasno koristila imovinu *Saveza komunista*, o čemu svedoči sledeća izjava (u oktobru 1992) člana Izvršnog odbora Glavnog odbora SPS, Tomice Raičevića: „Dve trećine naših prihoda ostvaruje se od privredne delatnosti i izdavanja poslovnog prostora. Bez Vojvodine, SPS ima 25 preduzeća i agencija sa ograničenom odgovornošću, iz cijeg se dohotka finansira 114 opštinskih odbora SPS sa 750 zaposlenih“ (prema: Slavujević, 1999: 109, fus nota 37).

Posle kraha Miloševićevog režima usvojen je savezni „Zakon o finansiranju političkih partija“ (decembar 2000), kojim je od SPS oduzeta imovina koju je ona „nasledila“ od SKJ i SSRNJ. Prema članu 13 tog

Zakona, sačinije se evidencija te imovine, a njeni korisnici su dužni da je u roku od šest meseci predaju Saveznoj vladi. Međutim, šestomesečni rok utvrđen tim Zakonom za popis imovine SKJ i SSRNJ i za njen prenos u vlasništvo Savezne republike Jugoslavije prošao je 28 juna 2001, a Komisija za popis imovine SPS nije obavestila javnost o svojim nalazima. Pravi razlog za „ćutanje komisije“ je to što citirani Zakon nije uzeo u obzir da na imovinu SKJ polažu podjednako pravo i bivše republike SFRJ: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija, koje su postale samostalne države. No, bez obzira da li će ta imovina postati vlasništvo Savezne vlade (kako propisuje Zakon) ili stečajne mase SFRJ, SPS je nakon stupanja na snagu pomenutog Zakona onemogućena da je koristi. Pomenimo uzgred da je velika palata „Ušće“ (20.000 m korisnog prostora i 5,5 ha zemlje) koja ja pripadala SKJ i SSRNJ, a koju je je koristila SPS, uništena 1999. u toku bombardovanja SRJ od strane *Severnoatlanskog pakta*.

Oduzimanje imovine nasledene od SKJ nije jedini finansijski problem zbog kojeg SPS, prema rečima člana izvršnog odbora glavnog odbora te partije, Dmitra Šegrt, „preti bankrot“. Premda je procena tog funkcionera (isključenog iz SPS u oktobru 2001) da SPS duguje poveriocima od oko 4,5 miliona Eu možda preterana. Iznos duga zbog kojeg su pojedine organizacije tužile tu partiju zaista je veliki. Reč je pre svega o Radio televiziji Srbije koja potražuje od SPS oko 1,7 miliona Eu za neplaćene račune za TV spotove (za septembarske izbore 2000), i izdavačkoj kući „Politika“ kojoj SPS duguje, za predizborne oglase, oko 1 milion maraka. Da u Srbiji nije došlo do temeljnog političkog preokreta 5 oktobra 2000, verovatno bi ti dugovi bili „zaboravljeni“, jer kako kaže anonimni visoki funkcioner SPS „Dok smo bili na vlasti niko nije smeo da nas pita za pare. Sada svi traže“ (nedeljnik „Vreme“, 18. oktobar 2001). Plaćanje navedenih dugova će biti izuzetno teško, zato što je SPS izgubila ranije izvore prihoda. To prethodno citirani funkcioner SPS slikovito opisuje na sledeći način: „Stvorili smo sistem u kojem je najveće bogatstvo bila upravo vlast i kad je to „puklo“, „pukla“ je i naša partijska kasa. Kao stranka mi danas nemamo neke značajne firme, hotele, novine ili druge skrivene izvore prihoda. Živeli smo godinama eksploatišući vlast, naslanjajući se na velike sisteme koje smo kontrolisali: *Elektroprivredu Srbije, Telekom, Sartid, Simpo*, razne rudnike. Živeli smo od reketa, svuda smo postavljali direktore, a oni su nas finansirali i tačno se znalo koliko je ko od njih morao da „sipa“ u partijsku kasu“. (Vreme, 18 oktobar, 2001). Oduzimanjem ogromne imovine SPS prestala su da posluju i privredna preduzeća te partije, premda su još uvek na snazi republički (1997) i savezni (2000) zakoni koji dozvoljavaju, bez ograničenja, „partijski biznis“. Iz istih razloga kao i SPS, sa takvim biznisom prestala je *Jugoslovenska levica* (JUL), dok

druge partije nisu sa njim ni počinjale.

U Sloveniji, delanost partijskih preduzeća ograničena je na izdavaštvo i na sferu kulture, s tim da tako ostvareni prihod ne može preći 20% ukupnog partijskog dohotka. U Rusiji preduzetnička delatnost partija je ograničena na izdavaštvo, produkciju partijskih propagandnih materijala i suvenira, i na karitativnu sferu. U Estoniji, pored navedenih delatnosti, partije mogu da organizuju i lutrije.

2. Državna sredstva

U zemljama stabilne demokratije partije se dugo nisu obraćale za finansijsku pomoć iz budžeta iz bojazni da bi ih to učinilo zavisnim od države. Ali, nezdrživi porast partijskih rashoda posle Drugog svetskog rata prinudio je partije da prenebregnu te bojazni i da prihvate sredstva iz državnog budžeta. Prva iskustva sa direktnim finansiranjem partija od strane države stečena su u SR Nemačkoj krajem pedesetih godina. Političke partije te zemlje dobile su 1959, 1960. i 1961. po pet miliona maraka za rad na političkom obrazovanju, a ta suma je deljena prema snazi partija u Parlamentu. Iznos pomoći povećan je 1962. na 20 miliona maraka, od čega su 5 miliona namenjeni obrazovanju, a 15 miliona ostalim partijskim aktivnostima. Finansijska pomoć države partijama u Nemačkoj regulisana je „Zakonom o partijama“ (1966). Po odredbama tog Zakona, novčana pomoć partijama namenjena finansiranju izbornih aktivnosti, a veličina pomoći zavisi od uspeha partije na izborima. Za svaki osvojeni glas partija dobija određeni novčani iznos koji je u više navrata povećavan (2,5 DM; 3,5 DM; 5 DM). A ukupna suma se isplaćuje u toku četiri godine, tako da se finansiranje izbornih aktivnosti pretvorilo u kontinuirano finansiranje političkih partija.

Državna pomoć političkim partijama, direktna i indirektna, prihvaćena je danas, osim Nemačke, i u mnogim zemaljama liberalne demokratije. Sume koje se izdvajaju u budžetima su značajne, o čemu govore podatci da je 1997. država obezbedila 230 miliona DM u Nemačkoj, 526 miliona FF u Francuskoj, 160 milijardi lira u Italiji i 10 milijardi peseta u Španiji. U Francuskoj država pokriva delimično ili sve troškove kampanje za pretседничке izbore; svi registrovani kandidati dobijaju iz budžeta avans od 739.800 Eu, a kandidatima koji u prvom krugu dobiju najmanje 5 odsto glasova država isplaćuje po 7.398.000 Eu što je, ustvari, gornja granica sredstava koje je dozvoljno utrošiti u kampanji.

Za razliku od prethodno navedenih zemalja, u Velikoj Britaniji, Irskoj i Japanu, partije ne dobijaju direktnu pomoć od države, a u Australiji, Kanadi, SAD i Holandiji učešće javnog finansiranja partija je znatno manje

(Nassmacher, 1992: 256). Izneta ocena u pogledu Velike Britanije važi samo uslovno, jer država u toj zemlji ne pomaže finansijski partije *en general*, ali obezbeđuje finansijsku pomoć opozicionim partijama da bi olakšala njihov rad u Parlamentu. Pravo na pomoć imaju partije koje su na prethodnim izborima osvojile najmanje dva poslanička mandata ili jedan mandat i najmanje 150.000 glasova. Po toj osnovi, 1986. Laburističkoj partiji je dodeljeno 440.000 funti, Liberalnoj partiji 88.641 funti, Socijaldemokratskoj partiji 62.562, itd.

U zemljama stabilne demokratije u kojima država budžetski pomaže partije, finansijska sredstva se doznaju na različite „adrese“. U Australiji, Finskoj i Francuskoj sredstva se uplaćuju partijskim rukovodstvima, u Belgiji, Danskoj, Holandiji i Švajcarskoj parlamentarnim grupama; u Austriji, Nemačkoj, Izraelu, Norveškoj i švedskoj i partijama i parlamentarnim grupama; u Kanadi sredstva idu partijama i kandidatima, i, najzad, u SAD isključivo kandidatima (Nassmacher, 1992: 241-243). Svako od pomenutih rešenja ima dalekosežne reperkusije na distribuciju moći unutar partije. Ako je partijsko rukovodstvo adresat budžetskih sredstava, ono vrši njihovu redistribuciju i time zadobija snažnu polugu uticaja na vlastitu parlamentarnu grupu i na kandidate. Nasuprot tome, doznava finansijskih sredstva direktno parlamentarnim grupama i izbornim kandidatima, povećava njihovu autonomiju u odnosu na partijska rukovodstva. Posmatrano na duži rok, obezbeđivanjem partijama sve većih finansijskih sredstava i određivanjem njihovih korisnika na jednoobrazan način, država snažno podstiče proces konvergencije partija u datom partijskom sistemu. Doduše, država se samo uslovno može smatrati nezavisnim činiocem koji utiče na partijski razvoj, jer samè partije određuju sadržaj državnih odluka, pa se zato i o državnom finansiranju partija može govoriti kao o partijskom finansiranju vlastitih aktivnosti (Mair, 1997: 144).

U većini postkomunističkih zemalja država je postala glavni izvor finansijskih sredstava za političke partije. Dva su glavna oblika državne pomoći partijama: direktni i indirektni, a svaki od njih ima više različitih varijanti. Direktna finansijska pomoć države partijama namenjena je za organizovanje izbornih kampanja (za parlamentarne i predsedničke izbore), za funkcionisanje parlamentarnih grupa i za delatnost same partije. Iznos budžetskih sredstava određuje se, po pravilu, u procentu od nacionalnog budžeta. Taj procenat je različit: Slovenija - 0.017, Hrvatska - 0,056, Rusija - 0,05 i Estonija (čak) - 0,5% iz budžeta. U Sloveniji, pored navedenog iznosa iz budžeta, partije dobijaju za svaki glas na parlamentarnim izborima po 0,3 Eu, a za glas na predsedničkim izborima po 0,1 Eu. U Rusiji, pravo na jednokratnu pomoć iz budžeta ima partija čiji je kandidat osvojio najmanje 3 odsto glasova na izborima za predsednika Rusije. Hrvatska vlada je odlučila da svi kandidati na predsedničkim izbori-

ma 1999. koji osvoje podršku najmanje 10% građana dobiju 67,500 Eu. To pravo ostvarila su na pomenutim izborima u Hrvatskoj tri kandidata. U Rumuniji ukupan iznos partijskih prihoda (od države i iz privatnih izvora) može dostići najviše 0,05% budžeta, a u izbornoj godini „gornja granica“ se udvostručuje. U Poljskoj, država obezbeđuje partijama sredstva za izborne kampanje, a kriterijum raspodele je broj osvojenih mandata. Na izborima 1993, za oba doma poljskog Parlamenta, partijama je ukupno uplaćeno 4.712.400 Eu ili 8.4150 Eu po jednom mandatu. Zakonom usvojenim 2001, Poljska je obezbedila redovnu godišnju pomoć partijama koja iznosi oko 16 miliona Eu (Walecki, 2002: 8). U Bugarskoj, država obezbeđuje partijama po 1 lev (1/2 Eu) za svaki osvojeni glas, a pravo na to imaju partije koje su zadobile najmanje 1 odsto glasova. U toj zemlji određena je gornja granica pomoći: za partije 500.000 Eu, za partijske koalicije 1 milion Eu, a za nezavisne kandidate 100.000 Eu.

Finansijska sredstva koja dobijaju crnogorske partije iz budžeta procentualno su određena i iznose najmanje 0,3% ukupnih budžetskih prihoda Republike, odnosno opštine za godinu za koju se budžet donosi. Distribucija sredstava vrši se po dva kriterijuma: 30% raspodeljuje se u jednakim iznosima strankama koje imaju poslanike u Skupštini, a ostatak proporcionalno broju poslanika. Osim toga, u izbornoj godini u budžetu Crne Gore i opština izdvajaju se i posebna sredstva za izbornu propagandu. Umesto učešća u budžetu, u Srbiji se, prema „Zakonu o finansiranju političkih stranaka“ (1997), doznačuje godišnje parlamentarnim partijama suma od 6.000 prosečnih zarada (2002. oko 700.000 Eu), a osnovica je mesečna neto zarada u prethodnom mesecu. Za troškove učešća na republičkim Parlamentarnim izborima partije dobijaju iz budžeta 2.500 prosečnih zarada (2002 oko 300.000 Eu), od čega se polovina sredstava isplaćuje pre izbora, srazmerno broju poslanika u Parlamentu, a druga polovina srazmerno broju poslanika na dan kontituisanja novog Parlamenta. Sredstvima koje partije Crne Gore i Srbije dobijaju iz republičkih budžeta treba dodati i davanja iz saveznog budžeta. Prema Saveznom Zakonu (2000), za funkcionisanje partija predstavljenih u saveznom parlamentu obezbeđuje se godišnji iznos od 0,2% ukupnih budžetskih prihoda, a u izbornoj godini izdvaja se još 0,25 % iz budžeta za pokriće izbornih troškova.

Pitanje uslova za dobijanje budžetskih sredstava različito je regulisano u pojedinim postkomunističkim zemljama. U Sloveniji, pravo na ta sredstva pripada partijama koje su osvojile najmanje 1% glasova na prethodnim izborima i koje su podnela kandidatske liste u najmanje 6 od ukupno osam izbornih jedinica. U stvari, pravo na finansiranje u toj zemlji bilo je obezbedeno „Zakonom o političkim partijama“ (1994) isključivo partijama koje su ispunile cenzus od 4%, koji je, inače, propisan u *Izbornom*

zakonu kao uslov za učešće u raspodeli mandata. Ali, Ustavni sud Slovenije je posle žalbe 4 male partije proglasio takvu odluku neustavnom (2000), posle čega je citirani Zakon promenjen i cenzus za finansijsku pomoć partijama spušten je na 1%. U Makedoniji prava na budžetsku pomoć imaju partije ako osvajaju najmanje 3 % glasova na izborima, a identičan je cenzus u Rusiji (ili osvajanje najmanje 12 poslaničkih mesta u Dumi). U Rumuniji pravo na sredstva iz budžeta pripada partijama koje su zadobile najmanje 5% glasova na izborima, a ako partiji ne pode za rukom da ispuni taj uslov, dužna je, u roku od dva meseca da vrati prehodno dobijenu budžetsku akontaciju. U Crnoj Gori i Srbiji pravo na pomoć pripada isključivo parlamentarnim partijama.

Novčana suma koje partije dobijaju iz budžeta, uglavnom, se ne deli isključivo u srazmeri sa dobijenim mandatima, nego se jedan deo raspodeljuje svim partijama koje su ostvarile pravo na budžetska sredstva, a deo proporcionalno broju mandata. U Sloveniji ta proporcija je 10% prema 90%, u Hrvatskoj 20% prema 80%, a u Makedoniji i Rumuniji 30% prema 70%. Sredstva koja se doznaju partijama Crne Gore i Srbije iz saveznog budžeta (0,2%) raspodeljuje se po sledećem kriterijumu: petina tih sredstava uplaćuje se u jednakim iznosima partijama koje imaju predstavnike u Skupštini, a po polovina od preostalih 80% distribuira se na Veće građana i Veće Republika Savezne Skupštine. U okviru oba Veća finansijska sredstva se dele partijama srazmerno broju njihovih poslanika. Sredstva za tu namenu isplaćena iz budžeta SRJ 2001. iznosila su oko 1, 5 miliona Eu. Od te sume partijama Srbije pripalo je oko 1 miliona EU. a crnogorskim partijama oko 1/2 miliona Eu. Nešto je drukčiji princip raspodele sredstava koja se obezbeđuju partijama Crne Gore i Srbije iz saveznog budžeta za pokriće troškova izbornih troškova za federalni Parlament; ta sredstva (0,25% budžetskih prihoda) dele se u proporciji sa osvojenim mandatima.

Budžetska sredstva u postkomunističkim zemljama upućuju se, po pravilu, partijskim rukovodstvima. Izuzetak, u tom pogledu je Rumunija u kojoj su adresati sredstava parlamentarne grupe. U Crnoj Gori i Srbiji novčana pomoć države uplaćuje se partijskim rukovodstvima, što je bitno doprinelo procesu centralizacije partija. Taj proces u Crnoj Gori i Srbiji snažno podstiče i jedno nedemokratsko rešenje u važećim izbornim zakonima. Napominjemo da je u obe republike, u na saveznom nivou na snazi proporcionalni izborni princip i da se nedemokratska rešenja tiču odabira poslanika iz predložene liste. Prema tom rešenjima, lideri partija nisu u podeli mandata uopšte vezani položajem kandidata na listi (Srbija, SRJ) ili su vezani samo za polovinu dobijenih mandata (Crna Gora). U takvim okolnostima, partijska rukovodstva posle završenog glasanja i objavljenih izbornih rezultata (!) određuju poslanike iz predložene liste,

zbog čega se u obe republike i SRJ može govoriti o posrednom proporcionalnom sistemu (Goati, 2001: 258). U takvom sistemu, inače mala, autonomija poslanika praktično je ukinuta, a poslanici pretvoreni u servis partijskih elita.

U partijama postkomunističkih zemalja, kao i u partijama zemalja stabilne demokratije, odnos između (direktnih) prihoda od države i prihoda iz privatnih izvora je različit. U partijama zemalja razvijene demokratije klatno se, generalno uzev, pomera u korist države, što izaziva bojazan od etatizacije partija i njihovog sve većeg udaljavanja od članstva. Da bi se podstakao interes partija da održavaju i šire svoje članstvo i time smanjio teret finansiranja partija koji pada na pleća svih poreskih obveznika, u Nemačkoj je, na primer, Ustavni sud odlučio (1992) da budžetska sredstva ne mogu biti veća od polovine ukupnog prihoda partije.

Indirekta pomoć države ima, takođe, više oblike od kojih ćemo pomeniti: obezbeđenje besplatnog vremena (prostora) u državnim medijima, plaćanje dela stručnog osoblja koje pomaže parlamentarnim grupama i oslobađanje od poreza. U predizbornoj kampanji, državne televizije Slovenije, Bugarske, Poljske, Estonije, Crne Gore i Srbije, su dužne da besplatno obezbede deo vremena političkim partijama. U Poljskoj, svaka partija i kandidat mogu, pod komercijalnim uslovima, iznajmiti najviše 15% besplatno dodeljenog vremena. Na državnoj televiziji Bugarske, partije imaju prava da zakupe u predizbornoj kampanji i deo vremena koje plaćaju po nižim cenama.

U Sloveniji, država plaća sekretare poslaničkih klubova, pomoćnike i istraživače, ukupno 59 službenika (Toplak, 2002: 12). U Estoniji, svaka partijska grupa u Parlamentu dobija fiksnu sumu novca za stručni aparat. U toj zemlji partije su, kao neprofitne organizacije, oslobođene od plaćanja poreza.

III PROPISI I ŽIVOT

Neophodnost praćenja i kontrole partijskih finansija proizilazi iz toga što partije nisu privatne, nego izuzetno uticajne javne organizacije, koje ostvaruju bitne političke funkcije u društvu. To objašnjava zašto su u zemljama stabilne demokratije na delu višedecenijska nastojanja zakonodavca da finansijsko poslovanje partija učini u što većoj meri transparentnim i kontrolabilnim (komparativan pregled: Radović, 1996). U Kanadi i SAD su za to obrazovane javne agencije, dok su u drugim zemljama doneti zakoni koji do tančina regulišu finansijsko poslovanje partija. U Nemačkoj, je obaveza partija da javno podnose izveštaje o svojim finansijskim sredstvima sadržana u „Osnovnom zakonu“ (član 21), a detaljnije razrađena u napred pomenutom „Zakonu o partijama“. Smisao javne kontrole finansijskog poslovanja partija na sledeći način je izražen u jednoj presudi Ustavnog suda Nemačke: „Birači moraju biti informisani o snagama koje utiču na politiku partije i oni treba da imaju mogućnost kontrolisanja saglasnosti između političkog programa i ponašanja onih koji preko fondova, nastoje da utiču na partiju“ (prema: Radović, 1996: 90).

U većini zapadnoevropskih zemalja i u SAD, partije su obavezne da obelodane imena donatora a, uz to, u SAD su Zakonom ograničeni iznosi novčanih priloga i visina troškova izbornih kampanja. Partije u Velikoj Britaniji nisu dužne da publikuju podatke o svom finansijskom poslovanju, ali su od 1967. privredna preduzeća obavezna da prikažu u godišnjim izveštajima svaku donaciju političkim partijama koja prelazi 200 funti. U drugim zapadnoevropskim zemljama retka su ograničenja iznosa novčanih priloga, kao i limitiranje troškova izbornih kampanja (Nassmacher, 1992: 263). Izuzetak je Francuska, u kojoj je fiksiran maksimum sredstava koja mogu da potroše predsednički kandidati i kandidati za poslanike u izbornoj kampanji (Radović, 1996: 89). U toj zemlji, u prvom krugu predsedničkih izbora održanih u aprilu 2002, kandidatu je dozvoljeno da potroši najviše 14.786.000 Eu, a u drugom krugu 19.764.000.

U Nemačkoj, partije su od 1983. dužne da podnose izveštaje koji se tiču ekonomskog poslovanja svih nivoa (lokalni, državni, savezni) i svih partijskih preduzeća; ta obaveza se u Austriji i Italiji odnosi samo na poslovanja centralnih partijskih organa. Ali, strogi propisi o finansijskom poslovanju se zaobilaze i krše. Dobra ilustracija za to je Nemačka koja je, kao što smo napred pomenuli, ograničila novčani iznos koji privredne korporacije mogu da poklone partijama. Tu zabranu korporacije su, međutim, lako izigrale obezbeđujući partijama beskatmatne kredite. To dobro ilustru-

je primer *Nemačke banke* (Deutsche bank) koja je 1995. poklonila Hrišćansko demokratskoj uniji (HDU) samo 490.000 DM, ali joj je iste godine obezbedila beskametni zajam od 39 miliona DM (Doublet, 1997: 5). Praksa da se, umesto zabranjenih ili ograničenih poklona, partijama daju beskametni zajmovi našla je na „plodno tlo“ i u postkomunističkim zemljama, o čemu govori podatak da su latvijske partije, radi finansiranja izbornih kampanja, dobile od banaka velike zajmove (za izbore 1998. 704.000 Eu.) koji su, uglavnom, beskametni (Ikstens, 2001: 6).

U Nemačkoj koja se, s pravom, smatra zemljom vladavine prava, zakonske norme o finansijskom poslovanju partija nisu samo „zaobilažene“, nego i grubo kršena o čemu ubedljivo govori velika finansijska afera, obelodanjena 1999, koja je iz temelja uzdrmla nemački politički *establishment*. Reč je krupnim finansijskim zloupotrebama rukovodstva *Hrišćansko demokratske unije* (HDU) koje su počele tako što je vrh te partije, kršeći „Zakon o partijama“, tajno prebacio na račune u Švajcarskoj i Lihtenštajnu oko 8 miliona maraka, a posle je taj novac ilegalno unošen u partijsku blagajnu i prikazivan (u partijskoj dokumentaciji) kao zaveštanje partiji od strane preminulih anonimnih bogataša. Zbog toga je raniji premijer Nemačke, Helmut Kol, bio prinuđen da u januaru 2000. podnese ostavku na položaj počasnog predsednika HDU. Osim toga, protiv Kola je pokrenut je i krivični postupak, a HDU - je, odlukom predsednika nemačkog Parlamenta, izrečena 5. februara 2000. kazna od 20 miliona DM (10 miliona Eu).

U nekim zemljama (Rusija) partije moraju da drže svoja finansijska sredstva isključivo u bankama, a osim toga, partija može imati samo jedan račun, bez obzira na broj nivoa organizovanja. U istoj zemlji, obaveza je partije da svake godine izveštava poreske organe o prihodima a, posle verifikacije, partija je dužna da svoj izveštaj dostavi (preko interneta) Ministarstvu pravde. Većina postkomunističkih zemalja obavezuje partije da novčane donacije primaju samo preko računa i - kao što smo prethodno napomenuli zabranjuje anonimne donacije. Neke zemlje su pribegle i ograničenju ukupnih sredstava koja se mogu potrošiti u izbornim kampanjama. Poljska je, na primer, odredila da se na predsedničkim izborima 2000. može ukupno potrošiti 3.080.000 Eu. Crna Gora je, takode, članom 9 „Zakona o finansiranju političkih stranaka „ (1997) ograničila troškove izborne propagande pojedinačne partije (plakati, oglasi, emisije na radiju i televiziji, reklamni spotovi i publikacije) na 250 prosečnih zarada u Republici, što 2002. iznosi oko 25.000 Eu. Reč je o dobrom rešenju, ne samo zato što njime ograničava rasipanje sredstava (uglavnom iz džepova poreskih obveznika), nego i zato što se tako olakšava ulazak „novih igrača“ u politički prostor i onemogućava osifikovanje uspostavljenog partijskog sistema.

Dok je pravo nadležnih finansijskih organa da kontrolišu poslovanje partija univerzalno prihvaćeno, zakoni samo nekih zemalja stabilne demokratije i postkomunističkih zemalja, nametnuli su obavezu partijama da obaveštavaju najširu javnost o svojom prihodima i rashodima. Francuska, na primer, obavezuje svakog kandidata na predsedničkim izborima da, posle izbora, publikuje u službenom listu (*Journal officiel*) izveštaj o troškovima kampanje. U pojedinim postkomunističkim zemljama uspostavljena je, takođe, obaveza partija da publikuju rezultate svog poslovanja. Dobar primer za to je Slovenija u kojoj su partije dužne da podnesu godišnji finansijski izveštaj Parlamentu do 31 marta svake godine, a prethodno taj izveštaj ocenjuje *Računski sud*. Osim toga, slovenačke partije koje su dobile sredstva iz državnog budžeta ili donacije koje su veće od trostrukog prosečnog ličnog dohotka, obavezne su da to objave u službenom listu. Ako se partija o to ogлуši, njeno finansiranje iz budžeta biće obustavljeno do ispunjenja obaveze.

Iako su partije u Hrvatskoj, takođe, dužne da publikuju izveštaje o svom finansijskom poslovanju, ali ni jedna partija to nije učinila do 2001. U istoj zemlji, Zakon zahteva od partija da objave troškove izbornih kampanja, ali je tom zahtevu delimično udovoljila, posle izbora 1999, jedino koalicija Socijaldemokrata i Hrvatske seljačke liberalne stranke (Kregar, 2001: 3). U Rumuniji je svaka partija obavezna da objavi u službenom listu (*Monitor Oficial*) poklon veći od 10 prosečnih plata ali, od 1990. do 2001, ni jedna partija nije publikovala ime donatora (Roper, 2001: 12- 13). U Estoniji partije su dužne, posle izmena „Zakona o političkim partijama“ usvojenih 1999, da četiri puta godišnje publikuju izveštaje o svojim prihodima i rashodima, a u toku izborne kampanje takve izveštaje obavezne su da podnose svakih sedam dana. Citirani Zakon zahteva od partija da u tim izveštajima navedu i ime svakog donatora. Osim toga, u Estoniji je partijama zabranjeno da primaju donacije veće od 1000 kruna (62,5 Eu) u gotovini. U Latviji partije su, takođe, dužne da do 1 marta svake godine, podnesu finansijski izveštaj *Ministarstvu pravde* i *Državnoj obračunskoj službi*. Nasuprot tome, u Crnoj Gori i Srbiji, i na federalnom nivou, nije propisana zakonska obaveza partija da periodično publikuju svoje bilanse. Slična situacija je i u Makedoniji i Bugarskoj. Na taj način, u pomenutim zemljama javnost je onemogućena da stekne uvid u finansijsko poslovanje partija.

Pitanje organa koji ostvaruju kontrolu partijskih finansija različito je regulisano u pojedinim zemljama. U Francuskoj je formiran „Nacionalni komitet za troškove izbornih kampanja i za političko finansiranje“ sastavljen od sudija, (u Nemačkoj je to povereno predsedniku Parlamenta, u Belgiji parlamentarnom komitetu, u Italiji petorici revizora koje određuju pretsednici oba skupštinka doma, a u Španiji „Računskom sudu“ (*Tribunal*

de las Cuentas) kojeg imenuje Parlament. Sankcije koje ti organi imaju pravo da izriču protiv partija zbog kršenja odredaba o finansijskom poslovanju isključivo su novčane i ne pogadaju odgovorne partijske lidere (Doublet, 1997: 6). Za razliku od navedenih zemalja, Danska, Irska, Velika Britanija i Švedska nisu organizovale sistematsku kontrolu partijskih finansija iz bojazni da bi to ugrozilo autonomiju partija.

Dok se u zemljama stabilne demokratije posle Drugog svetskog rata očituje tendencija sve obuhvatnijeg zakonskog regulisanja finansiranja partija, u nekim postkomunističkim zemljama, u kojima su zakoni koji se tiču ove materije prethodili prvim slobodnim izborima (1990), partijama je u sferi finansiranja hotimično bio ostavljen veliki stepen samostalnosti. Na primer, u Mađarskoj, prema „Zakonu o delovanju i finansijskom poslovanju političkih partija“ (br. XXXIII) usvojenom 1989, „...ogranci državne administracije nisu ovlašćeni da nadgledaju finansijsko poslovanje partija“ (član 2). Citirana odredba usvojena je zbog bojazni da bi - u vreme donošenja Zakona - još uvek vladajući socijalistički režim, mogao da zloupotrebi saznanja o izvorima prihoda i da tako osujeti učvršćivanje opozicionih političkih partija. Ali, paralelno sa obrazovanjem demokratskih institucija u postkomunističkim zemljama jugoistočne Evrope, uspostavlja se, odgovarajucim zakonima i drugim propisima, sve čvršća javna kontrola finansijskog poslovanja partija. U svim postkomunističkim zemljama partije su dužne da omoguće uvid u svoje finansijsko poslovanje organima nadležnim za finansijsku kontrolu. U Crnoj Gori, kontrola je poverena službi nadležnoj za kontrolu finansijskog poslovanja pravnih lica, a u Srbiji Ministarstvu nadležnom za poslove finansija i organu uprave za javne prihode. Istini za volju, kontrolu finansijskog poslovanja partija u dve jugoslovenske republike teško je u praksi sprovoditi ne samo zato što partije nastoje da izbegnu potpuni uvid u svoje prihode i rashode, nego i zato što partije deluju u osobenom „ekonomskom okruženju“ u kojem se u sferi „sive ekonomije“ stvara od 35% do 50% društvenog proizvoda (Dinkić, 2000: 5). U takvim okolnostima, sasvim je izvesno da deo novca iz „sive ekonomije“ završava u partijskim „tajnim fondovima“.

Sankcije za prekršaje finansijskih obaveza od strane partija u zemljama stabilne demokratije uglavnom su blage i svode se na plaćanje novčanih kazni. Francuska je u tom pogledu izuzetak. Ona predviđa i kazne zatvora za odgovorne pojedince, ali pravosudna praksa te zemlje u proteklih deset godina pokazuje da su sudovi veoma retko izricali zatvorske kazne. Osim toga, mnogi osuđeni partijski funkcioneri su posle izdržanih, uglavnom minimalnih, kazni uspevali da se vrata u politički život (videti o tome: „Le grand dossier: corruption“, *Le Mond*, 7-8 avril, 2002). U postkomunističkim zemljama predviđene su, takode, blage sankcije za

kršenje propisa o finansijskom poslovanju partija i, sa izuzetkom Latvije, radi se samo o novčanim kaznama. U makedonskom Zakonu (1994) iznos kazni za partiju kreće od od 4 do 20 prosečnih plata (odnosno 680 do 2.400 Eu - 2002), a za odgovorno lice (samo) od jedne desetine do jedne polovine plate. U ovom Zakonu propisana je i novčana kazna (od 10 do 20 prosečnih plata) za pravno ili fizičko lice koje je odgovorno za nezakoniti poklon novca partiji. U Srbiji partije se novčano kažnjavaju za nezakonito sticanje sredstava ili za pogrešno vođenje knjigovodstva sumom od 167 do 234 Eu, dok je za odgovorno lice, u slučaju protivzakonitog sticanja finansijskih sredstava partiji, predviđena kazna od 83,5 Eu do 167 Eu. U Crnoj Gori propisane su u znatno strožije kazne za nezakonito poslovanje partija. U slučaju protivzakonitog sticanje novčanih sredstava, partiji će biti izrečena kazna od desetostrukog do stopedesetostrukog iznosa minimalne zarade (500 - 15.000 Eu), a povrh toga, partiji će biti oduzeta ostvarena imovinska korist. Crnogorski Zakon predviđa i kaznu za odgovorno lice u partiji koja iznosi od 50 do 500 Eu. Najzad, u toj jugoslovenskoj Republici partije su odgovorne i ako prikupljaju priloge izvan mesta predviđenim Zakonom i ako prekorače iznos dozvoljenih troškova za izbornu propagandu. U potonjem slučaju protiv njih mogu biti izrečene sankcije od 10.000 do 15.000 Eu.

U Latviji su propisane stroge sankcije ako partija ne poštuje rok za podnošenje finansijskog izveštaja. U tom slučaju, Ministarstvo pravde dužno je da podnese tužbu sudu za zahtevom za raspuštanjem partije. To se, nakon 1995, zaista i dogodilo sa dve partije. Interesantno je, međutim, da Krivični Zakon Latvije ne predviđa sankcije ako partija podnese netačan finansijski izveštaj (Ikstens, 2001: 7).

Imajući u vidu što je napred izneto, mislimo da nećemo pogrešiti ako ocenimo da su sve složeniji mehanizmi kontrole novčanih tokova u partijama dali u postkomunističkim zemljama, ipak, ograničene rezultate. U nekim od tih zemalja (u koje spadaju Crna Gora i Srbija) postoje indicije da relativno mali deo novca prolazi kroz partijsku blagajnu i da je podložan je zvaničnoj kontroli, dok glavnina novčanih sredstva ne ostavlja traga u „partijskim knjigama. I u zemljama sa manjim procentom „sive ekonomije“, poput Latvije, poznavaooci procenjuju da neregistrovani deo partijskog budžeta iznosi od 5% do 20% (Ikstens, 2001: 7).

Na konstatno zaobilaženje i kršenje propisa o finansiranju političkih partija u većini postkomunističkih zemalja bitno je uticala - pored „urođene“ težnje partija da ovu sferu ne izlažu kritičkom sudu javnosti, velika finansijska oskudica sa kojom su se suočile partije (obrazovane 1989/1990). Te partije morale su u kratkom roku da obezbede velika novčana sredstva ne samo za redovno poslovanje, nego i za uspostavljanje „partijske mreže“ na čitavoj teritoriji, što je veoma skup i dugotrajan

proces. Partijski lideri su, da bi pospešili i ubrzali taj proces, a često da bi obezbedili i ličnu korist, pribegavali „korisnim malverzacijama“ od kojih ćemo navesti samo najmarkantnije.

Prvo, pojedine privredne korporacije u državnom vlasništvu, kojima zakonski propisi onemogućavaju da poklanjaju partijama novčana sredstva, izigravale su tu zabranu obezbeđujući partijama, naročito u predizbornom razdoblju, osoblje koje korporacije plaćaju iz vlastitih sredstava. Kad je reč o partijama Slovenije, procenjuje se da je oko polovina službenika u partijskim kancelarijama u stvari na platnim spiskovima drugih organizacija (Toplak, 2000: 20). Slična zloupotreba uočena je u Estoniji u kojoj je osoblje plaćeno iz budžeta radi obezbeđivanja rada partijskih paramentarnih grupa, provodilo većinu vremena u partijskim prostorijama i bilo angažovano na partijskim poslovima. Uz to, u istoj zemlji, vladajuće partije su besplatno koristile državne objekte za održavanje partijskih aktivnosti (Pentus, 2002: 5-11).

Drugo da bi „zaobišle“ zakonske zabrane, partije su osnivale fiktivne organizacija nad kojima poseduju stvarnu kontrolu. Na primer, partije u Bugarskoj formirale su izborne fondacija koje deluju kao nevladine organizacije na čijem su čelu provereni „partijski kadrovi“. Zadatak tih fondacija bio je da, na posredan način, obezbede novčana sredstva iz dva izvora koja su, inače, u toj zemlji zabranjena: javnih preduzeca i stranih donatora (Kanev, 2001: 5). Prikrivena pomoć partijama u Estoniji ostaviravana je angažovanjem stranih fondacija i institucija koje su indirektno medijski promovisale lidere određenih partija. Istoj nameni služilo je i finansiranje „naučnih“ istraživanja čiji su rezultati dokazivali široj javnosti superiornost programa određenih partija.

Treće, kao paravan za prikrivanje nezakonitih novčanih transakcija partije su često koristile vlastite članove i simpatizere. U Estoniji postoje indicije da je Zakonom propisana zabrana donacija većih od 1000 kruna (62,5 Eu) zaobilažena na taj način što je veći broj donatora uplaćivao istog dana sumu od po 999 kruna. Odredbe o obaveznom objavljivanju imena donatora izigravane su na taj način što su, umesto pravih, u partijskim izveštajima navodeana imena fiktivnih poklonodavaca. U Latviji, pak, umesto privrednih korporacija, koje su stvarno obezbeđivale novčana sredstva partijama, pojavljivali su se, kao fiktivni sponzori, pojedinci ili su, pak, partije predstavljale novac dobijen od korporacija kao partijsku članarinu (Ikstens, 2001: 7).

Zaobilaženju i kršenju zakonskih propisa o finansiranju nisu odolele ni partije dveju jugoslovenskih republika. U Srbiji, SPS je sve do oktobarskog preokreta 2000. imala ogromnu prednost nad opozicijom što je bilo vidljivo i u sferi indirektno i direktne državne pomoći. U pogledu prava na besplatno korišćenje medija u predizbornoj kampanji, što je



najznačajniji vid indirektno pomoći, SPS je obezbeđivala za sebe dominantnu poziciju nauštrb opozicionih partija. SPS je, ne ukidajući zakonsko pravo opozicionim partijama na minimalnu minutažu (prostor) u okviru izbornog vremena (prostora), pribegavala mahinacijama kojima je to pravo obesmišljavano. Prvo, SPS je potsticala učešće malih stranaka na izborima, čime je smanjivano vreme (prostor) za besplatno predstavljanje svake stranke, kao i interes birača za taj oblik izbornog predstavljanja. Tu treba tražiti objašnjenje zašto su, upravo pred održavanje izbora nastajale u Srbiji, kao pečurke posle kiše, nove političke partije sličnih naziva kao i neke opozicione partije što je među biračima tih partija stvaralo konfuziju. Novoformiranim partijama se, po pravilu, gubi svaki trag posle izbornog nadmetanja („partije meteori“).

Drugo, SPS je ostvarivala izrazito nadmoćan položaj u odnosu na opoziciju u redovnim programima zvaničnih medija, naročito u udarnim političkim emisijama. Razmere dominacije dobro ilustruju podatci empirijskog istraživanja, po kojima je su na najgledanijoj TV emisiji, drugom „Dnevniku“, sedam dana pred izbore 1990, pominjani isključivo najvažniji rukovodioci SPS-a, dok su opozicioni lideri potpuno ignorisani (Antonić, 1993:10). Identični su nalazi empirijskog istraživanja zastupljenosti stranaka pred Parlamentarne i predsedničke izbore 1992 (Džuverović i ost. 1994: 33), parlamentarne izbore 1993. i parlamentarne i predsedničke izbore 1997. U Crnoj Gori, vladajuća DPS je, takođe, imala povoljniji položaj u medijima od opozicije, premda je nadmoć te partije bila manja nego SPS-u u Srbiji (Goati, 2001). Osim toga, sistematska medijska neravnopravnost u Crnoj Gori trajala je samo do majskih izbora 1998. U Srbiji je takva situacija trajala do decembarskih izbora 2000.

Vladajuća SPS je i direktno dobijala neuporedivo više nego druge partije; Zakonom predviđena finansijska pomoć iz budžeta bila je samo mali deo državnih sredstava koja je ta partija koristila. U stvari, SPS je budžetskim sredstvima raspolagala kao svojim vlastitim, zbog čega se o Srbiji može govoriti kao „partijskoj državi“. O tome nedvosmisleno svedoči kontrola utroška budžetskih sredstava u 2000. godini koju je izvršilo *Ministarstvo finansija* republike Srbije. U izveštaju publikovanom krajem oktobra 2001, Ministarstvo je utvrdilo, između ostalog, da je nezakonito utrošeno približno 26 miliona Eu, a da je nenamenski utrošeno još oko 44 miliona Eu. Kontrola je pokazala da je veliki deo budžetskih sredstava upotrebljen za kupovine automobila ili za pozajmice (koje nisu vraćene) preduzećima čiji su vlasnici (ili menadžeri) ministri u koalicionoj republičkoj vladi (SPS - JUL - SRS), a drugi deo doduše znatno manji, deo direktno je uplaćen vladajućim partijama. Tako je Ministar za nauku uplatio SPS-u 11.335 Eu, a SRS-u 3.060 Eu; Ministar trgovine doznačio je na račun SRS 8.330 Eu; a ministri za vlasničku transformaciju, trgovinu, turizam, sa-

braćaj i za zaštitu prirodne sredine dodelili su SRS-u ukupno 20.160 Eu. Zbog drastičnih nezaklonitosti u trošenju budžetskih sredstava podnete su sredinom 2001. krivične prijave protiv 25 bivših ministara srpske Vlade (od ukupno 35), kao i protiv desetak zamenika ministara i direktora republičkih organa. U vreme pisanja ovog teksta (kraj aprila 2002) krivični postupci su još uvek u toku. Naveli smo rezultate kontrole trošenja budžetskih sredstava iz 2000. koje je sprovela nova vlast, a verovatno je da bi bili slični rezultati kontrole trošenja budžetskih sredstava u prethodnim godinama. Možda bi dimenzije zloupotrebe budžetskih sredstava bile još i veće, jer je „stari režim“ u Srbiji trajao samo do 5. oktobra, tako da su opisane zloupotrebe učinjene u razdoblju od samo devet meseci u 2000.

Istini za volju, propise o finansiranju kršile su do 5 oktobra 2000. i opozicione partije Srbije. Mnogi bogati domaći biznismeni nisu, zbog straha od odmazde vladajućeg režima, poklanjali opozicionim partijama novčane priloge na javan, Zakonom propisani način, nego su ih davali krišom „na ruke“ liderima stranaka. Nije teško pretpostaviti da su opozicione partije, za uzvrat, omogućavale izbor „partijskih mecena“ u rukovodeće partijske organe ili (i) u Parlament, što svakako predstavlja jedan oblik političke korupcije. O tome, naravno, nema egzaktnih podataka, ali na to upućuju slučajevi bogatih pojedinaca koji su, posle kratkog „partijskog staža“ (ili čak bez ikakvog „staža“), postajali poslanici u Narodnoj skupštini. Osim toga, opozicione partije su, u sukobu sa Miloševićem „partijskom državom“, bile prinuđene da se oslone na donacije iz inostranstva, (iako su te donacije Zakonom zabranjene). Donacije su dolazile od dve vrste poklonodavaca; prva su emigrantske organizacije i bogati pojedinci, a druga su međunarodne organizacije i fondovi.

U prvoj polovini devedesetih godina najvažniji izvori finansijskih sredstava za opozicione partije u Srbiji bili su pokloni iseljeničkih organizacija i pojedinaca iz zapadno - evropskim zemlja, SAD, Kanade i Australije („srpske dijaspori“). Prema svedočenju jednog od lidera SPO (dugo najuticajnije opozicione partije Srbije), novčana sredstva prikupljena u „srpskoj dijaspori“ od 1990. do kraja 1993. pokrivala su više od polovine partijskih rashoda. Posle toga, važnost tih prihoda je opala što je, delimično, posledica uzastopnih neuspeha SPO (i srpske opozicije u celini) na izborima 1990, 1992. i 1993. Drugi razlog smanjivanja finansijske pomoći ovog izvora je to što je, izgleda, deo te pomoći završavao na bankovnim računima i u džepovima opozicionih lidera. Na takvu ocenu upućuju međusobne javne optužbe tih lidera o nenamenskom trošenju sredstava od emigracije koje su iscrpno prenosili mediji pod oficijelnom kontrolom.

U drugoj polovini devedestih godina opozicione partije Srbije su se

sve više oslanjale na pomoć međunarodnih organizacije i fondove što je, takođe, Zakonom zabranjeno. Pošto je reč o ilegalnim sredstvima, o kojima ne postoje tragovi o partijskoj dokumentaciji, u proceni iznosa tih sredstava prinuđeni smo da se oslonimo na anonimna svedočenja lidera i aktivista partija koje su do 5. oktobra 2000. bile u opoziciji. Prema tim svedocenjima, kampanja DOS-a za parlamenatne i predsedničke izbore održane u septembru 2000, finansirana je sa oko 2 miliona Eu od strane međunarodnih organizacija i fondova. Jedan deo navedenih sredstava doznačen je DOS-u u obliku tehničke pomoći (kompjuteri, faksovi, mobilni telefoni). Drugi deo je predstavljao indirektnu pomoć; ovde je reč o sredstvima dodeljenim nevladinim organizacija u Srbiji kako bi one „odradile“ za DOS jedan deo izborne kampanje. Tu spadaju: izborna edukacija, podsticanje građana da izađu na izbore i da glasaju „za promene“ (u stvari za DOS) i sistematska pomoć koaliciji DOS u izornoj kampanji. Ta pomoć, se na primer, ogledala u organizovanju 37 muzičkih koncerata (pod sloganom: „Vreme je“) koji su prethodili mitinzima političara te koalicije. Najzad, treći deo sredstava međunarodnih organizacija i fondova, utrošen je na plaćanje eksperata, organizovanje istraživanja izbornih raspoloženja ili pak je predat „na ruke“ poverljivim partijskim funkcionerima radi plaćanja troškova izborne kampanje. Iz toga što je prethodno rečeno, sledi zaključak da je zakonodavac Srbije, od 1990. do 5. oktobra 2000. nastojao da precizno reguliše izvore prihoda političkih partija, ali je u tome samo delimično uspeo i to samo u nekim manje važnim izvorima partijskih prihoda. Malo uspeha imao je u pogledu dva najvažnija izvora partijskih prihoda: finansijske pomoći države i donacija.

IV. FINANSIJSKI SKANDALI

Od 1990 do danas u mnogim postkomunističkim zemljama su izbile afere i skandalizbog finansijskih manipulacija partijskih vrhova. Neki su dobili i sudski epilog. Navešćemo karakteristične primere iz Slovenije i Rumunije. U Sloveniji se 1994. podigla velika „medijska prašina“ oko zajma od 400.000 Eu koji je podigla *Slovenačka narodna partija* (SNP) u inostranstvu čime je prekršila više pozitivnih propisa. Afera je okončana vraćanjem zajma austrijskom poveriocu bez ikakvih sankcija za lidere SNP-a. U drugom skandalu koji se dogodio sredinom 1992, centralnu ulogu je odigrao Ministar nauke Slovenije, član *Partije zelenih* koji je potpisao ugovor sa fabrikom crepa o koprodukciji. Na osnovu toga, fabrici je dodeljena suma od 18.000 Eu beskamatnog zajma, od čega je fabrika je 15.000 Eu uputila jednoj kompaniji koja je tu sumu poklonila *Partiji zelenih* (Toplak, 2002: 14). U Rumuniji je 1998. otkriveno da je francuski biznismen rumunskog porekla, Adrean Costea, izvršio prenos značajnih novčanih sredstava iz rumunskih javnih fondova na privatne račune rumunskih političara. Isti biznismen novčano je pomogao ponovni izbor pretsednika Jona Ilijeskua 1996, a izdavačka kuća Adreana Costea štampala je u Francuskoj postere i fotografije za Ilijeskua koji su uvezeni u Rumuniju bez plaćanja poreza. Krivični postupak koji je pokrenut zbog toga obustavljen je u februaru 2001 (Roper, 2001: 19).

Slične, ne manje ozbiljne finansijske afere, dogodile su se i u Srbiji. Koristeći arbitrerno enormna državna finansijska sredstava, vladajuća SPS je od 1990. do 5. oktobra 2000. deo novca koristila za korumpiranje lidera opozicionih partija.

Karakteristična su u tom pogledu dva primera. Prvi se dogodio 1993, posle otvorenog političkog sukoba između SPS i njenog dotadašnjeg saveznika, ultranacionalističke SRS. Da bi osujetila pokušaje SRS da blokira zakonodavne inicijative na saveznom nivou, SPS je, najpre, podstakla rascep u SRS, iz koje se izdvojilo pet saveznih poslanika koji su obrazovali „Srpsku radikalnu stranku - Nikola Pašić“ (SRS-NP). Potom je SPS obezbedila petorici poslanika te stranke po 100.000 DM ili stan u Beogradu, kao nagradu za podršku predlozima SPS u Saveznom parlamentu. Drugi primer su javno iznate i nedemantovane tvrdnje, da je vladajuća SPS dala u toku 1993 predsedniku SRS „...desetak milona DM za podršku Socijalistima i za razbijanje opozicije“ (Slavujević, 1999: 115, fus nota 48). Ovi primeri, kao i prethodno opisano protivzakonito korišćenje budžetskih sredstava, samo su „vrh ledenog brega“ ispod koga se krije široki sistem arbitrerne upotrebe



državnih resursa u partijske svrhe.

68

Ipak, finansijske afere i skandali čiji su glavni akteri lideri političkih partija, imaju u zemljama stabilne demokratije i u postkomunističkim zemljama, jedan latentan efekt: ubrzavanje reformi i uspostavljanje novih institucija (procedura, mehanizama) sa ciljem da se onemogući repriza takvih zbivanja. Te reforme neće, naravno, potpuno demistifikovati finansijsko poslovanje političkih partija, ali će verovatno povećavanjem rizika za partijske lidere, smanjiti obim nezakonitog raspolaganja novčanim sredstvima i u dužem roku ga svesti u „podnošljive“ okvire.

V. ZAKLJUČNE NAPOMENE

U postkomunističkim zemljama, bez izuzetka, na delu je trend porasta troškova izbornih kampanja, koji se reflektuje kao sve veća potreba partija za novčanim sredstvima. Siloviti porast troškova izbornih kampanja ubedljivo potkrepljuju zvanični podaci o finansijskim izdacima na sukcesivnim predsedničkim izborima u Poljskoj: 1990- 0,66 mil. Ev; 1995-1, 4 mil Ev i 2000 3,3 mil. Ev. Reč je o zvanično priznatim troškovima koji su, kako konstatuje, jedan ekspert, manji od stvarnih (Walecki, 2001: 10). Na identičnu ocenu upućuje procena jednog poznavaoaca da su u Estoniji troškovi izborne kampanje od 1992. do 2000. udesetostručeni (Pentus, 2001: 2). U takvim okolnostima partije se neizbežno obraćaju državi koja za njihove potrebe izdvaja sve veća budžetska sredstva. To, međutim, znači i da pokrivanje partijskih rashode u svećoj meri pada na pleća poreskih obveznika, odnosno građana.

Uporedno sa porastom udela države u finansiranju partija, što se može smatrati dominantnim trendom u postkomunističkim zemljama, uočava se tendencija brzog opadanja broja partijskih članova (Slovenija, Rumunija, Bugarska). Tu nije reč o slučajnom vremenskom poklapanju, nego o čvrstoj vezi između dve varijable, jer finansijski obezbeđena partijska rukodostva „nemaju potrebe“ za članovima. Ta veza je uočena u Izraelu, u kojem je izdašna finansijska pomoć partijama od strane države između 1969. i 1973. doprinela dramatičnom smanjivanju partijskog članstva (Mendilow, prema Roper, 2001: 13). Tendencija da sa porastom državne pomoći, partija opada partijsko članstvo nije se, međutim, manifestovala u dve jugoslovenske republike u kojima obuhvat populacije partijskim članstvom u poslednjoj decenije, nije promenjen (Goati, 2000: 67-68). Objašnjenje za to treba tražiti u osobenim činiocima koji su u jugoslovenskim republikama oslabili vezu između dve varijable. U Crnoj Gori, to je intenzivna politička mobilizacija inicirana sukobom u vladajućoj DPS (1997) oko demokratskog preobražaja Republike. Visokom nivou političke mobilizacije u toj republici bitno je doprineo spor oko državnog statusa Crne Gore (federalna jedinica ili nezavisna država). U takvim okolnostima razumljivo je što je održavan visok udeo (8 - 9%) partijskog članstva u populaciji. U Srbiji je intenzivna političke mobilizacije u drugoj polovini devedesetih godina rezultat dugotrajne i ogorčene borba prodemokratskih snaga za zbacivanje Miloševićevog režima koja je krunisana uspehom 5. oktobra 2000. Ali, ni tada nije došlo do brzog snižavanja političkih tenzija. U avgustu 2001. dogodio se dramatičan ra-



scep u pobedničkoj koaliciji Demokratskoj opoziciji Srbije, kada je iz te koalicije istupila DSS. Pretpostavljamo da će smanjivanje političkih tenzija u obe republike, koje je inicirano kompromisom od 14 marta 2002. o „Polaznim osnovama za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore“, u perspektivi smanjiti interes partijskih vrhova za članstvom i dovesti (kao i u ostalim postkomunističkim zemljama) do opadanja udela članstva u populaciji.

Baveći se na prethodnim stranicama ovom materijom nismo mogli izbeći krupne finansijske afere čiji su glavni akteri bile partije i njihovi vođi. Uporno, višedecenijsko nastojanje partija u zemljama stabilne demokratije, kao i (vremenski kraće) nastojanje partija u postkomunističkim zemljama da, uprkos težnji zakonodavca, prikriju stvarne tokove novca, učvrstilo je uverenje u javnosti da na novčana davanja od strane moćnih privrednih korporacija i bogatih pojedinaca partije uvek uzvraćaju političkim protivuslugama. Tako nastaje nerazmrsivo klupko novca i politike. Slično tome, u nekim južnoameričkim zemljama deo javnosti uveren je, na osnovu podataka o partijskim kandidatima koji su dobili značajna novčana sredstva od ilegalnih i terorističkih organizacija da je uspostavljena neraskidiva sprega između kriminala i politike.

U celini uzev, permanentni novčani skandali podstakli su u zemljama stabilne demokratije sumnjičav, a u manjem delu javnosti i izrazito negativan stav prema partijama *en général*. Iako podatci o finansijskim skandalima partijskih lidera u mnogim zemljama stabilne demokratije (Belgija, Italija, Izrael, Francuska, Japan, Nemačka i dr.) upućuje na ocenu da takva sumnjičenja nisu lišena osnova, izvlačenje univezalnog zaključka o „koruptivnoj prirodi“ partija je je jednostrano i pogrešno, jer su i pomenuti skandali dobili i (ili) dobijaju svoje sudske epilogе zahvaljujući, upravo, angažovanju partija i njihovoj spremnosti da korumpirane lidere liše parlamentarnog imuniteta. Finansijski skandali, u pomenutim zemljama pokazali su, zapravo, da i kad lideri vladajućih partija uspeju da prikriju mahinacije od vlastite „unutrašnje kontrole“, oni nailaze na druge nepremostive prepreke: javnost koja budno motri na vlast, opozicione partije i, najzad, pravosudne institucije. Takoreći prirodni interes opozicije da otkrije i obelodani zloupotrebe vlasti ne daje, međutim, efekte u kratkom razdoblju, nego tek posle proteka izvesnog vremena i posle promene na vlasti. Dobar primer za to je Nemačka u kojoj su finansijske zloupotrebe HDU iz prve polovine osamdesetih godina, u koje je umešan lider i lider te partije, Helmut Kol, obelodanjene tek 1999. (kada je HDU partija izgubila vlast). Imajući to u vidu, mogli bismo zaključiti da, ako kod partija postoji univerzalna tendencija ka korupciji, u njima postoji, isto tako, permanentno nastojanje da se suprostavljaju korupciji. U stvari, partijski sistem kao celina, deluje u demokratskim zemljama kao moćna brana nezakonitom

finansijskom poslovanju partijskih rukovodstava.

Osim partijskog sistema, u zemljama stabilne demokratije, borbu protiv finansijskih zloupotreba partija i partijskih funkcionera bitno olakšava uspostavljeni složeni splet institucija, procedura i mehanizama, koji obezbeđuju transparentnost novčanih tokova, kao i razrađeni sistem sankcije koje „odvraćaju“ potencijalne prekršioce. Doduše, navedene „prepreke“ nisu onemogućile finansijske mahinacije partija, nego su, verovatno, smanjile njihov obim. Imajući to u vidu, osnovano je pretpostaviti da je stanje u postkomunističkim zemljama znatno nepovoljnije. U tim zemljama, uključujući Crnu Goru i Srbiju, mogu se u pogledu nastojanja države da ostvari uvid u finansijsko poslovanje partija, od 1990. do 2002. razlikovati dva razdoblja. U prvom razdoblju (od 1990 do sredine devedesetih godina) pomoć države partijama je, uglavnom, mala, a kontrola novčanih tokova sasvim sporadična. O tome je jedan autor zabeležio: „Niko nije mislio o pravilima partijskog finansiranja: ni političari, ni biznismeni ni naučnici. Partije su imale priliku da uživaju u anarhiji. Niko nije mario za to koliko novca one troše niti odakle novac dolazi.“ (Pentus, 2001: 2). Istini za volju, u toj anarhiji najbolje su prolazile ex komunističke partije, naročito one koje su uspele da ostanu na vlasti (kao što je to bio slučaj u Crnoj Gori i Srbiji). Nasuprot tome, opozicione partije su trpele stalnu finansijsku oskudicu, jer je državna pomoć bila minimalna.

Drugo razdoblje obeležava povećanje budžetske pomoći partijama, uz sve veće insistiranje države na transparentnosti finansijskog poslovanja. Ali, i na kraju posmatranog razdoblja, uvid u stvarne novčane tokove u partijama samo je delimičan. To je još uvek samo deo „ledenog brega“ čiji je veći deo pod vodom, nedostupan javnosti. Tome bitno doprinosi okolnost da je u postkomunističkim zemljama u toku proces džinovskog transfera državnog u privatno vlasništvo, čije je „držanje pod kontrolom“ izuzetno teško. Povrh toga, proces privatizacije u Crnoj Gori i Srbiji nije u dovoljnoj meri regulisan federalnim i republičkim propisima, a i ako ti propisi postoje, oni često nisu među sobom usaglašeni, što bitno otežava ostvarivanje transparentnosti. Najzad, u dve jugoslovenske republike veliki deo ekonomskih aktivnosati (proizvodnja, promet, potrošnja) se odvija izvan legalnih tokova („siva ekonomija“), što svakako olakšava „lov partija u mutnom“.

BIBLIOGRAFIJA

Antonić, Slobodan, 1993, „Promene stranačkog raspoloženja građana Srbije 1990-1993“, U: Antoniće, Slobodan i ost, Srbija između populizma i demokratije, Beograd: Institut za političke studije

Bobio, Norberto, 1990, Budućnost demokratije, Beograd, Filip Višnjić.

Dinkić, Mladen, 2000, „Godina raspleta“, Bilten G 17+, 1: 1-5.

Doublet, Ives Marie, 1997, „Partie Founding“, Paaper Presented at the Workshop: „Funding Political Parties“, Institut for Democracy and Electoral Assistance, 7-9 March 1997, Stockholm

Džuverović, Borislav i ost, 1994, Izborna upotreba medija, Beograd: Institut društvenih nauka i Institut za kriminološka istraživanja

Gallager, Tom-Laver, Michael Mair, Peter, 1992, Representative Government in Western Europe, New York: Harper

Goati, Vladimir. 2001. Elections in FRY from 1990 to 199, Will of People or Electoral Manipulation; Addendum: Elections 2000, Beograd: Center for Free Elections and Democracy

Goati, Vladimir, 2000, Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama 1990-2000, Bar: Conteco

Ikstens, Janis, „Party Funding in Latvia“, Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001

Kanev, Dobrin, „Party Fundinfg in Estonia“, Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001

Kregar, Josip, „Finansing on Political Parties“, Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001

Mair, Peter, 1997, Party System Change, Approaches and Interpretations, Oxford: Clarendon Press

Meny, Ives. 1992. La Corruption de la République, Paris: Fayard

All-Naqqasch, Farida, 1997, „Restrictions Imposed on Political Parties and the Problem of Founding“, Paper Presented at the Workchop: Founding Political Parties, Institut for Democracy and Electoral Assistance, Stocholm, 7-9 March 1997

Neumann, Sigmund, 1963, „The Democratic Decalogue; Changes in Society and their Impact on the State“, in: Democracy in Changing Society, Ed. Henry Ehrmann, Bombay: Varliks Feller and Simons

Pavičević, Veselin, 1997, Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996, Podgorica: Fond za otvoreno društvo

Pentus, Keit, „Party Fundinfg in Estonia“, Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001

Radović, Zorica, 1996, „Novac u politici kao demokratsko pitanje“, Strani pravni život, 1-3: 83-91

Seiler, Daniel-Louis, 1982, Les Parties politique en Europe, Paris: Press Uniersitaires de France

Slavujević, Zoran, 1999, „Delegitimizacija sistema i njegovih institucija“, U: Dva ogleda o legitimitetu, Red. Zoran Slavujevic i Srecko Mihailovic, Beograd: Institut društvenih nauka

Toplak, Jurij, 2002, „Party Funding in Slovenia“ (mimeo)

Walezki, Marcin, „Poland“, Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001





**FINANSIRANJE KAMPANJE
U BUGARSKOJ**

Dobrin Kanev

FINANSIRANJE KAMPANJE U BUGARSKOJ

I. Opis modela finansiranja kampanje

1. Pregled zakonodavnog okvira

Od 1990. godine u Bugarskoj je održano više izbora: pet generalnih izbora (izbori za odabir poslanika u *Velikoj državnoj Skupštini*); dva puta izbori za predsjednika i potpredsjednika; tri puta lokalni izbori. Svim ovim izborima su prethodili intenzivnim izbornim kampanjama koje su zahtijevale obimno finansiranje. Takođe, Ustav i izborni zakoni nijesu posvetili mnogo pažnje samom finansiranju, izvještavanju i publiciranju finansiranja kampanje.

Duži vremenski period, finansiranje izbornih kampanja u Bugarskoj je bilo regulisano kroz četiri zakona koja su donijeta na samom početku demokratske tranzicije. Samo finansiranje kampanje bilo je bazirano na tri izborna zakona: *Zakon o izboru za Veliku narodnu skupštinu* (april 1990), *Zakon o izboru za Državnu skupštinu i lokalnu upravu* (avgust 1991), *Zakon za izbor predsjednika i potpredsjednika* (septembar 1991). Četvrti Zakon se odnosi na političke partije sa posebnim osvrtom na finansiranje partija.

Polovina ovih zakona bila je donijeta u proljeće 1990. godine na okruglom stolu od strane, tada aktuelnog u Parlamentu, komunističkog režima, a ostali zakoni su donešeni na Velikoj narodnoj skupštini.

U to vrijeme cilj Zakona je bio, prije svega, uvođenje pluralizma u partijski sistem i obezbjeđivanje najopštijih uvoda za održavanje izbora i stvaranje novih partija. Takođe, nedovoljno pažnje je bilo posvećeno finansiranju kampanje i političkih partija, posebno finansijskoj kontroli i izvještavanju o istoj.

Zakon o izboru u Veliku narodnu skupštinu prvo je bio dio samog zakonodavstva nakon početka demokratske tranzicije i bio je usmjeren na pitanje finansiranja kampanja. U to vrijeme najveća briga onih koji su radili na zakonima bila je potpuna organizacija prvih besplatnih izbora, koji bi bili organizovani na taj način, nakon mnogo decenija. Kada je bilo u pitanju finansiranje kampanje, najbitniji momenat se ticao kontrole finansiranja iz

inostranstva i preko privatnih donacija. Donacije iz stranih država kao i od legalnih osoba i individualaca sa strane, bile su zabranjene, a državne privatne donacije su strogo zabranjivane i limitirane na veoma skromnu sumu novca. Nijesu postajali efektni mehanizmi kontrole. Odredbe Zakona su više iziskivale naivno izvještavanje izbornom tijelu i izbornim komitetima.

Prvi Izborni Zakon uopšte nije spominjao državne finansije kao izvor finansiranja kampanje. Izuzetak je bilo slobodno vrijeme koje je obezbjeđeno političkim partijama i kandidatima od strane državne radio stanice i televizije. Drugačiji Zakon donešen je u isto vrijeme. Odnose se na to da se političkim partijama, obezbjeđuje samo opšti i ne obavezujući pogled na to da država može pomoći političkim partijama kada su u pitanju izbori za reprezentativne institucije kao i za njihove opšte aktivnosti, što mora biti proporcionalno sa mjestima u Parlamentu, saglasno sa usvojenim Zakonom o budžetu.

Nedostatak novčane pomoći od strane države i minimalne dozvoljene sume, kada su u pitanju privatne donacije u kombinaciji sa nedostatkom jasnih pravila prilikom izvještavanja o istom, prouzrokovalo je da legalno finansiranje prve kampanje bude gotovo nemoguće.

Jedino rješenje bila je dopuna zakonodavstva Vladinim Zakonom. Ovo se dogodilo u maju 1990. godine kada je kabinet obezbijedio 6 miliona leva pomoći partijama i kandidatima koji su učestvovali na izborima. Centralni izborni komitet je upravljao jednakim pristupom finansiranja iz ovog budžeta, što je bilo proporcionalno broj prijavljenih kandidata i spiskovima regionalnih partija.

Veoma bitan razvoj zakonodavnih pravila o finansiranju kampanje mogao se primijetiti prilikom upoređivanja drugog Zakona sa prvim. Kao što smo gore naveli 1990. godine *Zakon o državnom finansiranju* nije bio eksplicitno ureden. Drugi izborni Zakon je bio fokusiran na državno finansiranje kampanje 1991. godine i eksplicitno je definisao zabrane pristupa manjim političkim partijama i maksimalnu sumu novca koja se može odobriti za kreditiranje jednog kandidata. Pomoć iz državnog budžeta je takođe ponovo bila razmatrana Zakonom za izbor predsjednika i potpredsjednika.

Svim ovim ranijim zakonima dodati su neki beznačajni amandmani. U toku perioda od deset godina ustanovljen je specifičan model finansiranja kampanje u Bugarskoj. Ovaj početni model finansiranja kampanje koji je bio implementiran za vrijeme prve dekade demokratske tranzicije u Bugarskoj, može se opisati opštim crtama:

- prvo, država obezbjeđuje pomoć iz budžeta političkim partijama i kandidatima za njihove izborne kampanje.

- drugo, drugi veoma važan izvor finansiranja kampanje su privatne donacije koje su podložne ograničenjima, koja se odnose na dona-

tore i sume.

-treće, partije mogu iskoristiti besplatno vrijeme emitovanja tokom njihovih kampanja.

-četvrto, ne postoje striktni zahtjevi kada je u pitanju izvještavanje o finansiranju kampanje i veliki broj rupa se može pojaviti prilikom provjeravanja i kontrole finansiranja kampanje.

Neadekvatnosti ranijih zakona su bile očigledne duži vremenski period: nedostatak jasne predstave koja se odnosi na formiranje finansija političkih partija, nedostatak mogućnosti kontrole prilikom same primjene, nedostatak transparentnosti kada je u pitanju javna provjera. Novo zakonodvstvo je bilo primijenjivano tek posljednjih nekoliko godina. A tome su rezultirali određeni propusti: očigledno je da političke partije, pogotovo one koje su bile na vlasti u toku ovog vremenskog perioda, nijesu osjetile potrebu da prikažu jasna pravila koja bi se mogla iskontrolisati kada je u pitanju njihovo finansiranje.

Na primjer, deset godina nakon donošenja *Zakona o političkim partijama*, bugarski zakonodavci su, u toku četiri zakonodavstva, pažljivo proučili novi *Zakon o političkim partijama*. Predlozi Zakona za novo zakonodavstvo su bili podnijeti u svakom Parlamentu, ali tek na kraju četvrtog Parlamenta (38. Državna skupština) je donešen novi Zakon, i to u martu 2001. godine. Gotovo u isto vrijeme kada je donešen *Zakon o političkim partijama*, donešen je i novi *Zakon o parlamentarnim izborima* (april 2001. godine). Usvajanje oba zakona bilo je preduzeto za vrijeme posljednjih nekoliko minuta trajanja prethodnog zakonodavstava i više se odnosilo na taktiku većinske partije, nego na samo suočavanje sa problemima korupcije.

Novo izabrani Parlament je u Septembru 2001. godine vrlo brzo uključio neke amandmane u Zakon za predsjedničke izbore, koji su se takođe odnosili na finansiranje kampanje za izbore u Novembru 2001. godine. Ova tri dijela zakonodavstva zajedno sa *Zakonom o lokalnim izborima* (1995), su uspostavila tekuća regulisanja finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Ovaj primjer prikazuje neke veoma bitne promjene u odnosu na početni model finansiranja kampanje.

Možemo kratko prikazati na sljedeći način:

- prvo, državno finansiranje kampanje je bilo bukvalno zapušteno. Ovaj proces započet je prilikom donošenja *Zakona za lokalne izbore* koji je razmatrao izvore za finansiranje kampanje kao izvore koje obezbjeđuju same političke partije, a i donacije takođe. Slične odredbe su bile prikazane kasnije u zakonodavstvu koje se odnosilo na parlamentarne i predsjedničke izbore. Odbijanje pomoći iz budžeta prilikom finansiranja izborne kampanje na nekom je stepenu kompenzovano, obezbjeđivanjem svih aktivnosti partija što uključuje i finansiranje kampanje prema Zakonu o



političkim partijama;

- drugo, takođe postoje određene zabrane koje se razlikuju u zavisnosti od tipa donatora, i to se naročito odnosi na one iz inostranstva ili iz javnih ustanova. Takođe, ove zabrane se razlikuju u zavisnosti od zakona;

- treće, limiti, kada su u pitanju sveukupni troškovi kampanje, prikazani su u svim zakonima;

- četvrto, država obezbjeđuje određeno televizijsko i radijsko vrijeme tokom kampanje, ali, takođe, dio vremena plaćaju partije po nižim cijenama;

- peto, partije moraju obavjestiti, ali ne Parlamentarno tijelo već *Službu obračuna*, o svojim finansijama;

- šesto, još uvijek ne postoji javni pristup i kontrola kada je u pitanju finansiranje kampanje u Bugarskoj.

2. Organizacija izbornih kampanja

Kao što smo već ranije govorili, političke partije u Bugarskoj organizovale su veći broj kampanja za parlamentarne, predsjedničke i lokalne izbore. Međutim nivo profesionalnosti još uvijek nije dovoljno visok. Razlog tome je više različitih faktora, kao što je: česta promjena partijskih elita, nestabilne zakonodavne osnove; nedostatak dobro obučениh profesionalaca kada je ova materija u pitanju. Zbog svih ovih nedostataka ustanovljene partije često pribjegavaju ekspertizi stranih stručnjaka, političkih partija i njihovih fondacija. Ovo je bilo i još uvijek jeste tipično za UDF, partiju novijeg datuma. Međutim nema neke velike razlike ni kada je u pitanju BSP.

Kada govorimo o kampanji za parlamentarne i lokalne izbore, sve bitnije partije osnivaju specijalne timove koji predstavljaju dio partijske administracije. Možemo ih slobodno okarakterisati više kao politička nego ekspertska tijela, kojima na veoma visokom nivou dominiraju partijski lideri. Zbog specifičnosti predsjedničkih izbora ta tijela su često nezavisna u odnosu na partijske timove koji učestvuju u organizaciji kampanje. Po pravilu članovi tima koji rade na kampanji nijesu plaćeni, ali većina dobija neku vrstu honorara čiji se iznos ne iznosi u javnost.

Finansiranje kampanje je osigurano putem ovog kampanjskog tijela koje takođe koordinira prihodima i troškovima. U nekim slučajevima političke partije formiraju specijalne izborne fondacije. One su oformljene kao nevladine organizacije i nijesu formalno povezane sa političkom partijom, ali činjenica je da njima upravljaju osobe blisko povezane sa određenim partijskim vodstvom. Najpoznatije fondacije u Bugarskoj su „Demokratija“, „Pobjeda 1“ i „Pobjeda 2“ koje su povezane sa UDF-om i

igraju značajnu ulogu u finasiranju kampanje. Vjerovatno postoje dva odlučujuća razloga prilikom formiranja takvih fondacija. Jedan od razloga proizilazi iz mogućnosti da se privuku finansije od javnih preduzeća, a drugi razlog je povezivanje sa tokom finansijske podrške koja dolazi od stranih donatora. Oba ova izvora finansiranja kampanje su zabranjena ili kažnjiva, kada su u pitanju političke partije prema bugarskom zakonodavstvu.

U posljednje vrijeme kampanje postaju mnogo profesionalnije. Prvih godina tranzicije glavne partije su saradivale sa pojedinim profesionalcima koji su bili predstavljeni kao članovi partije ili pristalice. Međutim, danas oni više koriste usluge agencija za reklamiranje i institucije javnog mnjenja. Oba ova troška čine suštinski dio troškova kampanje. Veoma popularan postupak jeste dodjeljivanje zadatka agencijama javnog mnjenja u vidu ispitivanja javnih stavova i očekivanja, analize situacije, odobrenja glavnih ključnih riječi, itd. Agencije za reklamiranje koriste se radi dizajna i implementacije strategije medija, i radi štampanih reklama.

Političke partije koriste različite instrumente i sredstva prilikom sprovođenja njihovih kampanja. Možemo zaključiti da glavno oružje izbornih bitki jesu elektronski mediji koji su takode i najskuplji. Takode, tradicionalnije forme kao što su okupljanja, individualni kontakti, sastanci ciljnih grupa još su uvijek veoma rasprostranjeni.

3. Karakter izbornog sistema i njegov uticaj na finansiranje kampanje

U toku veoma kratkog vremenskog perioda između 1990. i 2001. godine, u Bugarskoj se održalo pet parlamentarnih izbora i korišćena su dva različita izborna sistema.

Prvi se koristio nakon promjene *Izbornog Zakona* (3. mart 1990. godine), i bio je rezultat postignutog kompromisa između starih političkih elita i opozicije. Opozicija je insistirala na potpunom proporcionalnom sistemu i velikom broju mjesta. Bivši komunisti bili su više naklonjeni većinskom sistemu, kada je bio u pitanju okrug sa jednim članom. Rezultat svega ovoga bio je pomiješani sistem: polovinu od 400 predstavnika za biračko zakonodavstvo, Veliku narodnu skupštinu, trebalo je izabrati putem dvokružnog većinskog sistema u 200 biračkih mjesta (gdje se birao jedan član na taj način što se sprovodilo drugo glasanje za izbor jednog od dva kandidata u mjestima gdje nijedan nije dostigao 50% glasova u prvom krugu, a ostalih 200 putem proporcionalne reprezentacije zatvorenih partijskih spiskova i to sa početna sveobuhvatna 4%). U to vrijeme, je bio to proporcionalni sistem na veoma niskom nivou u odnosu na sve zemlje u

istočnoj Evropi.

Novi Ustav iz 1991. godine je zahtijevao da se održe novi parlamentarni izbori. Tako je Velika narodna skupština usvojila novi *Izborni Zakon*. Iako je došlo do većih diskusija oko nekih detalja, nije bilo većih debata kada je bila u pitanju elementarna formula: većina od relevantnih sudionika se složila sa principom proporcionalne reprezentacije. Novim Zakonom usvojeno je da će se izbor 240 predstavnika (160 manje nego kod ustanovljenog parlamenta 1990. godine) održati u 31 biračkoj jedinici (tri više nego 1990.godine) na bazi zatvorenih partijskih spiskova i proporcionalne reprezentacije. Partija prevodi svoje glasove na mjesta na državnom nivou i dodjeljuje ih različitim biračkim jedinicama. Ako partija ima manje od 4% onda je ostavljena po strani. Ovo se postiže korištenjem *D'Hondt* formule.

Isti model je bio primijenjen na izborima 1994, 1997 i 2001.

Analizirajući ove parlamentarne izbore u Bugarskoj, veoma je teško donijeti direktan zaključak o uticaju izbornih sistema na razvoj samog procesa finansiranja kampanje. Uvođenje proporcionalne reprezentacije smanjilo je neke troškove, i troškovi su smanjeni samim tim što nije bilo drugog izbornog kruga. Mjesta koja su bila upražnjena u periodu između glavnih izbora popunjena su zamjenicima, koji su izabrani u isto vrijeme kada i nominalni članovi („sljedeći na partijskom spisku“).

Veoma bitan efekat izbornog sistema ogleda se u centralnoj ulozi političkih partija u bugarskom političkom sistemu, a shodno tome, i kada su u pitanju izborne kampanje.

Bugarska politička tradicija, čiji je dio i *zakonodavni parlament*, daje poseban naglasak kada su u pitanju političke partije. Partije su glavni akteri prilikom sastavljanja izbornih lista i predstavljanja kandidata koji se kandiduju za Parlament. Njihova uloga je neosporna kada je u pitanju proporcionalni izborni sistem sa svojim fiksiranim spiskovima, koji je prihvaćen 1991.godine. Činjenica je da je Bugarska razvila mnoštvo velikih političkih partija, čiji članovi čine 7% punopravnih glasača Bugarskoj.

Sve do izbora 2001. godine, postojali su pozitivni znaci o započetoj stabilizaciji kada je u pitanju partijski sistem. Jedino dvije partije (ili izborne koalicije) su pobijedile na izborima za vrijeme postkomunističkog perioda: Savez demokratskih snaga (UDF) - 1991. i 1997, i *Socijalistička partija* (BSP) - 1990. i 1994. Osim ove dvije partije, jedino jedna partija. Pokret za prava i slobode (bazirana na socijalnom aspektu, što se konkretno ticalo Turaka u Bugarskoj) je bila predstavljena u svim zakonodavnim tijelima nakon 1990. godine, i ne više od dvije ili tri partije ili koalicije (Biznis blok u Bugarskoj 1994 i 1997; *Narodni savez* 1994. i *Euro ljevica* u Bugarskoj 1997) koje su ušle u Parlament i nijesu imale nikakvu šansu u Vladi bez ulaženja u koaliciju sa jednom ili dvije

velike partije. Relativna stabilnost partija i partijskog sistema u Bugarskoj treba da bude vrijedna pažnje u samom procesu demokratizacije: „Teško je locirati bilo što drugo osim političkih partija kada je u pitanju važnost unaprijeđivanja procesa demokratizacije (Fish i Brooks, 2000, p. 63). Sama koncentracija na partijski sistem ima efekta kada je u pitanju finansiranje kampanje, a takode i relativno mali broj partija ima pristupa finansiranju iz državnog budžeta.

Veliki izazov za stabilnost ovog sistema predstavljali su rezultati izbora 2001. godine. Došlo je do veoma dramatične promjene kada je UDF, partija koja je bila tada na vlasti, izgubila skoro 1.5 milona glasova, BSP je izgubila 150 000, i potpuno novi politički pokret (koji je sebe identifikovao, ni manje ni više nego kao anti partiju) koji je predvodio bivši bugarski kralj Simeon II prikupio je skoro 2 miliona glasova. Konfiguracija partijskog sistema ostala je veoma slična (samo četiri partije u Parlamentu i dominirajuća partija, sa skoro apsolutnom većinom 50% mjesta predviđeno za državni pokret Simeona II). Slična situacija sa promjenljivom većinom (BSP i UDF), postojala je u toku svakog zakonodavstva nakon 1990. godine.

Dominantnost političkih partija u izbornom procesu ima velikog uticaja na pravila i zahtjeve za registraciju, posebno prilikom upoređivanja partija i individualnih kandidata. Kandidati su nominovani od strane političkih partija i (ili) koalicija, ili od strane takozvanih komiteta koji podržavaju određene nezavisne kandidate. Partijski kandidati su registrovani na partijskim spiskovima svake glasačke jedinice od strane centralnih upravnih partijskih tijela. Svi mogu biti registrovani na dva spiska. Nezavisni kandidat može biti nominovan jedino od strane posebno utvrđenog i registrovanog komiteta, i to samo u jednoj biračkoj jedinici. Takode, on ili ona, mogu biti registrovani jedino ako podnesu listu koja sadrži potpise birača koji ih podržavaju, i čiji broj varira od 1100 do 2000, u zavisnosti od biračke jedinice.

Registracija partijskih spiskova je pod nadležnošću okružnih izbornih komiteta, a registracija partija se vrši pod nadzorom *Centralnog izbornog komiteta*. Proces registracije partija pojednostavljen je na taj način što se od partija jedino zahtijeva da prilože svoje papire, koji dokazuju da je partija registrovana. Ovo je jedan od razloga što veliki broj partija učestvuje na izborima (između 40 i 50). Nedostatak bilo kakvih ograničenja prilikom pristupa je doveo 1991. godine do pojave neefikasnosti distribucije birača između 31 partijske liste.

Kada je u pitanju bugarsko zakonodavstvo, postoje određeni limiti prilikom registracije individualnih kandidata i to isključivo zbog jakih pozicija partija zbog čega individualni kandidati imaju vrlo male šanse da se uspješno takmiče sa partijskim kandidatima i da dođu do barem početnih

4% na parlamentarnim izborima.

Troškovi registracije partija, kao učesnika na izborima, su gotovo beznačajni i smanjeni su na uobičajene organizacione troškove. Od predsjedničkih kandidata se zahtijeva gotovinski depozit, i taj depozit je povećan 2001. godine sa 250 BGN (120 USD) na 5000 BGN (oko 2400 USD). Taj depozit se nadoknađuje jedino onim kandidatima koji dobiju više od 1% validnih glasova.

Novim Zakonom za izbor MP-a se razmatra, da partije, koalicije ili nezavisni kandidati treba da plate troškove glasačkih listića koji su neophodni na izborima. Ovim zahtjevom se mogu stvoriti problemi za manje partije ili individualne kandidate i može im smetati prilikom učešća na izborima. Međutim, Ustavni sud je poništio ovu odredbu smatrajući je ne ustavnom. U predlogu Zakona koji je predložila većina na 38. Državnoj skupštini postojale su i druge restrikcije koje su se odnosile na partije koje učestvuju na izborima i koje su dobile najmanje 1.5% glasova na prethodnim izborima ili sakupile najmanje 10000 potpisa. Takođe svi ovi propisi blokirani su nakon razmatranja ovog predloga Zakona.

Zakonodavni izbori, predsjednički izbori, lokalni izbori

4. Donacije prilikom sprovođenja političke kampanje

Donacije su nesumnjivo najznačajniji izvor finansiranja kampanje u Bugarskoj. Tokom prvih godina tranzicije, javno finansiranje igralo je značajnu ulogu, ali je opadalo u toku svake sljedeće političke kampanje. U sadašnjem modelu finansiranja kampanje u Bugarskoj, donacije imaju centralni i krucialni značaj.

Skoro svi zakoni koji se tiču kampanje i finansiranja partije učestvuju u regulaciji donacija i povlače sa sobom veliki broj ograničenja. Posebno se naglašavaju određeni centralni elementi koji se odnose na donacije za kampanju.

Prve restrikcije odnose se na tipove donatora od kojih partije mogu ili ne mogu dobiti sredstva.

Prema prvim zakonima, političke partije ili kandidati ne mogu primiti donacije od stranih država ili organizacija, stranih privatnih ili legalnih entiteta, državnih ili mješovitih kompanija. Sve ove zabrane u principu, nijesu stupale na snagu. Ovo je vjerovatno jedan razlog koji ide u prilog liberalizaciji, kada su u pitanju propisi koji se odnose na donacije u bugarskom zakonodavstvu.

U principu, donacije od stranih država i od bugarskih državnih preduzeća nikad nijesu bile, a nijesu ni sada dozvoljene. Ista stvar se odnosi i na legalne pojedince iz inostranstva sa jednim značajnim izuzetkom, koji je predstavljen u novom *Zakonu o političkim partijama*. Orijentacija ovog novog Zakona mnogo je liberalnija. Ovaj Zakon zabranjuje jedino donacije od strane stranih Vlada i stranih državnih preduzeća, od vladinih organizacija, kao i donacije od bugarskih firmi kod kojih je više od 50% državnog ili opštinskog vlasništva, ili ako se te firme ponašaju u skladu sa određenim državnim naređenjima, tj. ako su pod državnim ugovorom. Ovdje se primjećuje veći procenat nego što je to bio slučaj u prvom zakonodavstvu. Predlog opozicije da se zabrane donacije od strane preduzeća u kojima je dijelom državno vlasništvo je odbijen.

Još uvijek ne postoji jasna vizija kada su u pitanju donacijestranih državnika. Neki zakoni zabranjuju ovakav tip donacija, dok drugi, pak, ne zabranjuju.

Zakonodavstvo postaje znatno liberalnije kada se govori o donacijama udruženih komercijalnih špekulacija sa učešćem stranog kapitala kao i mješovitih kompanija u kojima dijelom učestvuje i država ili opština. Prekretnica je bio *Zakon o lokalnim izborima* (1995) čije su odredbe manje, više proizvedene iz svih zakonodavstava. Donacije preduzeća čiji dio pripada stranim ulagačima (granica do 25%) su dozvoljene, kao i donacije od strane mješovitih preduzeća u kojima učestvuje država ili opština sa do 50% svog vlasništva.

Zakonodavstvo	Strane države	Pravna lica iz inostranstva	Strani državljani	Preduzeća sa inostranim učešćem	Preduzeća koja posjeduje država	Mješovita preduzeća
Političke partije (1990)	Ne	Ne	do 500% godišnje	-	Ne	Ne
Parlamentarni izbori (1990)	Ne	Ne	Ne	-	Ne	Ne
Predsjednički izbori (1991)	Ne	Ne	Ne	-	Ne	Ne
Lokalni izbori (1995)	Ne	Ne	Ne	do 25% stranog učešća	Ne	do 50% državnog ili opštinskog učešća
Političke partije (2001)	Ne	Ne odnosi se na državna preduzeća	Da	-	Ne	-
Parlamentarni izbori (2001)	Ne	Ne	Ne	do 25% stranog učešća	Ne	do 50% državnog ili opštinskog učešća
Predsjednički izbori (2001)	Ne	Ne	Ne	do 25% stranog učešća	Ne	do 50% državnog ili opštinskog učešća

Dozvoljene donacije - shodno bugarskom zakonodavstvu 1990 - 2001

Strano zakonodavstvo često je relativno određenije kada su u pitanju donacije iz inostranstva. U nekim zemljama zabrana obuhvata mnogo veći krug u kojem se nalaze udruženja i organizacije, legalni entiteti oslobođeni od poreza, kao i političke partije i političke fondacije.

Drugo pitanje je usko povezano sa anonimnim donacijama. Anonimne donacije predstavljaju instrument koji se najčešće koristi kada je u pitanju politička korupcija i one su zabranjene prvim *Zakonom o partijama*. Međutim izborni zakoni uopšte nijesu spominjali anonimne donacije. Ovo pitanje se ponovo pokrenulo kada je donešen novi *Zakon o političkim partijama* i mnoge odredbe koje su napisane su predlagale različita rješenja. Neke su kompletno zabranjivale anonimne donacije, što je u principu veoma nepraktično kada su u pitanju male donacije. Druge odredbe su pak obezbjeđivale određena ograničenja kada je u pitanju suma dodeljena od anonimnog donatora. Dozvoljena vrijednost koja se odnosila na anonimne donacije bila je određena na dva načina: prvi - jedna donacija u visini od 200 leva, drugi 5% totalne godišnje sume koja je obezbijedena iz državnog budžeta za odgovarajuću partiju.

Javnost je više očekivala mnogo strožiji režim kada su u pitanju anonimne privatne donacije. Novim Zakonom donešena je drugačija odluka. Nakon žestokih debata u Parlamentu većina je izglasala odredbu koja dozvoljava anonimne donacije u sklopu kojih su postavljena ograničenja od 25% od godišnje sume koju obezbjeđuje država za svaku političku partiju. Za ovu odredbu je, takođe, glasao i predsjednik koji nema jaku moć zabrane (prema bugarskom Ustavu). Prema tome većina je nadglasala mogućnost predsjedničke zabrane i usvojila ovu kontroverznu odredbu koja je u isto vrijeme otvorila vrata koruciji. Krajnja granica ove sume je u principu veoma visoka. Vodeća partija koja obično dobija oko 2 miliona glasova mogla bi dobiti 500000 leva na ime anonimnih donacija, što predstavlja jednu četvrtinu maksimalnog troška prilikom parlamentarnih izbora.

Treći problem povezan je sa dozvoljenom vrijednošću donacija. U prvom *Zakonu o političkim partijama*, slična ograničenja primjenjivala su se jedino kada su bile u pitanju donacije stranih državljana. Donacije od strane građana, uključujući i strane državljanke, bile su dozvoljene i to u iznosu od najviše 500\$ godišnje (u slučaju grupe individualaca ta suma je najviše 2000 \$).

U izbornim zakonima od 1990 - 1991. postojala su određena ograničenja, ne samo za individualne donatore, već i za konačnu vrijednost izborne platforme kandidata. Ova ograničenja bila su veoma stroga: 1990. godine, Zakonom se razmatralo da gornja granica bude 0.10 leva za donacije privatnih lica, i 2 leva za donacije pravnih lica, a čitava suma koja je predviđena u sklopu troška kampanje za svakog kandidata, je smanje-

na na 20 leva; 1991. godine, Zakonom je donešena nova odluka da se ova suma poveća na 50 leva za svaku donaciju.

Počevši od lokalnog izbornog Zakona 1995. godine, sve do posljednjih amandmana Zakona za izbor predsjednika, i potpredsjednika ograničenja su ostala ista. Iznos donacija privatnih lica ne može biti viši od 10000 BGN, a pravnih lica 30000 BGN. Krajnja suma, koja je predviđena za izbornu kampanju za spisak kandidata, ne smije biti preko 2 000 000 BGN.

Prema novom *Zakonu o partijama* krajnja granica za donacije privatnih i pravnih lica je u iznosu od 30000 (15000 \$).

Pitanje ko dobija i upravlja donacijama je veoma velike važnosti. To je pitanje koje se mnogo ne obrađuje u samom Zakonu, ili u predlozima Zakona, zbog toga što se smatra da je to pitanje usko povezano sa centralnim odborom lidera političkih partija ili koalicija. Ovakva je praksa u Bugarskoj nakon prvih demokratskih izbora. Moramo uzeti u obzir da zakonodavstvo savremenih partija, koje su demokratski nastrojene, zahtijeva kontrolu nad donacijama. U nekim zemljama, kao na primjer u Belgiji i Francuskoj, zahtijeva se da donacije koje se dobijaju od strane privatnih lica i legalnih entiteta budu odobrene, a uz to, takode, moraju biti provjerene na adekvatan način.

Prvi zakoni su povlačili za sobom i oslobađanje od poreza i carine kada su u pitanju partijske firme. Na osnovu ove autorizacije prvih godina tranzicije, Vijeće ministara je dozvolilo oslobađanje od carine za firme koje posjeduju političke partije i fondacije. Ova oslobađanja su postala predmet sistematičnih zloupotreba, što je dovelo do ukidanja istih. Nakon negativnog iskustva prilikom oslobađanja od carine, došlo je do ukidanja privilegija prilikom oslobađanja od poreza i carine za političke partije i njihove fondacije. U toku perioda koji je prethodio 1996. godini kada je donešen *Zakon o računovodstvu* partije nijesu bile u obavezi da vode knjige i da plaćaju porez. U to vrijeme osnovane su neke „fantomske partije“ koje su se bavile krijumčarenjem cigara, alkohola i goriva, i preko njih se vršio državni uvoz i izvoz. Nakon promjena koje su uslijedile u samom poreskom zakonodavstvu i nakon usvajanja *Zakona o računovodstvu* postalo je mnogo teže koristiti partije kao *offshore* kompanije.

Tokom svih izbornih kampanja, donacije su postale glavni dio finansija političkih partija, koalicija i kandidata. Takode, informacija o ukupnoj sumi i donatorima nije bila dostupna. Zbunjujuća situacija je nastala zahvaljujući velikom broju rupa u samom zakonodavstvu. Čak i novi izborni Zakon ne obezbjeđuje mogućnost da javnost dode do informacija koje se odnose na finansijske izvještaje političkih partija i kandidata. Jedine informacije koje se mogu dobiti su izjave za javnost samih političkih partija. Tabela koja slijedi zasniva se na već pomenutim izvorima:

Godišnji prihod političkih partija i koalicija u toku parlamentarne izborne kampanje u Bugarskoj 2001. godine (valuta - BGN)

Partije Koalicije	UDF	NMS II	KB (BSP)	MRF	Gergyovde n/VMRO	BEL
Krajnja suma	1500000	1559500		500000	300000	
Donacije od strane pri- vatnih lica		656074				
Donacije od strane pravnih lica		903462				
Imovina političkih partija		-				

5. Javno finansiranje

Dugo vremena je bilo očigledno prisustvo opasnosti prilikom privatnog finansiranja političkih partija. Između ostalog, kada govorimo o ovome, treba spomenuti i veoma veliku zavisnost koja se odnosi na lične interese i stalne pokušaje sprovođenja korupcije. Zbog svih ovih aktivnosti u toku posljednjih decenija država je odlučila da se direktno uključi u finansiranje političkih partija. Danas, možemo slobodno konstatovati da kompletna nezavisnost političkih partija od države nije moguće, a ni poželjno. Država u svim evropskim zemljama je predstavljena kao izvor finansiranja, bez obzira na to da li je to preko materijalnih usluga ili preko raznih načina pomoći (kada su u pitanju parlamentarne aktivnosti, politička edukacija ili predizborne kampanje, ili ako se radi o otvorenom finansiranju partijskih aktivnosti).

Ovo je takode praksa i u Bugarskoj. Sama evolucija javnog finansiranja kampanje nakon 1989. godine već je bila obrađena. Iako je finansiranje izbornih kampanja nestalo iz izbornog zakonodavstva, ipak je ostalo u formi finansiranja svih partijskih aktivnosti. Partije pak još uvijek nisu dobile bilo kakvu javnu pomoć prema odredbama novog *Zakona o partijama*. Ovo treba da se realizuje 2002. godine. Tokom posljednjih izbornih kampanja partije su se morale osloniti na privatne donacije. Dok, je u stvarnosti, finansijska podrška države je bila veoma bitna tokom prvih godina tranzicije: znatno se smanjila, i na posljednjim glavnim izborima je postala simbolična.

Javni doprinos za izborne kampanje u Bugarskoj 1990 - 1997 (mil. leva)

1990	6 mil. leva
1994	7,2 mil. leva
1997	7,2 mil. leva

Javno finansiranje daje mogućnost da se izbjegnu neki od rizika koji su povezani sa privatnim finansiranjem, a u isto vrijeme osigurava da fondovi budu dovoljni za normalno funkcionisanje političkih partija. U sklopu ovog načina finansiranja, kontrola i mogućnosti javne provjere finansija postaju dio zakonodavstva, i samim tim ih je lakše sprovesti.

Od 1991. godine neke od registrovanih „fantomskih partija“ korištene su kao sredstvo za lične finansijske pogodnosti. Jedan od najjednostavnijih načina bio je „privatizacija“ djelova državnih kredita i samo ne trošenje novca za sprovođenje kampanje.

U isto vrijeme, neki problemi nastali su uslijed državnog finansiranja partija.

Jedan od tih problema se ticao odgovarajućih kriterijuma pod kojima je bilo moguće finansiranje države.

Kao što smo ranije spomenuli, 1990. godine državno finansiranje nije bilo regulisano. Drugi izborni Zakon se više fokusirao na državno (iz budžeta) finansiranje kampanje 1991. godine. Po prvi put zakon je eksplicitno definisao odgovarajuće uslove i formulu distribucije javne pomoći među političkim partijama. Pristup pomoći su imale jedino partije i koalicije koje su sakupile više od 50000 glasova na izborima 1990. godine. Te partije i koalicije imale su mogućnost da unaprijed dobiju do 50% od sume koja je bila predviđena za finansiranje kampanje iz državnog budžeta. Male partije i nezavisni kandidati, takođe, su mogli dobiti zajam na kratak vremenski period. Mjerilo u izbornom Zakonu bilo je potpun broj glasova koji su dobijeni na prethodnim izborima (50000 na parlamentarnim izborima), ili procenat od stvarnih glasova na izborima (1% na predsjedničkim izborima). U zavisnosti od broja validnih glasova partije i kandidati dobijaju dodatnu pomoć ili nadoknađivanje zajma kojeg su unaprijed dobili.

O ovim odgovarajućim uslovima govorilo se prije usvajanja novog partijskog i izbornog zakonodavstva. Primarni kriterijum u mnogim odredbama tokom 1999-2000 bio je stvarni broj glasova koje su dobile partije na prethodnim parlamentarnim izborima, i u jednom slučaju - prosjek ukupnog rezultata sa prethodnih izbora (2 izborna dešavanja). Kadkad, kao kriterijum se posmatra i prijavljivanje na mjesta u opštinskim vijećima. Razlike u ograničenjima su veće kada su u pitanju izborni sistemi, što je dovelo do državnog finansiranja. Predložen je veći broj metoda: 1/240 - ina

glasova za partije, čak i koalicije; prestavljanje u minimum 1/10 - ini opštinskih vijeća; 2 - 4% glasova. Očigledno je da predložene regulacije idu više u prilog individualnim interesima pojedinačnih partija skoro zanemarujući javni interes.

Bugarski zakonodavci odabrali su 2001. godine bolju, nižu granicu koja ide u prilog izbornom uspjehu sa jedne strane, a da bi relevantne partije sa bitnom ulogom u političkom životu bile finansirane sa druge strane i da finansiranje ne bude ograničeno samo na parlamentarne partije, i da u isto vrijeme nema kočenja kada je u pitanju partijska struktura, i samim tim spriječe mogućnost prilikom stvaranja novih partija. Dok najviše pogodnosti imaju parlamentarne partije, to jest partije koje su dobile više od 4% na posljednjim parlamentarnim izborima. Državne finansije, takođe, su dostupne i partijama koje su dobile više od 1% glasova na izborima.

Drugi problem povezan je sa metodama koji se koriste prilikom podjele finansijskih sredstava. Način koji je trenutno aktuelan nalaže da se ovo sprovodi u skladu sa dobijenim glasovima. Prema amandmanu iz 1996. godine *Predsjedničkog izbornog zakona*, od cjelokupnog budžeta predviđenog za kampanju, 50% je podijeljeno parlamentarnim partijama koje su nominovale svoje kandidate. Ostali kandidati su dobili zajmove na kratak vremenski period od ostalih 50%. Dvije vladine odluke izdate prije parlamentarnih izbora 1994. i 1997. su još više definisale pravila. Odluka iz 1994. godine propagira zajam političkim partijama na kratak vremenski period bez kamate. Pristup ovom načinu finansiranja se razlikuje u zavisnosti od jačine određene političke partije. Partije i koalicije koje su dobile 50 000 glasova na izborima 1990. godine i bile prisutne u Parlamentu od 1991-1994. dobile su zajam od 50% od čitave sume koja je predviđena javno finansiranje kampanje ali ne više od 30 000 leva za svakog člana Parlamenta. Partije i koalicije koje su bile predstavljene u parlamentu od 1991 do 1994 godine su mogle dobiti zajam od 750 000 leva, ali ne više od 30 000 leva za svakog člana parlamenta. Ostale partije i koalicije mogle su dobiti zajam od 300 000 leva a nezavisni kandidati mogli su dobiti 30 000 leva.

Odluka iz 1997. godine je obezbjeđivala partijama i koalicijama koje su dobile više od 50 000 glasova na izborima 1990. godine dobijanje zajma od 50 miliona leva koji je podijeljen na jednake djelove, ali opet, ne više od 30 000 leva za svakog registrovanog kandidata za članstvo u Parlamentu. Ostale partije i koalicije mogle su dobiti zajam od 1.5 miliona leva ali ne više od 30 000 leva za svakog registrovanog kandidata za članstvo u parlamentu. Nezavisni kandidati imaju iste mogućnosti koje su propagirane prethodnom odlukom.

Pitanje *koja institucija finansira partije* je veoma bitno iz perspektive same prisutnosti relativno neutralnih posrednika između države i par-

tija, ali je bitniji momenat kada su u pitanju kontrola i sankcije. Prikazane odredbe kao i novo partijsko zakonodavstvo, ovim se uopšte ne bave za to je zaduženo Ministarstvo finansija. U mnogim demokratskim okruženjima, obezbjeđuju se i druge institucije kao što su: Izborna komisija, predsjednik Parlamenta, specijalna komisija, i ostali.

Pitanje da li je obezbijedena gornja granica državne pomoći za političke partije je konkretno iz perspektive posmatranja spirale koja se sama razvija u zavisnosti od državnih troškova koji su obezbijedeni kada su u pitanju političke partije. Ovo je značajan propust kao i jedan od najvećih rizika prilikom državnog finansiranja koji je u stvari nekontrolisani rast ako još uzmemo u obzir i odlučivanje partija o nekim pitanjima. Takva pravila postoje u dva izborna zakona što se odnosi na kandidate i liste kandidata. Samo jedna od odredbi uključuje limit koji se odnosi na partije i koalicije. Novi izborni Zakon definiše gornju granicu za partije (500 000 \$), koalicije (1 000 000 \$), i nezavisne kandidate (100 000 \$). Ako posmatramo aktuelno bugarsko zakonodavstvo i prihvaćene odredbe, državna pomoć zavisi isključivo od izbornih rezultata što je u principu nedovoljno. Neka zakonodavstva (Njemačka) posebno naglašavaju sjedinjavanje partijskih sredstava iz sopstvenih izvora (članarina, ostali prihodi i donacije), i samim tim oslobađaju državnu pomoć putem ovih priznanica. Na ovaj način postiže se cilj da se aktivnost partija zaštiti i da se povezanost sa društvom još više produbi, a u isto vrijeme partije su manje zavisne od države. U Bugarskoj, jedna od odredbi zauzima potpuno drugačiji stav o ovom pitanju: određuje gornju granicu za lične partijske prihode što je ipak zavisno od državnog finansiranja.

U posljednje vrijeme pitanje *da li pomoć partijama zavisi* od napora same partije postalo je veoma aktuelno.

Pitanje da li državno finansiranje uzima u obzir činjenicu da se radi o vladajućoj partiji ili opozicionoj, takođe, je veoma važno u novim demokratskim društvima. O ovoj temi se uopšte ne govori u bugarskom zakonodavstvu i predloženim odredbama, ali u nekim zemljama je bitna stavka da su partije jednake kada je u pitanju finansijski aspekt. U Velikoj Britaniji, na primjer, vladajuća partija ne prima pomoć od države, dok sa druge strane opozicija prima. Situacija je slična i u švedskoj gdje je značajna razlika u sumi koja je ostavljena po strani za vladajuće partije i opoziciju.

Kandidati koji su državni službenici moraju prekinuti rad u službi nakon registracije i mogu koristiti plaćeno ili neplaćeno odsustvo sve do objave izbornih rezultata. Ranijim odredbama se razmatralo obavezno plaćeno odsustvo tokom kampanje.

Prema novom *Izbornom zakonu* ovaj član nije primjenljiv kada je pitanju premijer ili ministru koji ostaju u službi i nakon registracije. Ova

situacija ne omogućava jednakost među članovima Vlade kao kandidatima, i ostalim kandidatima. Premijer i ministri na vlasti mogu da koriste i koriste državna sredstva tokom sprovođenja kampanje. Tokom posljednjih parlamentarnih izbora, njihovo pojavljivanje na televiziji je pokrilo polovinu glavnih vijesti. Ovu odredbu predočila je opozicija Ustavnom sudu, ali je njihov zahtjev odbijen i proglašen neustavnim. Prema ovoj odluci nije postojao legalni problem da ministar finansija u isto vrijeme bude zadužen za finansiranje kampanje vladajuće partije UDF.

6. Pristup medijima

Kao i u većini zemalja mediji posebno elektronski mediji, u Bugarskoj igraju najznačajniju ulogu kada su u pitanju partije i kandidati tokom kampanjskog perioda. Od samog početka perioda tranzicije ostvarivanje uticaja nad državnom televizijom i radiom bio je glavni zadatak za političke partije. Zakonodavci su sami pokušavali da uvedu permanentna pravila koja su se odnosila na pristup medijima tokom izbornog perioda. Ove odredbe mnogo su detaljnije i razrađenije. Ovo je čak bilo karakteristično i za prvi *Izborni zakon* 1990. godine.

Tema zakonodavstva se prije svega ticala, distribucije besplatnog vremena za emitovanje među partijama i kandidatima.

Prvi izborni zakoni (1990-1991) obezbjeđivali su više besplatnog vremena za one koji su učestvovali na izborima. Zakonom za izbor kandidata u Veliku narodnu skupštinu se obezbjeđivalo besplatno vrijeme svim partijama radi emitovanja njihovih izbornih platformi. Shodno *Predsjedničkom izbornom zakonu* (1991) 120 minuta nedjeljno, kao i izjave (do 10 minuta) i debate (do 90 minuta) između dva kruga bilo je besplatno.

Sredinom devedesetih, ove odredbe su postale znatno ograničavajuće. *Zakonom o lokalnim izborima* (1995) obezbjeđivalo je 3 minuta besplatnog vremena za emitovanje uvodnih izjava predstavnika svih partija, koje učestvuju na izborima i koalicija. Sva ostala pojavljivanja (debate i sl.) su se plaćala, uz smanjene cijene koje je određivala Vlada. Amandmanom koji je bio u sastavu predsjedničkog izbornog zakona 1996. godine reduciralo se besplatno vrijeme koje je bilo predviđeno za uvodne izjave i kandidate između prvog i drugog kruga. Ista pravila su ostala nakon donošenja amandmana u Zakonu iz 2001. godine.

Besplatno vrijeme bilo je podijeljeno prema parlamentarnom statusu partija. Parlamentarnim partijama je dodijeljena polovina vremena za emitovanje proporcijonalno broju njihovih mjesta u Parlamentu. Tokom prvih slobodnih izbora 1990.godine pošto nije bilo parlamentarnih partija,

postignut je dogovor između *Socijalističke partije* i opozicionih demokratskih snaga da vrijeme emitovanja bude jednako podijeljeno.

Distribucija plaćenog pristupa na državnoj televiziji i radiju pratila je sljedeće pravilo, reducirane cijene tokom posljednjih godina bile su sljedeće (lev/minut):

Pojavljivanje kandidata na vijestima i u štampi takode je regulisano izbornim zakonima. Prvi Zakon je naglašavao da državna televizi-

	Debate		Pokrivenost	
	1995	1999	1995	1999
Radio				
Bugarski državni radio	0,324	10	1,022	27
Regionalne radio stanice	0,259	7	0,818	22
Lokalne radio stanice	0,13	4	0,408	11
Televizija				
Državna televizija	3,34	89	11,325	302
Regionalna televizija	2,672	71	9,06	242

ja i radio treba da prate kampanje različitih partija i to pod istim uslovima i proporcionalno sa brojem registrovanih kandidata. Aktuelni Zakon, koji se odnosi na parlamentarne izbore određuje ukupnih 120 minuta tokom čitavog perioda kampanje ali ipak ne više od 5 minuta dnevno. Za razliku od prethodnog zakonodavstva, ovaj Zakon ne uključuje bilo kakva pravila koja se odnose na distribuciju ovog vremena različitim partijama.

Bugarsko zakonodavstvo u principu ne dozvoljava emitovanja od strane stranih elektronskih medija na bugarskoj teritoriji.

Privatni mediji mogu obezbijediti pristup partijama i kandidatima po već prethodno objavljenim cijenama.

Istraživanja koja su proistekla iz nekih studija o pokrivenosti tokom kampanje pokazuju smanjenje intenziteta prilikom sprovođenja kampanje i dominaciju parlamentarnih partija kada je u pitanju podjela vremena na medijima. Najvjerovatnije najintenzivnija kampanja je bila ona prva (sprovedena na ljeto 1990. godine). Tokom tri nedjelje kampanje cjelokupno emitovanje je trajalo 32 sata u periodu između 18.00 i 22.00 časova. Osim ove tri nedjelje, takode su emitovani partijski spotovi i ostali dodaci (BSP i UDF po 20 minuta, BANU 15 minuta), a takode su emitovane i debate dva puta nedjeljeno.

Tokom naredne kampanje (15. 9. 1991. - 11. 10. 1991.) veći broj partija i koalicija (27) je dobilo pristup državnoj televiziji. Međutim sam intenzitet sprovođenja kampanje bio je u opadanju.

Emitovanje na televiziji tokom kampanje 1991. godine (u minutima)

Partije i koalicije	Videospotovi	Debate	Govori	Ukupno
Parlamentarne	210	540	40	790
Ne - parlamentarne	96	180	100	376
Nezavisni kandidati	18		30	48

Emitovanje na radiju tokom kampanje 1991. godine (u minutima)

Partije i koalicije	Govori	Džinglovi	Debate	Ukupno
Parlamentarne	78,35	144	1114	1336,35
Ne parlamentarne	183,51	355,02	237	775,53

U toku

kampanje 1994. godine *Centralna izborna komisija* je podijelila vrijeme emitovanja (90 minuta televizijskog i 240 minuta radijskog) jedino parlamentarnim partijama: 45% za UDF, 45% za BSP, 10% za MRF. Parlamentarne partije mogle su obezbijediti dio svog vremena emitovanja predstavnicima drugih partija i koalicija. Zbog toga što je to zavisilo isključivo od njihove volje nije bilo dodijeljenog vremena parlamentarnim partijama. U slučaju da su nominovali kandidate u najmanje 11 okruga, imali su pristupa emitovanju debata dva puta tokom kampanje, a kada su u pitanju govori (5 minuta na početku i na kraju kampanje) i spotovi (do 3 minuta) dva puta nedjeljno.

Emitovanje kampanje na televiziji 1994. godine je trajalo ukupno 1820 minuta što je veoma blisko emitovanju prve kampanje 1990. godine (Mitev, p.121) koje je dostiglo cifru od 1935 minuta, dok se najskromnija brojka postigla 1991. godine od ukupno 1234 minuta. Ukupno 40 partija i koalicija je koristilo vrijeme za emitovanje tokom sprovođenja njihovih kampanja koje je bilo podijeljeno na 586 minuta za spotove, 334 minuta za uvodne govore i 900 minuta za debate.

Emitovanje na televiziji tokom kampanje 1991. godine (u minutima)

Partije i koalicije	Videospotovi	Debate	Govori	Ukupno
Parlamentarne	99	720	30	849
Ne - parlamentarne	487	180	304	971
Ukupno	586	900	334	1820

Podaci pokazuju veliku netoleranciju među parlamentarnim partijama. UDF i BSP su koristili 382,5 minuta ponaosob, MRF 84,9 minuta, dok svaka neparlamentarna partija je imala samo 20,6 minuta.

Glavni problem koji se ticao pristupa elektronskim medijima je velika naklonost Vladi. Vladajuća partija je koristila svoju vlast nad državnom televizijom i radiom da bi uticala na izvještavanje o izborima i na samo emitovanje tokom kampanje. Međutim, to nije legalno, jer je medijsko zakonodavstvo bilo kreirano da bi služilo većini. Dok su aktivnosti medija manje više tehnički legalne, njihova pravila su nefer i kose se sa demokratskim principima na kojima leži pravda i tolerancija.

Ove činjenice su se takođe, naglašavale tokom kampanje za parlamentarne izbore 2001. godine. Iako još uvijek ne postoji detaljna analiza, podaci pokazuju da je 45% radijskog vremena bilo iskorišteno za propagiranje aktivnosti Vlade i većine. Državna televizija nije objavila nijednu povoljnu informaciju o opoziciji (BSP), dok 54% pozitivnih poruka su išle u prilog vladajućoj partiji (UDF). Negativnih 75% informacija je bilo upućeno NMSII, a u principu uopšte nije bilo negativnih informacija o UDF-u. Koliko god da je izborni Zakon dozvoljavao samo sprovođenje kampanje i emitovanje iste je sadržalo najviše informacija o vladajućoj partiji i o njenim mogućim partnerima nakon izbora.

7. Troškovi partija i kandidata

Iako ne postoji jasna definicija izbornih troškova u bugarskom sistemu, ipak se odnosi na finansije koje su potrošene tokom kampanje. Prema većem broju zakonodavstava, početak kampanje zavisi od dana registracije partija i kandidata i određen je za sljedeći dan nakon registracije. Novi *Zakon za izbor članova* u Parlamentu (2001) je po prvi put predstavio drugačije odredbe i odredio da početak kampanje bude 30 dana prije dana izbora, a da kraj kampanje bude 24 časa prije samih izbora.

Kao što smo ranije napomenuli, postoje različite forme ograničenja kada su u pitanju izborni troškovi u Bugarskoj tokom izbornih kampanja. Prvi *Izborni zakon* 1990. godine je propagirao limite troška i za kandidate i za partije (20 leva za kampanju pojedinog kandidata). Najveća suma novca dodijeljena jednom kandidatu je određena *Parlamentarnim izbornim zakonom* (1991) i iznosila je 30000 leva. *Predsjednički izborni zakon* je takođe sadržao u sebi limite troška, gdje su posljednji amandmani (2001) određivali 2 miliona leva, za listu kandidata. *Lokalni izborni zakon* je razmatrao da krajnja suma za glavnog kandidata treba da bude 20 000 leva, a za opštinskog člana savjeta 3500 leva.

Novi *Parlamentarni izborni zakon* je, takođe, predviđao maksimalan trošak za određene parlamentarne kategorije: 1 milion leva za partiju, 2 miliona leva za koaliciju, i 200 000 leva za nezavisnog kandidata.



Partije i kandidati mogu slobodno koristiti fondove i ne postoje ograničenja kada su u pitanju određeni tipovi troškova, kao što su troškovi za reklame na elektronskim medijima, itd. Međutim, oni moraju poštovati cjelokupni limit nezavisno od izvora tih finansija (privatne donacije, fond partije, lični novac, itd.).

Iako je sistem u Bugarskoj sistem koji sadrži ograničenja, ne postoji zabrinutost javnosti vezano za ovu temu. Naprotiv, javno mnjenje preferira skromno finansiranje kampanje.

Još uvijek nije moguće ostvariti mogućnost oslanjanja na informacije o troškovima partija i kandidata, uključujući i minimum tih troškova koji je potreban da bi kandidat uspješno sproveo kampanju. Prema izjavama samih partija trošak prilikom sprovođenja parlamnetarnih izbora je sljedeći:

Partije/koalicije	UDF	NMS II	KB (BSP)	MRF	Gergyovde n/VMRO	BEL
Ukupno	1500000	1385119	711241			
Elektronski mediji		835169				
Ispitivanje javnog mnjenja		326511				
Okupljanja		113439				
Štampane reklame		110000				

Trošak parlamentarne izborne kampanje u Bugarskoj 2001 (u BGN)

Podaci su nepotpuni i nedovoljni zbog izvora podataka. Takođe, umanjuju već utvrđeni trošak. Ne postoje teorije na koje se možemo osloniti kada je u pitanju stvarni trošak, ali eksperti su voljni da uzmu u razmatranje ove zvanične izvještaje koji čine jedan dio toga troška.

Ako pokušamo da napravimo model po dostupnim podacima možemo zaključiti da trošak koji je potreban za uspješan mandat u 2001. godini za vladajuću UDF je iznosio 29 412 leva, za MRF 23 810, za BSP koaliciju 14 812, a za Narodni pokret Simeona II 11 542 leva.



8. Troškovi nezavisnih kandidata

Ne postoji legalna definicija troškova nezavisnih kandidata u bugarskom sistemu. Pojedinci, ili organizacije, koji nijesu registrovani kao kandidati tokom izbora mogu zapasti u izborni trošak. To znači da moment nezavisnog političkog trošenja uopšte, i tokom izbornih kampanja, nije regulisan u Bugarskoj: u principu, uopšte se ne smatra da je to bilo kakav problem. Sam Zakon ne obezbjeđuje striktnu doktrinu „izbornih agenata“ koji su zaduženi za sve političke troškove (Smilov).

U isto vrijeme troškovi nezavisnih kandidata su očigledno dio partijskog finansiranja, uključujući i finansiranje kampanje u Bugarskoj.

Dio je svakodnevnih prakse da „donatori“ daju značajne sume za konsultacije, marketinške analize, itd. članovima partija pa čak i marionetama. U administrativnom smislu ovi fondovi nijesu dio partijskih godišnjih prihoda, ali su dio prihoda osobe koja je dobila te finansije od donatora. Takođe, ovi fondovi nijesu registrovani i partija ih može koristiti u bilo koju svrhu.

Drugi način indirektnog finansiranja je kada donator plaća umjesto partije dostavu dobara ili ako neka druga osoba obezbjeđuje razne vrste usluga. Dobra ili usluge koriste partije, ali u isto vrijeme su dio finansijskog balansa donatora.

Istu ulogu igraju neke fondacije koje na indirektan način preuzimaju određene troškove političkih partija.

Stoga, mehanizam izvještavanja, čak iako je uspješno sproveden, daće sliku koja će biti poprilično ograničena kada je u pitanju proces finansiranja političkih partija, i koja će se odnositi samo na registrovane račune partija (Smilov).





**FINANSIRANJE PARTIJA
U POLJSKOJ**



Marcin Walecki
Koledž Svetog Antonija, Oxford

FINANSIRANJE PARTIJA U POLJSKOJ

Pogled na zakonodavni poredak

Da bi se opisale promjene finansijske politike i razvoj relevantnih propisa, potrebno je izvršiti rekapitulaciju nekih ključnih momenata tokom novijih datuma poljske političke istorije. Demokratska tranzicija, sama po sebi imala je odlučujuće efekte na razvoj političkog sistema u Poljskoj. Posebno, postojeća finansijska neravnoteža između „starih“ i „novih“ političkih partija, proizilazi iz ovog perioda. Prije 1989. godine, fond Komunističke partije - Poljska ujedinjena radnička partija (PUWP), sakupljan je iz tri izvora: takozvanih sopstvenih fondova (članarina), godišnjih prihoda od izdavanja kuća i iz tzv. tajnog izvora državnog budžeta. Godine 1989. PUWP, je imala prijavljeno 1869 stvari u svom vlasništvu, 20 000 službenika i mnogo bankovnih računa. U aprilu 1990. godine, skoro godinu dana poslije izborne pobjede Solidarity-a, nekomunistička vlast Tadeusza Mazowiecki-og, složila se da preko 96 % fiksirane imovine *Komunističke Partije*, treba da bude predato državnoj blagajni. Sporna pitanja, vezana za imovinu PUWP, regulisana su Zakonom iz novembra 1990. godine, koji je stupio na snagu 27. februara, 1991. godine.

U svakom slučaju, *Ujedinjena Zemljoradnička Partija (ZSL)* i *Demokratska Alijansa (SD)*, koje su udružile strane i formirale koaliciju sa „Solidarity“, 1989. godine, zadržale su svoj politički uticaj i imovinu. Kada se *Ujedinjena Zemljoradnička Partija* transformisala u *Poljsku Zemljoradničku Partiju*, „nova“ partija je zadržala lokalnu organizacionu infrastrukturu, masovnu člansku osnovu i što je najvažnije svojinu i ostalu imovinu. Kao što je Lewis primijetio, u toku rekonstrukcije komunističkih partija u Mađarskoj i Poljskoj, velika pažnja je posvećena tome da se napravi mjesto novim postkomunističkim partijama, i to sa što je moguće boljom finansijskom pozicijom. Prema tome, problem nerazdvoljivosti partijske imovine je i dalje predmet političke debate. činjenica da su stare partije nastavile da ubiraju prihode od svoje bivše imovine, ugrožavala je strategiju povećavanja fondova svih političkih partija u Poljskoj. Osim toga, nezadovoljstvo, političkom elitom u Poljskoj, dostiglo je visok stepen i bilo je zasnovano na primijećenim problemima u vezi sa političkom korupcijom,



koja je najčešće bila povezana sa posebno političkim finansijama.

Kao rezultat novije, sveobuhvatne kampanje finansijskih reformi, Poljska je imala potpuno nove propise koji su sadržali finansiranje partija. *Predsjednički izborni Zakon* je bio u velikom stepenu preformulisan, a predstavljen je i novi *Parlamentarni izborni Zakon*.

Organizacija izbornih kampanja

Politička kultura u Poljskoj uglavnom je partijski orijentisana i kampanje se više forsiraju od strane partija, nego od strane kandidata (sa izuzetkom *Poljske centralno-desničarske partije*). Prema tome, izvori partijskih prihoda imaju dalekovidan uticaj na modele nacionalne i lokalne organizacije kampanje. Analiza, data u tabeli 4, pokazuje kako razlike u izvorima koje su opisane ranije daju povoda za drugačije regulisanu praksu. Sve glavne partije imaju svoje nacionalno sjedište u Varšavi. Kancelarije su relativno skromne u poređenju sa mađarskim ili češkim kancelarijama političkih partija, prilagodene su potrebama partijskih lidera i koordinativnim poslovima između regiona. U svakom slučaju, partije se raspoređuju po veličini: od pet spratova (koliko zauzima *Poljska Zemljoradnička Partija*; HQ; koja ima kancelarije sa 30 stalno zaposlenih; do *Radničkog Udruženja* koje ima samo 5 prostorija i 4 zaposlena). Lokalno organizovanje i finansiranje veoma varira. Lokalna organizacija može da uključuje od 1-15 zaposlenih; neke partijske kancelarije su relativno dobro opremljene računarima, faks i kopir mašinama.

Glavna podjela ustaljenih troškova odnosi se na zakup prostorija, telefonske račune i zarade zaposlenih. Neke postkomunističke partije, uključujući i *Poljsku Zemljoradničku Partiju*, imaju svoje sopstvene kancelarije, dok postsolidarne partije moraju da plaćaju mjesečnu rentu. čak i kad je renta za partije umanjena, i dalje je predstavljala veliki dio lokalnog budžeta. Partijske kancelarije su veoma često locirane u lokalnom partijskom sjedištu, što rezultira situaciju u kojoj Predsjedništvo pokriva i administrativne troškove lokalne partijske strukture. Kao dopuna, neki članovi partije uzimaju nekoliko kancelarija u različitim gradovima, u onolikom iznosu koliko im njihovo Predsjedništvo pruži novčanu pomoć. Primanja za lokalnu partijsku organizaciju su prema tome određena brojem faktora uključujući sljedeće: ima li, ili nema partija lokalne kancelarije članova partije, ima li, ili nema partija lokalne savjetnike, (ili pozicije u lokalnoj izvršnoj upravi), da li je partija izgradila svoju sopstvenu lokalnu mrežu biznismena, medija i ostalih povezanih organizacija. U svakom slučaju, prevaga spoljne zavisnosti od parlamentarne ustanove je stvarno osobena za nove partije, uključujući i *Freedom Union* i *Solidarity Election*

Action, češće nego što je to osobina partija starog režima.

Tabela 1. Nacionalna i lokalna partijska organizaciona infrastruktura u Varšavi i Gdanjsku, Jelenskoj gori i Plock provinciji, april 1997.

Infrastruktura	SdRP	PSL	UW	UP		AWS
VARŠAVA						
	N/A				N/A	
Telefoni		30	15	4		
Faksovi		9	4	2		
Plaćene stvari		40	12	4		
Kompjuteri		24	9	2		
Fotokopiri		5	3	1		
Automobili		6	2	-		
Ukupan iznos troškova		3192188 PLZ	1880488 PLZ	121589 PLZ		
GDANJSK						
Kancelarije		9	11	6	2	10
Telefoni		9	11	5	2	10
Faksovi		1	2	2	1	4
Plaćene stvari		0	2,5	1	1	6
Kompjuteri		1	2	2	1	4
Fotokopiri		1	2	2	2	10
Automobili		0	1	0	0	0
JELENSKA GORA						
Kancelarije		14	11	3	3	6
Telefoni		14	7	3	1	6
Faksovi		2	1	1	1	0
Plaćene stvari		1	1	1	1	0
Kompjuteri		4	1	1	1	5
Fotokopiri		1	2	1	1	6
Automobili		0	0	0	0	2
PLOCK						
Kancelarije		5	7	3	4	5
Telefoni		5	10	1	4	5
Faksovi		0	2	1	0	1
Plaćene stvari		0,5	6	1	0	1
Kompjuteri		0	5	1	0	1
Fotokopiri		0	5	0	0	3
Automobili		0	0	0	0	1

Karakter izbornog sistema i njegov uticaj na kampanju finansiranja

Poljski parlamentarno predsjednički sistem predviđen je za dvodomi Parlament. Donji dom (Sejm) je izabran putem PR sistema, a gornji je izabran putem FPTP sistema (od 2 do 4 senatora od strane birača). Oba se biraju na četiri godine. Predsjednik Poljske je direktno izabran od strane ljudi sa mandatom od pet godina. Poljska politička kultura je partijski orijentisana i uslovi političkog finansiranja odnosili su se na finansiranje unutrašnjih izbornih rutinskih aktivnosti, isto kao i na kampanje.

Registracija predsjedničkog (parlamentarnog) kandidata i partijskih lista zasnovana je samo na prikupljanju potpisa. Predsjednički kandidat mora da sakupi 100,000 potpisa da bi bio registrovan. Za parlamentarne izbore, potpisi najmanje 5000 birača permanentno se odnose na dati birački okrug, trebalo bi da podrže biračku listu. Izborni odbor, koji je registrovao biračke liste, u najmanje polovini biračkih mjesta, ovlašten je da potvrdi dalje liste, bez podrške potpisa birača.

U prethodnom izbornom Zakonu iz 1993. godine, zahtjev za podršku od strane potpisa birača, za potvrdu biračke liste, nije se odnosio na izborni odbor partije, organizaciju ili izbornu koaliciju koja je odmah poslije prethodnih izbora za Predsjedništvo Sejma potvrdila postojanje kluba od najmanje 15 poslanika. Ova značajna prednost koju su uživale osnovane parlamentarne partije u registraciji partija i partijskih lista nije bila potvrđena novim izbornim Zakonom 2001. godine.

Izorno zakonodavstvo, predsjednički izbori, parlamentarni izbori

Donacije za političku kampanju

U Poljskoj, je pokušana promjena propisa, ali sa manjim ili većim stepenom uspjeha, (da se zabrane određeni izvori i da se ograniče iznosi dozvoljenih doprinosa). Prvenstveno, dvije najčešće zabrane na izborima odnosile su se na legalne entitete i strane donatore. Poljska je zabranila svim legalnim entitetima da daju doprinose potičkim partijama i parlamentarnim kandidatima. U slučaju predsjedničkih izbora, doprinosi iz legalnih entiteta, isključujući političke partije, ne mogu prevazilaziti 60% utvrđenog ograničenja. Osim toga, finansijski resursi legalnih entiteta, koji su doprinijeti političkoj partiji, treba da potiču samo iz njihovog profita.

Poljska regulativa strane donacije određuje kao negativne, određuje se ograničenje za strane donacije na kvalitativne načine, što znači da političke donacije ne mogu biti prihvaćene od bilo kojeg stranog izvora.

U slučaju predsjedničkih izbora, pojedinci, legalni entiteti i ostale organizacione unije mogu da daju doprinose fondovima za izbornu kampanju, u cilju jačanja komiteta. Finansijska sredstva komiteta moraju biti položena na račun banke, a u svakom slučaju fondovi koji potiču od legalnih entiteta, isključujući političke partije, i od anonimnih donatora, koji su u porastu u javnom prikupljanju, biće položeni na odvojenim pod računima komiteta. U dopuni, troškovi predsjedničke izborne kampanje ne mogu biti podmireni iz izvora koji potiču iz :

- državnog budžeta;
- državnih organizacionih jedinica;
- budžeta jedinice lokalne samouprave, opštinske jedinice i samoupravnih savjeta;
- kompanija u posjedu države, i ostalih ekonomskih subjekata sa učešćem u državnoj blagajni: jedinica lokalne samouprave, opštinskih jedinica i ostalih opštinskih zakonitih osoba, kao i asocijacija i ostalih korporacija jedinica lokalne samouprave - isključujući javne kompanije.
- legalnih entiteta i organizacionih jedinica, isključujući političke partije, koje su koristile javne fondove tokom dvije godine od proglašenja izbora.

Subjekti su podređeni, prema značenju *Akta o javnoj trgovini i sigurnosti*, subjektima navedenim u pod paragrafu od 2 do 6.

U dopuni, komitet ne može prihvatiti fondove iz izvora od:

- običnih ljudi, isključujući poljske državljane koji stanuju u inostranstvu, koji nemaju prebivalište na teritoriji Poljske;
- osoba strane nacionalnosti koji imaju prebivalište na teritoriji Poljske;
- legalnih entiteta koji nijesu locirani na teritoriji Republike Poljske;
- ostalih subjekata koji nijesu locirani na teritoriji Republike Poljske, ali imaju zakonski kapacitet da uđu u izvršenje i tekovinu pravila u svoje lično ime
- legalnih entiteta sa učešćem stranih subjekata, isključujući javne kompanije;
- stranih diplomatskih misija, konzularnih kancelarija, specijalnih misija i ostalih stranih i internacionalnih organizacija, koje su izvan prava na osnovu imuniteta i diplomatskih ili konzularnih privilegija, što proizilazi iz ugovora, akata ili zakona ili internacionalnih ustanovljenih običaja.

Drugo, posljednje odredbe određuju ograničenja na privatnim doprinosima. U slučaju predsjedničkih izbora, ukupna suma doprinosa od

pojedinaca za jedan komitet ne može prelaziti vrijednost od 15 minimalnih mjesečnih zarada radnika na dan početka izborne kampanje.

Ukupna suma koja je priložena od drugih subjekata, sa izuzetkom političkih partija, može iznositi za jedan komitet ne više od 100 minimalnih mjesečnih zarada radnika na dan početka izborne kampanje. Osim toga, ukupni iznos doprinosa koji prelazi 2 minimalne mjesečne zarade radnika, sa izuzetkom porasta fondova u javnom prikupljanju, mogu se isplatiti jedino čekom, bankarskom hartijom ili bankarskom karticom.

Javno finansiranje

U Poljskoj, prije 2001, finansiranje političkih partija iz državnog budžeta imalo je dugu i neslavnu istoriju, odlično objašnjenu na primjeru nelegalnog finansiranja *Poljske ujedinjene radničke partije (PZPR)*, od strane države. Godine 1989, prva jedinstvena Vlada otkrila je postojanje i iznos pomoćnog budžeta koji je odobren *Komunističkoj partiji* i njenim saveznicima.

Ova otkrića koja su postojala u vrijeme nekoliko ekonomskih kriza, bila su praćena masovnim i dubokim javnim revoltom. Djelimično i kao rezultat javnog raspoloženja, direktno državno finansiranje nije bilo predstavljeno u ovom stadijumu političke transformacije.

Izbornim Zakonom iz 1993. godine, kojim je predstavljena naknada troškova od strane države za izborne troškove, prvi korak u smislu državne pomoći finansiranju političkih partija je bio napravljen. Pomoći za partije su bile obračunate dijeljenjem ukupnog iznosa od 560 (broj poslanika u oba doma) i množenjem sa brojem poslanika izabranih od komiteta. Na ovaj način komitet je primao prosječno vrijednost od \$ 7,650 za svakog poslanika izabranog u ova dva doma.

Tabela 2. Državne naknade poslije izbora 1993 godine

Partije	članovi partije	Državne naknade
SLD	208	3 016 000 PLZ
PSL	168	2 436 000 PLZ
UD	78	1 131 000 PLZ
UP	43	623 500 PLZ
KPN	22	319 000 PLZ
BBWR	18	261 000 PLZ

Ova tabela je uzeta iz finansijskog izvještaja predstavljenog od strane *Centralne izborne komisije*.

Poslije generalnih izbora 1997. godine, Blagajna je odobrila nekim izbornim komitetima ukupnu sumu od oko 4,117,647 \$ (14,000,000 PLZ). Dvije glavne partije, *Jedinsvena izborna akcija* (AWS) i *Demokratska lijeva alijansa* (SLD), primile su oko 79,3% od ove sume, u iznosu od 7350 \$ (25,000 PLZ), za svakog izabranog poslanika. Prema tome, AWS, sa svojim 201 članom i 51 senatorom, primila je 1,852,941 \$ (6,300,000 PLZ) i SLD sa 164 člana i 28 senatora, primila je oko 1,411,764 \$ (4,800,000 PLZ). Sve ostale četiri partije morale su srazmjerno da dijele sumu od 801,470 \$ (2,725,000 PLZ). Političke partije koje su učestvovala na posljednjim izborima Sejm-a i Senat-a, primile su dvije vrste pomoći iz državnog budžeta. Ukupna suma pomoći iznosila je 20% od predviđenih troškova u državnom budžetu za organizaciju i odražavanje izbora. Donacija partiji je bila isporučena na dva nivoa. Pravilima je određena jedna suma u iznosu od 60%, koja je predviđena kao pomoć za statutarne aktivnosti partije, i suma od 40%, koja je predviđena kao pomoć za organizovanje i u toku održavanja izbora Sejm - a i Senat - a.

U svakom slučaju, bilo koji članak koji je sadržao javno finansiranje u Poljskoj, može biti sačinjen jedino na osnovu podataka sadržanih u godišnjim izvještajima partija, objavljenim 1997. godine. To pokazuje kako je za neke partije javno finansiranje veoma mali dio prihoda, dok je za neke druge partije javno finansiranje osnovni izvor primanja. U stvarnosti, javno finansiranje, obračunato za samo 4.75% od ukupnih objavljenih primanja *Poljske zemljoradničke partije*, 1997. godine je 4.44%. Godine 1998. za javno finansiranje, obračunato je 11.63% od ukupnih primanja. U svakom slučaju, Radnička Unija, koja nije bila predstavljena u tekućem Parlamentu, bilježi javno finansiranje kao izvor primanja.

U skladu sa novim izbornim Zakonom iz 2001. godine, političke partije, čiji izborni komitet učestvuje u izborima, politička partija postaje član koalicije, kao što izborni komitet birača ima pravo na novčanu pomoć (koja se zove odobrenja subjektima) iz Državnog budžeta za svaki mandat poslanika ili senatora više. Iznos odobrenja subjektima je objavljen dijeljenjem iznosa troškova koji su prikazani u izbornim izvještajima komiteta, koji ima najmanje jedno mjesto (mandat) od broja 560.

Ovaj iznos odobrenja subjektima, određen je prema sljedećoj formuli :

$$D_p = \frac{w}{560} x$$

Gdje je :

D_p - vrijednost koja se duguje za odobrenja subjektu;

W - vrijednost iznosa troškova za izbornu kampanju, izbornog komiteta - (troškovi komiteta koje povlači najmanje jedan mandat, u izno-

su koji ne prelazi objavljeno ograničenje)

M - ukupni broj osvojenih poslaničkih i senatorskih mjesta.

Odobrenje subjektima se daje u iznosu koji je prikazan u izbornom izvještaju (ne prelazi ograničenje troškova). Daje se za svaki mandat poslanika ili senatora, koji je osvojen u ponovljenim izborima u Sejm-u i u Senatu, isto kao i na izborima. Odobrenje subjektu, koje predstavlja odobrenje političkoj partiji koja je bila član izborne koalicije, dijeli se na partije koje su oformile tu koaliciju, i to srazmjerno, (određeno ugovorom sastavljenim od strane izborne koalicije). Ako političke partije koje su oformile koaliciju nemaju fiksnu srazmjernu u sporazumu o formiranju koalicije, odobrenje subjektu nije određeno kao takvo.

Ministar prenosi odobrenje subjektu u isplati javnih finansija na račun banke, koji je otvorio subjekt na osnovu informacija potvrđenih od strane *Nacionalne izborne komisije*, subjektu koji je ovlašćen na ovakva odobrenja i na osnovu broja osvojenih mjesta od strane izbornog komiteta koji je u pitanju.

Odobrenja se plaćaju u okviru šest mjeseci slijedeći objavu o važenju izbora.

U dopuni stoji da političke partije koje: formiraju svoj izborni komitet na izborima na Sejm-u i osvajaju na tim izborima najmanje 3% važećih glasova za svoju podnijetu listu kandidata za poslanike; ili su članovi izbornog komiteta na izborima u Sejm-u i taj komitet je osvojio na tim izborima najmanje 6% važećih glasova koji su dati za njihovu podnijeti listu kandidata; ili primaju, u toku zasjedanja kancelarije Sejm-a, novčanu pomoć za svoje statutarne aktivnosti koje se isplaćuju iz državnog budžeta. Iznos ovog oblika pomoći, koja se daje političkoj partiji, određen je srazmjerno važećim glasovima osvojenim za predloženu listu kandidata partije za izbornu koaliciju, prema sljedećoj formuli:

$$S = W1 \times M1 + W2 \times M2 + W3 \times Ms + W4 + W5 \times M5$$

Gdje je:

S = iznos godišnje novčane pomoći;

W1-5 = broj važećih glasova osvojenih u cijeloj zemlji na osnovu biračke liste kandidata političke partije ili izborne koalicije, objavljene za svaku liniju prikazane tabele, posebno;

M1-5 = iznos vrijednosti u poljskim zlotama, koja je data prema sljedećim linijama tabele:

Važeći glasovi osvojeni u cijeloj zemlji za predloženu listu kandidata političke partije ili izborne koalicije			
Linija	Procenat 3%	Broj glasova	Iznos (M) u PLZ
1	Od 3% do 5%		10
2	Oko 5% do 10%		8
3	Oko 10% do 20%		7
4	Oko 20% do 30%		4
5	Oko 30%		1.50

Objavljena novčana pomoć je plaćena datoj političkoj partiji u toku zasjedanja kancelarije Sejm-a u četiri jednaka dijela plaća se u kvartalnim ratama. Procjenjuje se da ove nove novčane pomoći, mogu koštati budžet oko 55-60 miliona zlota (14,510,278 USD) 2002 godine.

Indirektno javno finansiranje

Indirektne državne novčane donacije simbolično doprinose finansiranju partija u Poljskoj. Postoji više varijanti indirektno novčane pomoći, ali dvije su od posebnog značaja:

- slobodno raspoređivanje;
- novčane pomoći za parlamentarne grupe.

Značajan izvor novca za Poljske političke partije, sastoji se u posebnim donacijama plaćenim parlamentarnim krugovima i pojedinim parlamentarcima (isključujući zarade). Označavanje različitih načina javnog finansiranja je dosta kontraverzna stvar; u svakom slučaju, ovi fondovi trebalo bi da budu klasifikovani kao izvori indirektnih novčanih donacija za političke partije iz državnog budžeta. Političke partije ne bi bile u mogućnosti da efektivno djeluju bez pristupa ovim parlamentarnim izvorima sredstava. Za zemlje sa niskom novčanom pomoći političkim partijama, ovi indirektni izvori igraju značajnu ulogu za neparlamentarne aktivnosti.

Tabela 3. Državno finansiranje parlamentarnih klubova i krugova od strane Predsjedništva Sejm, 1995.

Klub ili krug	Iznos u PLZ (milioni)	Iznos u USD (milioni)
Demokratska Lijeva Alijansa (SLD)	9.792	3.980
Poljska Zemljoradnička Partija (PSL)	7.920	3.220
Slobodarska Unija (UW)	3.744	1.552
Radnička Unija (UP)	1.872	0.761
Konfederacija za Nezavisnu Poljsku (KPN)	0.768	0.312
Nepartizanski reformski blok (BBWR)	0.720	0.293

Ukupan iznos koji je odobren za podršku aktivnosti parlamentarnih klubova, krugova i njihovih članova kao i suma poslaničkih odobrenja i troškova za rad kancelarija biračkog okruga.

Sljedeće značenje indirektno pomoći jesu poreske olakšice koje su predviđene javnim Zakonom. U svakom slučaju, poreske olakšice za političke doprinose, umanjenoj ili kreditiranjem poreza, nijesu bile predstavljene kao rezultat posljednjih reformi.

Pristup medijima

U toku predsjedničkih izbora, postoji jednaka mogućnost pristupa državnom radiju i televiziji za sve predsjedničke kandidate. U toku perioda između 15 dana prije dana izbora i dana završetka izborne kampanje, poljska nacionalna televizija i poljski radio, emituju bez plaćanja, izborne programe pripremljene od strane kandidata komiteta.

Ukupna dužina emitovanja bez plaćanja izbornih programa, će iznositi 25 sati za poljsku nacionalnu televiziju i poljski radio. Neprekidnu dužinu odobrenog vremena za emitovanje kandidatskih programa, bez plaćanja, svaki kandidat može da emituje samo između 15 prije izbora i dana završavanja izborne kampanje, dok se za izborne programe koji se emituju na javnim i privatnim radio stanicama i televizijama plaća. Ukupno vrijeme plaćenih reklama ne može prelaziti 15% od ukupnog vremena odobrenog pojedinačno za kandidate komiteta, za emitovanje izbornog programa bez plaćanja.

Stanice ne mogu da odbiju emitovanje plaćenih minuta za izborne programe, a cijene plaćene za emitovanje izbornih programa ne mogu prelaziti 50% od cijena plaćenih za reklamiranje, i one će biti identične za sve korisnike i fiksno određene u skladu sa cjenovnikom koji važi na dan raspisivanja izbora.

U toku parlamentarnih izbora, političke partije imaju pravo da emituju svoje izborne programe, bez plaćanja na radio i televizijskim stanicama. Izborni komitet ima pravo da emituje iz svog izbornog programa, bez plaćanja:

- na državnim kanalima - potrebno je da je registrovano najmanje 50% biračke liste kandidata za poslanike u Sejm-u;

- na regionalnim kanalima - potrebno je da je registrovana biračka lista kandidata za poslanike u Sejm-u, za najmanje jedno biračko mjesto.

Ukupna dužina vremena emitovanja izbornih programa, bez plaćanja će iznositi:

- na nacionalnim kanalima -15 sati na poljskoj televiziji (uključujući 3 sata na TV Polonia) i 30 sati na Poljskom Radiu (uključujući 5 sati za strano emitovanje),

- na regionalnim kanalima - 10 sati na poljskoj televiziji i 15 sati na poljskom radiju.

U dopuni, svaki izborni komitet može emitovati, između 15-tog dana prije dana izbora i dana završavanja izborne kampanje, samo plaćene izborne programe sa značenjem javnih i privatnih radio i televizijskih emitovanja. Ukupno vrijeme plaćenih programa ne može prelaziti 15% od ukupnog odobrenog vremena pojedinom partijskom komitetu za emitovanje svog izbornog programa bez plaćanja. Cijene koje su određene za vrijeme emitovanja izbornog programa ne mogu prelaziti 50% od cijena određenih za reklamiranje i one će biti jednake za sve korisnike i fiksne u skladu sa cjenovnikom koji je važio na dan raspisivanja izbora.

U dopuni, izborne informacije, komunikacije, žalbe i slogani koji su objavljeni u štampi (u štampanoj formi ili na televiziji ili radiju), idu na trošak izbornog komiteta, političke partije ili druge društvene organizacije koje podržavaju listu kandidata za poslanike Sejm-a, i troškovi kandidata moraju da sadrže i naznaku od koga su naplaćeni.

Partijski troškovi

Regulisanje političkih troškova, generalno sadrži ograničenja koja su postavljena za troškove političkih partija kao i pojedinih kandidata (oba, parlamentarna i predsjednička). Ograničenja na odobrenim iznosima za partijske troškove su uobičajene prirode; takva ograničenja su izražena ili kroz određivanje plafona, ili formulama (množenjem prosječnih mjesečnih zarada).

Na predsjedničkim izborima, 2000. godine, Poljska je postavila određenu normu za ograničenje - sumu od 12,000,000 PLZ (2,86 miliona USD). Osim toga, troškovi koji su učinjeni od strane izbornog komiteta, i koji su odvojeni za izbornu kampanju, a relizovani na način i metod koji odgovara reklamiranju, uključujući i reklamiranje u štampi u okviru značenja pravila o štampi, i ne mogu prelaziti iznos od 80 aksi. Situacija u Poljskoj ilustruje da su troškovi političkih kampanja značajno porasli, posebno sa sve većim značajem mas - medija. U svakom slučaju, kreirani stepen podržavanja čini troškove političkih partija irelevantnim. U toku predsjedničke kampanje 1990. godine kandidati su potrošili oko 0.6 miliona \$; pet godina kasnije, predsjednički kandidati su prijavili trošenje 1.3 miliona \$ na kampanju.

Godine 2000. određivanje granice trošenja je bilo impozantno, odobravanjem kandidatima da potroše ne više od 3 miliona \$. U svakom slučaju, obojica i Kwasniewski i Krzaklewski, prijavili su trošenje maksimalnog dozvoljenog iznosa samo u prvoj rundi. Ne iznenađuje to što je štampa objavila da su nezvanično potrošili mnogo više.

U toku parlamentarnih izbora izborni komiteti, nijesu mogli da premaše sljedeća ograničenja u troškovima u izornoj kampanji :

- limit biračkog okruga, koji je objavljen za izborni komitet, koji, na izborima za Sejm ili Senat, ima prijavljenog kandidata ili kandidate u samo jednom biračkom okrugu;

- limit više biračkih okruga - koji je objavljen za izborni komitet, koji na izborima za Sejm ili za Senat, ima registrovane kandidate u više od jednog biračkog okruga.

Ograničenje u troškovima se obračunava u iznosu od 1 (jedne) PLZ za svakog birača u zemlji koji je uključen u spisak prijavljenih glasača, pod uslovima da:

- je limit biračkog okruga obračunat dijeljenjem svih prijavljenih birača sa brojem 560 i dobijeni rezultat mora se pomnožiti sa brojem poslanika ili senatora izabranih u datom izbornom biračkom okrugu, gdje je komitet prijavio kandidata ili kandidate;



- je limit više biračkih okruga za dati komitet nastao kao suma od limita biračkih okruga.

Na parlamentarnim izborima 2001. godine, u skladu sa gornjom formulom, nacionalni limit bio bi prosječno 29,000,000 PLZ (7,01 miliona USD). U dopuni, troškovi izborne kampanje, realizuju se obično za reklamne aktivnosti, uključujući objavljivanje u štampi, i ne mogu prelaziti 80% od nacionalnog limita.

Dopunski problem kontrole troškova povezan je sa pitanjem nezavisnosti političke kampanje. Prije 2000. godine, Poljska nije direktno određivala ograničenja nezavisnim grupama u trošenju novca u ime političke partije, ili predsjedničkog kandidata tokom izborne kampanje.

Kao rezultat posljednje kampanje finansijskih reformi, pojedinci ili organizacije koje nijesu prijavljene kao kandidati ili izborni komiteti, nemaju odobrenje da zapadaju u izborne troškove preko prethodno ograničenih iznosa. Trećim partijama je zabranjeno da troše više od 5000 PLZ u toku predsjedničkih izbora i 1000 PLZ u toku parlamentarnih izbora. Ne postoji zakonska odredba o nezavisnosti trošenja u sistemu, u svakom slučaju, bilo koja forma kampanje koja je urađena bez dozvole komiteta, određuje se kao nezavisno trošenje. Ko god premaši limit, njegovo nezavisno trošenje je predmet kazne lišavanja slobode do 2 godine, lišavanja slobode ili novčane kazne.

Promjena stila političke kampanje ne mora predstavljati konvencionalno objašnjenje, za nastavljanje korupcije i skandala, toliko više koliko su troškovi kampanje značajnije bili u porastu. U svakom slučaju, u zemljama u kojima su televizija, novine i računi za reklame normirani, pristup novcu postaje neophodan. Mas mediji su osnovni instrument političke komunikacije. Prema tome, kao što su komentatori frekventno ukazivali, profesionalni politički mehanizmi (pojedini stručnjaci sa svojim stavovima, uvaženi doktori, televizijska predstavljanja i filmska produkcija) postali su vitalne i skupe komponente moderne kampanje u Poljskoj. Najznačajniji trend, koji je otkriven, jesu podaci da su troškovi za medije i spoljno reklamiranje značajno porasli. Ne iznenađuje to što se najveći dio troškova kampanje odnosi na bilborde i medije.



Objavljivanje i izvještavanje

Na prvom stepenu demokratske tranzicije, Poljska je sve više zauzimala stav - „šta bude, biće“ u odnosu na kontrolu političkih finansija. Uređivanje je bilo samo simbolično; značajne partije su imale mala ograničenja u pronalaženju finansijskih izvora, u Zakonu se obično izostavljalo kreiranje jedne nezavisne agencije za reviziju.

Poljski Zakon zahtijeva da partije, nezavisni parlamentarni kandidati i predsjednički kandidati, objavljuju izvještaje o svojim troškovima (u slučaju političkih partija, radi se o godišnjim izvještajima). Poslije parlamentarnih izbora, komitet podnosi *nacionalnoj izbornoj komisiji*, u okviru tri mjeseca od dana prebrojavanja glasova, izvještaj, koji se kasnije zove „izborni izvještaj“, o primanjima, isplatama i finansijskim odgovornostima komiteta, uključujući i zajmove banaka, i specifične uslove koji su postavljeni od strane vodećih institucija, zajedno sa pismenim mišljenjem kompetentnih revizora, što je takode sadržano u izvještaju. Kasnije, *nacionalna izborna komisija*, postavlja revizora; državni budžet pokriva troškove pripremanja i štampanja. Ministar u oblasti javnih finansija, poslije prikupljenih mišljenja od *nacionalne izborne komisije*, određuje u pravilima formu izbornog izvještaja i sadržinu informacija, kao i listu dokumenata koja bi trebala da budu dodata izvještaju, kako bi omogućila verifikaciju isporučenih informacija. Vrste doprinosa, dobra i usluge koji se nude oslobođeni od poreza, moraju biti sadržani u troškovima izborne kampanje.

Nacionalna izborna komisija, takode objavljuje izvještaj o izbornim komitetima u Službenom listu Republike Poljske, „*Monitor polski*“, u toku mjeseca, u skladu sa odobrenjem izvještaja.

Objavljivanje identiteta donatora i iznosa individualnih donacija je predviđeno u cilju kontrole toka prebacivanja privatnog novca u troškove kampanje. Uredbe koje sadrže objavljivanje privatnih doprinosa, uobičajene su za parlamentarne i predsjedničke izborie u Poljskoj. *Nacionalna izborna komisija* uređuje listu doprinosa od strane pojedinaca koji idu u korist izbornih komiteta. U svakom slučaju, u Poljskoj, nijedna objava političkih donatora se ne zahtijeva. Na osnovu toga, u Poljskoj se opravdano tvrdi da izvještaji pokrivaju samo polovinu svih troškova kampanje, jer donatori ne objavljuju vrste donacija.

Stupanje pravila na snagu

Agencija koja je odgovorna za stupanje na snagu pravila kampanje jeste *Nacionalni izborni komitet*. Nivo nezavisnosti od strane Vlade, koji uživa ovo tijelo za vrijeme sjednica, finansiranja, administrativne jurisdikcije) je iznenađujuće visok. On igra veoma značajnu ulogu u sistemu finansiranja partije, iz sljedećih razloga:

1) *Nacionalni izborni komitet*, u okviru četiri mjeseca od podnošenja izbornog izvještaja, prihvata ili odbija izvještaj ako je nađeno da je komitet prekršio postavljene uslove. U slučaju postojanja bilo kakve sumnje u korektnost izbornog izvještaja, *Nacionalna izborna komisija* može tražiti od komiteta da popravi greške ili da dostavi objašnjenje, u određenom roku.

2) *Nacionalna izborna komisija* može narediti pripremanje stručnog mišljenja. U toku ocjenjivanja izbornih izvještaja, *Nacionalna izborna komisija* može zahtijevati bilo koju neophodnu pomoć od državnih organa.

U dopuni kontrole izvršenja od strane ovlašćene agencije, u okviru 7 dana od objave izbornog izvještaja :

- 1) političke partije;
- 2) komiteti koji su učestvovali u datim izborima;
- 3) asocijacije i fondacije, koje u svom statutu sadrže stavke koje

su povezane sa analizom finansiranja kampanje imaju pravo da podnesu *Nacionalnoj Izornoj Komisiji* svoje pismene izgovore za izborni izvještaj komiteta, sa objašnjenjem razloga. Dalje, *Nacionalna izborna komisija*, u okviru 60 dana od podnošenja izgovora, preuzima odgovornost u pismenoj formi.

Ako *Nacionalna izborna komisija*, odbije izborni izvještaj, komitet može staviti, u roku od 7 dana od isporuke odluke o odbijanju izvještaja, žalbu Vrhovnom Sudu, protiv odluke Nacionalne izborne komisije. Vrhovni sud ocjenjuje žalbu i predmet odluke u roku od 60 dana od prijema žalbe. Odluka Vrhovnog suda se predaje finansijskom agentu i *Nacionalnoj izornoj komisiji*. Vrhovni Sud, u sastavu od sedam sudija, ocjenjuje žalbu u vanparničnom postupku. Ako vrhovni sud odbije žalbu podnijetu od strane finansijskog agenta, *Nacionalna izborna komisija* će odmah odlučiti o prihvatanju izbornog izvještaja.

Najzad *Nacionalna izborna komisija* objavljuje u Službenom listu Republike Poljske, „Monitor Polski“, u publikacijama u formi komunikacije, informacije o prihvatanju ili odbijanju izvještaja o izbornim komitetima.

Sankcije

U dopuni moćne i ovlašćene agencije, oba zakona o predsjedničkim i parlamentarnim izborima, predviđaju značajne zakonske sankcije protiv kršenja pravila kampanje. Sankcije su uglavnom finansijske, administrativne i krivične. One najznačajnije sadrže:

- Ko kod naredi raspodjelu izbornog materijala, bez objavljivanja jasnih informacija o tome, biće kažnjen novčanom kaznom.

- Ko god, prilikom pravljenja donacija izbornom komitetu pređe određeni limit, biće kažnjen novčanom kaznom.

- Ko god, iako ovlašćen da to učini, otvori račun kod banke u ime izbornog komiteta, bez ispunjenja uslova da se ta suma u iznosu od duple minimalne zarade, može platiti jedino čekom, prenosom sa računa ili bankarskom karticom, biće kažnjen novčanom kaznom,

- Ko god prenese fondove ili predmete nenovčane vrijednosti iz zabranjenih izvora, biće kažnjen novčanom kaznom, sa ograničenjem slobode do dvije godine zatvora.

- Ko god prihvati fondove ili predmete nenovčane vrijednosti, iz zabranjenih izvora, biće kažnjen novčanom kaznom, sa ograničenjem slobode do dvije godine zatvora.

- Ko god ne ispuni ili odbije da ispuni zahtjev za pravljnjem i podnošenjem izbornog izvještaja ili unese falsifikovane podatke u taj izvještaj, biće kažnjen novčanom kaznom, sa ograničenjem slobode do 2 godine u zatvoru.

U slučaju Parlamentarnih izbora, neke od najznačajnijih sankcija su u formi nacrtu javnog finansiranja. Na primjer, ako izborni izvještaj nije bio podniet u predviđeno vrijeme od strane :

- Izborno komiteta političke partije - ta partija gubi pravo na odobrenja i na novčanu pomoć.

- Izborno komiteta koalicije - političkoj partiji koja je član izborne koalicije, ne pripada pravo na odobrenja i pravo na novčanu pomoć.

- Izborno komitet birača - nema pravo na odobrenja.

Osim toga, ako je izborni izvještaj ili žalba odbijena, Izborno komitet je ima pravo na odobrenja. U svakom slučaju, nije moguće da izabranom kandidatu bude oduzet mandat, ako je objavljeno da su on ili ona prekršili pravila finansiranja kampanje.

Najzad, finansijske beneficije koje su prenete ili prihvaćene od strane komiteta, povredom predviđenih zabrana, nadoknađuju se u korist Državne blagajne. U slučaju da su takve beneficije potrošene ili izgubljene, njihova vrijednost bi trebalo da bude nadoknađena.

Skandali

Političke korupcije predstavljaju istaknut problem u Centralnoj Istočnoj Evropi. Javljale su se u velikom broju slučajeva, neke od njih su jednostavno inicirale kriminalitet u politici, u ostalim slučajevima odnose se na korupciju u političkom finansiranju. Problem je u definisanju pojave da se novac koristi za korupciju od strane političara za njihove privatne svrhe, ali takođe može biti dobro iskorišćen i za finansiranje njihove kampanje, u kojem slučaju se radi o problemu političke finansijske korupcije.

U Poljskoj, prema evidenciji prikupljenoj iz Kancelarije državne zaštite 1992, u januaru 1990, dva specijalna izaslanika *Sovjetske komunističke partije*, dali su preko 1.2 miliona \$ prvom sekretaru Poljske komunističke partije Mieszyslaw-u Rakowsk-om, kršeći time poljski pozitivni Zakon. U februaru 1990, Leszek Miller i partija blagajnika Wieslaw-a Huszcza pitali su člana *Politbiroa komunističke partije Sovjetske Unije* (CPSU), Alexandra Zakovlev-a, za 50 miliona rubalja zajma SDRP *Ekonomskoj Agenciji*, nudeći da vrate dug u formi usluga. Lideri Poljske Socijalne Demokracije (SDRP), takođe su ponudili Sovjetima njihove zapadne kontakte. Sudbina zajma i udruženja CPSU-SDRP i dalje je ostala nejasna, a post komunistički ministar pravde, Jerzi Jaskiernia, propustio je investiciju.

Analize modela finansiranja kampanje

Transparentnost i zakonitost finansiranja kampanje

Lakše je opisati hiljade političkih skandala u finansiranju, nego analizirati njihove uzroke. Nikad nabrojati karike između političkog finansiranja i političke korupcije u post komunističkim zemljama, gdje imaju značajno različitu prirodu. U Poljskoj postoje dvije glavne karakteristike nelegalnog finansiranja:

1. zaostavština komunizma i zloupotreba državnih sredstava (administrativnih resursa);

2. motivi ljudi koji su stekli bogatstvo u toku brze tranzicije.

Prvo, da bi se razumjelo zašto je stepen neregularnosti finansiranja u Poljskoj mnogo veći nego u Zapadnoj Evropi, mogu se analizirati posljednje godine komunizma i vrijednosti koje su prenijete u post komunističkom svijetu. Ekonomska i politička klima u kojoj je post komunizam nastao, bila je manje od ideala za veoma transparentan način u kojem bi političke partije mogle da podignu svoje fondove. Kasnih 1980-tih i ranih 1990-tih, broj neformalnih veza između partijskih državnih funkcionera i

privatnih biznismena je porastao. Veliki broj ljudi je prešao iz političkih i ekonomskih ustanova u privatni sektor. U većini državnih regiona bivša komunistička nomenklatura se promijenila iz „aparata“ u „preduzetništvo“. Bilo im je dozvoljeno da osnivaju djelatnosti, trgovine posredničke agencije. Ono što je najvažnije je da su postali članovi stranih trustova, velikih korporacija i glavnih banaka. Oni nijesu prekinuli svoje ranije veze ili prijateljstva. Imali su puno podrške i zaštite od bivših kolega.

Centralna karakteristika političkog finansiranja u postkomunističkim zemljama je da obično politički novac osigurava odluke partije, kao proizvod povezanosti sa državom. Umjesto ograničavanja na osnovne društvene i socijalne grupe, traženja inicijative i koncentrisanja na nove članove, nove CEE partije su pokazale visok nivo zavisnosti od javnih kancelarija posebno pretvarajući ih u profitne centre. Nekontrolisana ekspanzija političkih finansijskih i ekonomskih baza, uzrokovala je veliku politizaciju ekonomije. Na početku ekonomske tranzicije, kada su političke partije pokušavale da snadbiju sebe sa neophodnim izvorima, iskorišćavale su državne resurse sa mnogo više sredstava nego privatni donatori. činjenica zbog koje su se političke partije oslanjale na doprinose iz državnih poslova ne iznenaduje, ako se uzmu u obzir okolnosti u kojima su ove partije radile. Na prvom mjestu, donatori privatne potencijalne kampanje, bili su nekolicina imućnih ljudi. Ovo je prouzrokovalo da je partija podržavala i konsolidovala prijateljstva sa birokratama koji su još uvijek dio državnih kompanija, i koji su u sljedećem periodu nakon promjene režima bili ljudi koji su kontrolisali ekonomske resurse. Na drugom mjestu, promjena u političkom polju 1990-ih godina, uzrokovala je potrebu za finansijskom podrškom političkih partija da bi odgovarale potrebama birokrata, kao i da bi obezbijedili podršku za nove odluke postkomunističkih političara.

Danas je vlasništvo nad bivšom javnom imovinom u rukama bivših članova komunističke nomenklature i preživjelih državnih firmi i sektora, gdje su reforme bile spore ili zasnovane na različitim pravicima, tako da se djelimično vraćaju unazad u svom razvoju. U suštini, državni posao je i dalje imao glavnu finansijsku ulogu na tim dosta slabim tržištima, i postao je najveći neformalni sponzor političkih partija. Pokušaj kontrole državnih kompanija, postavljanjem relevantnih pravila nije proizveo željeni efekat. Novi propisi su samo umanjili proces razmjene. U svakom slučaju, pokušaji kao što su postavljanje „fantom kompanija“ (koje daju doprinose za kampanju, ali su bile dosta finansirane i od strane državnih firmi), izgleda da su se sreli sa značajnim uspjehom. Ova postkomunistička varijacija u kartelima političkih partija, prema Lewis-u : „ izgleda da postoji neformalni sporazum o osnivanju partija kako bi konsolidovale svoje pozicije na osnovu prednosti u pristupu državnim resursima i na zvaničnoj budžetskoj

osnovi, ali ima više neformalnih sporazuma kojima se monopolizuju i iskorišćavaju državni resursi za kombinacije partijskih interesa i privatnih koristi, sa posebnim akcentom na ovo drugo.“

Motivacije doprinosa političkim partijama mogle su da se odraze na brige predstavnika vlade tokom i do kraja devetnaestog i početkom dvadesetog vijeka u zapadnim demokratijama. Prema tome, u Poljskoj su čak unutrašnji zakoniti doprinosi iz normalnih interesa, izvor zabrinutosti, dok god javno mnjenje sumnja koji su to pravi motivi iza njih. S obzirom, na to da se motivi donacija vladajućim partijama ne razlikuju u CEE zemljama, od onih u zemljama Zapadnih demokratija, srazmjerna plaćanja političarima i državnim organima u cilju postizanja specifičnih privilegija je mnogo veća. Još jedan razlog za visok nivo nelegalnog finansiranja u Centralnoj Istočnoj Evropi je „koruptivan metalitet“ - ljudskih vrijednosti, stavova, ponašanja. Ljudi nijesu mijenjali svoje stavove u toku perioda od 1989-1991, jedino su mijenjali patron - klijent relacije. Oni još uvijek tretiraju resurse državnih institucija kao direktno njihovu privatnu svojinu. Takvi resursi koštaju veoma malo i mogu biti prodati veoma lako (povjerljive trgovinske tajne). Osim toga, osnovni koncept konflikta interesa i političkih odgovornosti nije prepoznat od strane političke elite u Poljskoj.

Strukturalni presjek društva u korist nekih političkih partija ili kandidata

Proces političkog razvoja u Poljskoj je bio ubrzan kao posljedica izbora. Intenzivno takmičenje među partijama, imalo je za posledicu rast troškova i premiještanje neophodnih resursa. Poljske partije koje su bile potresene dinamikom izborne borbe, i još uvijek nijesu pronašle interesovanje u inicijativama novih članova i unutrašnjem rastu članova, imale su razloge da budu promišljeni u prihvatanju velikodušnih doprinosa od strane nekoliko velikih donatora, industrijalaca, bankara, ili važnih osoba. Ovakvi politički doprinosi nijesu loši sami po sebi, kada ne bi bili altruistični, svi zajedno.

Uloga velikih donatora povećava brigu o operacijama predstavničke vlade u postkomunističkim zemljama u toku perioda tranzicije. Između 1989 i 1991, male spontane donacije od pojedinih pristalica „Solidarnosti“ sa ideološkim motivima su se pogoršale, pa su institucionalni donatori postali više značajni. Pojedini doprinosi iz ličnih prihoda ili bogatih ljudi, kao i donacije od korporacija, dolazile su kao glavni izvori primanja za nove političke partije i kandidate, naročito tokom izbornih godina.

Poznate činjenice su sljedeće. Ukupna umiješanost biznisa i velik-

ih korporacija, kao donatora u doprinosima za kampanje, je značajno porasla. U toku korporativne podrške, institucionalne donacije čine manje od 40% u kampanji 1991, u poređenju sa 85% ukupnih primanja 1997. Godine 1995, na Predsjedničkim izborima, Leach Wales primio je jednu donaciju (2,000000 PLZ) od biznismena Aleksandra Guzovaty-ja, i ova donacija sačinjavala je skoro 72% Walesinih primanja i do danas. To je najveća zvanična donacija u Poljskoj politici. U svakom slučaju, čak i kada se razmotri najveća Britanska Konzervativna partija i njena primanja, uočava se da ona dolaze od pojedinih korporativnih donacija. Ključna stvar su i dalje motivi ovih doprinosa.

Godine 1997, na Generalnim parlamentarnim izborima, nijedna samostalna donacija od pojedinca nije bila objavljena. Donatori koji su davali novac političkim partijama, nijesu bili posebno zainteresovani da se njihova imena objavljuju. Ovo je koristilo postojanju izgovora kako bi se izbjeglo izvještavanje. Internacionalna kompanija za konsultovanje Arthur Anderson, dala je 87,000PLZ SLD-u, zatim 70,000 PLZ UW-u i konačno 52,50 PLZ AWS-u. Ono što je bilo neobično kod ovih donacija je to da su one samo jednom izvještavane - to je činjenica koja predstavlja iznenađenje samim kompanijama. Prema tome, zbog postojanja neadekvatnih pravila, uobičajena su prekoračenja, pa će biti neophodno da se ispituju veličina i motivi ostalih donacija kroz privatne intervjuje.

Tabela 4 - Primjeri zvaničnih doprinosa

Izvor: Nekoliko članaka iz novina i cifara koje su dostavili državni partijski vrhovi.

Godina	Sponzor	Partija Kandidat	Iznos (u novim zlotama)
1991	Jerzy Urban	SLD	6 000
1991	Mieczyslaw Rakowski	SLD	2 500
1991	Jacek Kuron	UD	23 000
1991	Sobieslaw Zasada	UD	10 000
1991	Fundacja im. R.Schumana	UD	34 000
1995	Alexander Guzovany	Lech Walesa	2 000 000
1997	Arthur Anderson	SLD.UW.AWS	227 500
1997	Angora-Druk	UW	300 000
1997	Chem Trans Logistic	SLD	40 000
1997	NSZZ „Solidarność“D. ślask	AWS	60 000

Trend u Poljskom političkom finansiranju takode pokazuje da pojedini kandidati postaju više odgovorni za finansiranje njihovih kampanja. To je bio

slučaj sa prvim predsjedničkim izborima 1990, kada je Stanislav Taminski emigrant milioner, dobio 23% glasova. On je potrošio skoro 300000 \$ od njegovog ličnog fonda i završio poslije Walese. Sedam godina kasnije, u toku parlamentarnih izbora, bilo je pet kandidata koji su potrošili preko 100000 \$, svaki. U zapadnom demokratskom sistemu, problem finansiranja partija svojstven je gubljenju novca „ birači potencijalnih lidera koji nemaju novca ni čak da razmotre posao službe“ U slučaju postkomunističkih zemalja sam problem ne može ići puno u korist lidera, dok se nekim kriminalcima dozvoljava da dobiju poslanički imunitet i obezbijede kriminalnu imovinu.

Zaključak

Formacija političkih partija i dorastao partijski sistem su zahtjevi institucionalnog razvoja svih demokratskih zemalja. Centralni elemenat u partijskom sistemu je postojanje pravila i procedura za finansiranje partija. U Poljskoj se predviđa da bi zemlje koje su pod političkim transformacijama, trebalo da imaju jasan set pravila i striktnu kontrolu političkog finansiranja. Sa obzirom da partije nijesu privatni posao već predstavljaju javnu funkciju, njihovo finansiranje je stvar od javnog interesa. Na žalost u Poljskoj, zakonskom regulisanju aktivnosti političkih partija i njihovim aspektima finansijske povezanosti, nije posvećena dovoljna pažnja u prvoj godini transformacija. Poljski primjer, Predsjedničkih izbora 2000, pokazuje da je određivanje limita u trošenju u praksi imalo značaj fikcije, i to je predstavljalo nerealno visok nivo. Ne samo da je propušteno da se političke finansije smire, povjere „sigurnim rukama“, već su njihovi nedostaci takode neodređeni u sistemu uređivanja političkih finansija.

Kao rezultat drugog stepena u reformama političkih finansija, sistem značajnijeg javnog finansiranja bio je predstavljen. Javne novčane pomoći bi trebalo da pokriju većinu finansijskih potreba i troškova i time bi trebala da bude pojačana javna kontrola političkih finansija. Javne pomoći mogu da obezbijede inicijativu za partije i kandidate da saraduju u kreiranju pravila o finansiranju kampanja. U svakom slučaju, ovako nešto hrabro mora biti podržano od čitave javnosti i moćne ovlašćene agencije koja je nadležna za posmatranje, verifikovanje i istraživanje. Poljska je predstavila značajno javno finansiranje; sada je vrijeme da se predstavi snažna javna kontrola.

1

2

OKRUGLI STO

**NACRT ZAKONA O
FINANSIRANJU POLITIČKIH
PARTIJA**



SADRŽAJ

Zlatko Vujović, direktor Centra za monitoring
Uvodna riječ

Prof. dr. Veselin Pavićević, predsjednik programskog savjeta Centra za monitoring
Izborni sistem i troškovi izbora

Nebojša Medojević, direktor Centra za tranziciju
Mogućnost korupcije prilikom finansiranja političkih stranaka

Prof. dr. Vladimir Goati, šef radne grupe Centra za monitoring
Finansiranje političkih partija

Predrag Stamatović, Centar za monitoring
Zakon o finansiranju političkih partija - jedan od vidova borbe protiv korupcije

Vladimir Savković, Centar za monitoring
Neki aspekti finansiranja političkih partija

Vanja škorić, Gong
Financiranje političkih partija u Hrvatskoj

Jelica Petrović, Cesid, Srbija
Finansiranje političkih partija i izborne kampanje

UVODNA RIJEČ

Zlatko Vujović, direktor Centra za monitoring

Svi ste upoznati, nadam se, sa onim što je Centar za monitoring do sada radio i koje je aktivnosti imao. Kao slijed tih aktivnosti došlo je do ideje za realizaciju projekta izrade nacrtu *Zakona o finansiranju političkih partija*.

Tokom monitoringa političkih kampanja, uočili smo da postoje veliki problemi u transparentnosti i utrošku finansijskih sredstava od strane političkih partija tokom izbornih kampanja; i ne samo tada, već i između održavanja dva izborna procesa. Na osnovu svega toga smatrali smo da je potrebno pristupiti izradi novog nacrtu, pri čemu smo naišli na razumijevanje donatora, i to: Norveške narodne pomoći, Instituta za otvoreno društvo, Instituta za uporedno i komparativno pravo iz Budimpešte.

Rad na ovom projektu traje već više od četiri mjeseca. Tokom ovog perioda prikupljeno je dosta materijala. Partneri na ovom projektu su *Centar za tranziciju* i *Vladina agencija za antikorupcijsku inicijativu*. Tokom realizacije projekta, dobili smo i zvaničnu ekspertsku podršku od strane Savjeta Evrope.

Projekat se sastojao od nekoliko faza: Prva faza je bila komparativna analiza, prikupljanje različitih uporednih iskustava, i u tom cilju smo prikupili određenu količinu materijala koja je znatno doprinijela da upoređivanjem dodemo do određenih rješenja koja će biti kvalitetno implementirana u crnogorski pravni sistem.

Cilj nam je bio ne samo da učinimo proces transparentnim već i da ograničimo određene vrste finansiranja političkih partija koje se, svakako, ne nalaze u sferi legalnosti.

U cijelom svijetu prisutan je problem finansiranja partija kao jedan od osnovnih izvora korupcije. U tom cilju je i ostvarena saradnja sa Centrom za tranziciju, koji se prije svega bavi antikorupcijskim inicijativama i projektima.

Pred vama se danas nalazi nacrt *Zakona o finansiranju političkih partija*, kao rezultat četvoromjesečnog rada radne grupe *Centra za monitoring*, na čijem čelu se nalazi profesor doktor Vladimir Goati iz Beograda. Nakon ovoga slijedi jednomjesečna javna rasprava tokom koje ćemo pokušati da čujemo mišljenja i drugih sudionika, kako na političkoj, tako i na društvenoj sceni Crne Gore, kako bismo sumirali sve utiske i

komentare, i napravili konačnu verziju Zakona koja treba da uđe u proceduru za usvajanje u Skupštini Crne Gore.

Centar za monitoring će ovoga puta pristupiti kampanji sakupljanja šest hiljada potpisa, što je zakonska obaveza za iniciranje procedure usvajanja zakona u crnogorskom Parlamentu.

Nadamo se da ćemo tokom ovih mjesec dana nastaviti i intezivirati kontakte sa političkim partijama u Crnoj Gori. Smatramo da smo tokom prethodnog perioda imali izvjesne uspjehe na tom planu. U tom periodu svim političkim partijama u Crnoj Gori podijelili smo upitnike i, na taj način, pokušali da nešto više saznamo o načinima njihovog finansiranja. Nažalost, svega tri političke partije odazvale su se tom našem pozivu, a moramo primijetiti da su i njihovi odgovori bili veoma šturi i sa vrlo malo informacija. Praktično, njihovi odgovori su bili „da“ ili „ne“, iako smo mi očekivali odgovore sa detaljnim i iscrpnim podacima. To očigledno pokazuje da crnogorske partije još uvijek nijesu spremne da proces svog finansiranja učine javnim.

Ovim Zakonom, ukoliko on prođe proceduru usvajanja u Skupštini Crne Gore i dobije podršku većine poslanika, partije će morati, ne samo da svoje donacije učine javnim, već će biti uvedena veoma striktna pravila o tome koje sve donacije mogu biti korišćene u finansiranju političkih partija.

Tokom rada na ovom Zakonu, naišli smo na podršku ne samo u Crnoj Gori već i van nje. Obratili smo se većini vlada zapadnih zemalja i vlada zemalja istočne Evrope da bi nam omogućili uvid u zakonska i pravna akta koja regulišu ovu oblast u njihovim zemljama. Naišli smo na razumijevanje većine ambasada i nekih parlamenata evropskih zemalja, koji su nam dostavili svoje zakonske tekstove. Takođe smo imali podršku naših partnera iz ENEMO mreže, koja okuplja Evropske organizacije koje se bave nadgledanjem izbora na ovom području. Tom prilikom, posebno se istakla Asocijacija za demokratiju iz Rumunije, koja nam je omogućila uvid i korišćenje njihovih materijala korišćenih prilikom komparativne analize ove problematike u Evropi. Takođe, Gong, organizacija iz Hrvatske, čiji predstavnik je danas sa nama i govoriće o iskustvima koje ta organizacija ima kada je u pitanju finansiranje političkih partija u Hrvatskoj. Zatim, organizacija sa kojom veoma dugo saradujemo - Cesid iz Beograda.

Može se zaključiti da smo naišli na podršku u svim sferama, i nadamo se da će naš nacrt Zakona naći tu podršku i u Parlamentu. Svakako, za očekivati je i da će biti velikih otpora, jer ovaj Zakon znači ograničavanje aktivnosti političkih partija na ovom polju, a vjerovatno je i da će doći do značajnog smanjenja donacija. Svjesni toga, krenuli smo u ovaj projekat, i nadamo se da će doći do njegove realizacije i da ćemo u tome naći podršku građana Crne Gore.

UVODNA RIJEČ

profesora Veselina Pavićevića,
predsjednika programskog savjeta Centra za monitoring

IZBORNI SISTEM I TROŠKOVI IZBORA

U svojoj uvodnoj riječi skrećem pažnju da se na okruglom stolu povodom ovog nacrtu Zakona javljam u dvostrukoj ulozi: kao predsjednik programskog savjeta CEMI-ja i kao neko ko se dugo godina bavi problemima fenomena izbora i izborne demokratije.

Takođe, ističem da ne želim da zalazim u detalje koji se tiču troškova izbora, već da mi je namjera bila da ukažem na to koliko je ovaj fenomen prisutan i u drugim sferama, a ne samo u dijelu koji se usko tiče sadržine problema koji je predmet okruglog stola, a to je dokument nazvan nacrt *Zakona o finansiranju političkih partija*.

Crnoj Gori neophodna je reforma u svakom pogledu. To očigledno više nije sporno za bilo koga pa ni za političke partije koje kreiraju javno mnijenje kod nas, jer se i one se sa tim slažu.

U okviru tih reformi nalaze se i reforme izbornog zakonodavstva, a unutar toga, dakako spada i ovaj nacrt zakona, jer su i za tu oblast neophodne promjene, tj. neophodno je mijenjati odredbe pozitivnih zakona.

Ova oblast kod nas je normirana od početka razvoja višestranačkog sistema i pluralističke demokratije kroz više akata, ali najkoncentrisaniji izraz pokušaja da se to uredi nalazi se u *Zakonu o finansiranju političkih stranaka*, odnosno političkih organizacija, iz 1997. godine.

Pojedine odredbe koje se odnose na ovu oblast nalaze se i u *Zakonu o izboru odbornika i poslanika*, ali treba posebno skrenuti pažnju na jedan zakonski akt, koji spada u skupinu izuzetaka predloženih od strane Vlade koji nijesu prošli u Parlamentu (iako je imao većinu), a to je *Zakon o političkim partijama* iz 1999. godine. U obrazloženju Zakona koji nije usvojen iz nekih proceduralnih razloga, (glasalo je 37 poslanika za, 17 protiv, 1 uzdržan), bilo je naznačeno da se u pogledu finansiranja političkih organizacija tekstom ovog Zakona zadržavaju u osnovi rješavanja *Zakona o finansiranju političkih stranaka* iz 1997. godine, iz razloga što se radi o zakonu usvojenom konsenzusom političkih organizacija i čija su rješenja, obzirom na vrijeme njegovog donošenja, u fazi provjere.

Javljaju se dva elementa u ovom obrazloženju koja se ističu kao veoma značajna, a to je: često isticanje konsenzusa kao odbrambenog mehanizma kada naše partije uređuju društveni odnos. Konsenzus sam po sebi jeste vrijedan napor da se dođe do rješenja nekog problema, ali ne, po prvi put skreće se pažnja onima koji to koriste, da se konsenzusom mogu usvojiti i pogrešna rješenja.

Znači, konsenzusom se može doći i do loših rješenja, tako da on nije sam po sebi sredstvo za dobro rješavanje problema. On je put kojim se lakše premošćavaju problemi, a da li će problem biti riješen na pravi način to ne zavisi od konsenzusa.

Vrijeme donošenja *Zakona o finansiranju političkih partija*, dvije godine prije ovoga a već tri godine nakon što predlog *Zakona o političkim partijama* nije usvojen, očigledno govori da se nalazimo u fazi izvjesne provjere.

Moj utisak je da političke partije ne žele ovom problematikom previše da se bave, a zašto, siguran sam biće više riječi u daljem izlaganju.

Takođe, skrećem pažnju da je pravna uređenost finansiranja političkih partija samo jedna, svakako, veoma značajna dimenzija u procesu kanalisnja i kontrolisanja tokova novca u politici.

Ovdje ističem dva fenomena: politiku i novac.

Istakao bih uvodnu riječ iz jedne stare knjige čiji je autor Rihard Levison Morus, a nosi naslov „Novac u politici“: „Neizmijerno široko polje leži pred onim ko se bavi ulogom novca u politici“. Temat kojim se bavio ovaj autor jesu fenomeni pretvaranja novca u vlast i političke vlasti u novac. On pominje jedan izraz koji se rijetko koristi, a možda bi bio inspirativan za današnji skup, a to je pojam „novčana demokratija“.

Ako se ima u vidu širina polja o kojoj Levison govori, ja ću kazati samo dvije stvari vezane za izborni sistem koji važi u Crnoj Gori, ali koji je preuzeo rješenja koja su poznata drugdje, a koja na izvjestan načina pomažu da se ovo pitanje zakomplikuje.

Prvi problem, po mom sudu, je to što se mora voditi računa o jednoj notornoj činjenici, ali sistematski i istrajno stavljanj po strani, kada je u pitanju obračun naših političkih partija. Notornoj iz razloga što svi znamo da je Crna Gora siromašno društvo i da izbori imaju svoj novčani izraz (cijenu koštanja). Ovim nemam namjeru da branim zagovornike teze da ne treba sada ići na izbore; apsolutno nemam nikakvih dodirnih tačaka sa aktuelnim trenutkom, već sa jednim fenomenom koji prati naš razvoj višestranačke demokratije od njenog nastajanja, od 1990. godine.

Naše zakonodavstvo je sa tim u vezi jako liberalno. Liberalno u smislu slobode, odnosno lakoće sticanja uslova za učešće u izbornoj utakmici. Znači, ne liberalno u pogledu forme i nekih filozofskih značaja.

Pri tome, često se previđa činjenica da funkcija izbora nije da učine društvo demokratijom, već da učine demokratiju mogućom. Izborima i izbornim sistemom se ne može maksimalizovati demokratija - to je samo jedno sredstvo. Ali ako se izbori koriste za rješavanje konkretnih problema između pojedinih partija unutar spektra, ili konfliktnog odnosa koji nastaje iz raznoraznih razloga, oni jesu zapravo jedino moguće sredstvo da se nešto razriješi u tom slučaju. Međutim, po mom sudu, često se previđa činjenica da oni imaju i svoj novčani izraz i da su ograničeni resursi u materijalnom bogatstvu. Prije svega mislim na to da jedno društvo može da istrpi baš toliko izbora bez posledica. Naravno, moglo bi ako bi neko sa strane stalno plaćao za to.

Kad kažem slobodno, liberalizovano zakonodavstvo sa stanovišta sticanja uslova za učešće u izborima, ja mislim na one klauzule koje postoje u našem Zakonu po kojima, da biste mogli učestvovati, potrebno je da budete registrovani kao politička partija, kao politički subjekt, a za to je potreban potpis od 50 punoljetnih građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji Republike.

Kako mi živimo nekim tradicionalnim načinom života, svako od nas u široj porodici ima toliko ljudi.

Ono što je takođe važno istaći jeste da, ako ste registrovan kao politički subjekt, da biste učestvovali na izborima trebate dobiti, po postojećem Zakonu, najmanje 1% podrške od birača koji su registrovani na poslednjim izborima u državi, bez obzira da li je riječ o parlamentarnim ili predsjedničkim izborima.

Kako nama slijede sad redovni lokalni izbori u 19 opština, a taj podatak je objavljen, ja ću samo podsjetiti, da biste istakli listu i stekli pravo da izvučete neke privilegije iz činjenice da ste sudionik te utakmice, u šavniku vam treba 24 potpisa najviše; naravno zbog broja birača potpisa potrebno je u Podgorici, gdje se, ovoga puta ne održavaju izbori, dok je u Nikšiću taj broj 526 potpis. Može se zaključiti da je lako ući u ono što se naziva „politički saobraćaj“.

Takve norme omogućile su da smo mi u dosada održanim parlamentarnim izborima na nivou Republike, a takvih je bilo pet, imali situacije da je bilo prijavljeno mnogo više lista od onih koje su dobile mandate. To je normalno, ali može biti upozoravajuće i treba da bude upozoravajuća činjenica da se procenat lista koje dijele mandate, izuzev 1990. godine kada je on iznosio 40%, to jeste, kada su 4 od 10 podnesenih lista međusobno raspodijelile mandate, uvijek zadržava ispod jedne trećine.

Godine 1992., kandidovano je 19 izbornih lista, a 5 je podijelilo mandate 1996. godine 20 lista, a 5 je, takođe, podijelilo mandate; maja 1998. godine 17 lista, a 5 nosi mandate; na parlamentarnim izborima 2001. godine, bilo je 16 izbornih lista, 5 je uzelo mandate.

Neko će reći da nema pluralizma ako nema više partija. Ali kad se to stavi sa strane i kad se taj problem sagleda iz drugog ugla, onda to treba da zabrine i da inicira pitanje da li treba pooštriti kriterijume za učešće u izborima.

Ja mislim da treba, a da bih osnažio argumente za svoj stav, podsjetiću na jednu činjenicu. Sticajem okolnosti imam te podatke jer sam član *Republičke izborne komisije*.

Iz budžeta Crne Gore, za prijevremene parlamentarne izbore 2001. godine, izdvojeno je 2.000.000 DM. Ta sredstva su restriktivna, a još restriktivnije distribuirana komisiji, i ostaje dug države prema organima za sprovođenje izbora (još uvijek neisplaćen).

Sve naše procjene govore da se naredni parlamentarni izbori ne bi mogli održati za ovu sumu novca. S tim u vezi, podsjećam na rečenicu da su to samo troškovi iz budžeta koji su izdvojeni za organizovanje i sprovođenje izbora, a to nije za partije, nije za kampanje i nije za onaj dio marketinga koji se takode, pokriva, iz budžeta, finansiranjem državnih medija.

Kolegama iz Cemija predložio sam da uradimo projekat „Ekonomski aspekti izbora“ kako bismo saznali cijenu koštanja izbora, jer demokratija ima i svoj novčani izraz.

Za dvanaest godina, koliko traje višestranački sistem u Crnoj Gori, građani Crne Gore imali su priliku da četrnaest puta izadu na izbore. Dakle, svakih 10,3 mjeseca. Kada se tome doda dva mjeseca odobrene izborne kampanje, onda mi praktično živimo život u kontinuitetu izbora i kampanja, uz ono što nas sleduje kada se izbori okončaju, a to su prenosi skupštinskih zasijedanja u punom trajanju (uz emisije koje imamo na prvom i drugom kanalu i brojnim drugim kanalima, što je dobro ali u svemu treba imati mjeru).

Takode, mora se imati u vidu činjenica da se zbog medija stiče privid o enormnom radu parlamentarnih stranaka. Naš Parlament je od marta 1993. godine, a to je prvi saziv poslije *Žabljackog Ustava*, do početka ove godine radio svega 403 dana (u prosjeku 5,9 sati). Izgleda nevjerovatno, ali tačno, jer se stiče utisak da oni rade punim kapacitetom. Po Ustavu, oni mogu raditi do 200 do 220 sati godišnje, ali oni to ne rade.

Mislim da bi trebalo dobro razmisliti na tu temu jer ovo je jedan od zakonskih akata, u setu akata koji ulaze u izborno zakonodavstvo, koji redefiniše način učešća u izborima od strane sudionika, bilo da su u pitanju partije ili kandidati, jer očigledno ćemo imati *Zakon o izborima na lokalnom nivou* gdje ćemo imati neposredan izbor gradonačelnika, a slijede i predsjednički izbori.

Da bismo preduprijedili brojnost učesnika u tim procesima i eliminisali sindrom „šećeroski“, koji je postojao u Beogradu zahvaljujući Slobodanu Miloševiću, kome teorija mora biti zahvalna zbog sociopa-

tologije i drugih stvari, treba da pooštrimo kriterijume da bi se učešće u izborima ipak omogućilo onima koji na izvjestan način predstavljaju relevantne sudionike na političkoj sceni.

Podsjećam da smo imali iskustvo da su samo pojedine partije registrovale izbornu listu, a da su neuporedivo manje glasova osvojile. Kad znate da pojedine skupine ljudi koje se deklarišu kao politička koalicija ili politička partija, ali ne možete vidjeti mnogo njih na javnoj sceni, dobiju uoči izbora po 20.000 - 30.000 DM, onda to, ipak, znači za pojedinca nešto, ali to se sve skuplja i čini jedan enormno veliki trošak za budžet.

Dakle, ako se restriktivnije reguliše, postoji prostora da se čine uštedede. Da bi se pomoglo i u ovoj oblasti kontrolisanja tokova novca, moguće je da se i kroz promjene u izbornom zakonu utiče na neku vrstu regularnosti.

Drugi detalj na koji želim da skrenem pažnju, jeste tip i karakter izborne liste u našem izbornom sistemu. Mi imamo takozvanu zatvorenu, modifikovanu izbornu listu, gdje rukovodstva partija odlučuju ko će biti na listi, koji redosled će zauzeti, a glasovi birača tu apsolutno ne mogu ništa uticati. Uobičajeno u politici, prema tome, to kod nas nije ništa novo. Kada se prave te liste kriterijumi za popunu ili isticanje imena su, prije svega, lojalnost, (pravilo igre koje se njeguje u svim partijskim sistemima), zatim popularnost, ugled, stručnost, ovisno o tome ko kakvim resursima u biračkom tijelu i pristalicama raspolaže, ali i imućnost.

Kako mi, naravno, imamo lošu materijalnu situaciju u društvu, to se reflektuje i na pojedine političke subjekte. Vrijeme izbora je vrijeme izvjesne političke berze. Neću reći da je taj fenomen kod nas prerastao u pojavu, ali postoje indicije, naravno nije potrebno pominjati imena, da se mnogi ljudi iz sfere biznisa sele u politiku, upravo kanalima koji se otvaraju uoči izbora.

Pored tradicionalne želje Crnogoraca da su viđeni na javnoj sceni, postoji i vrlo konkretno i racionalno objašnjenje takvog ponašanja. Ako dobijete poslanički knjižicu, vi ste zaštićeni imunitetom za krivična djela koja su propisana manje od pet godina, što je jedna vrlo korisna situacija za pojedinca.

Dakle, postoji mogućnost da neko uslovno rečeno kupi mandat. Ta praksa nije naš izum.

Mislim da bi valjalo razmisliti o tome da se oroči izborna kampanja, a nju, po mom sudu, treba svesti na mjesec dana najviše, a po mogućnosti i na manje, ili da tendencije idu ka tome i da se na taj način da doprinos uštedi sredstava iz budžeta, jer budžet pune građani, tj. mi iz svojih džepova. Mislim da u kampanji koja slijedi za promociju našeg zakonoskog akta treba razgovarati i na ove teme, objašnjavati građanima da sve to košta, da to oni plaćaju, da se tu negdje nalazi i cijena kilovat



struje. Dakle, treba skrenuti pažnju da je sve to jedan zatvoreni krug.

Nebojša Medojević, direktor Centra za tranziciju

Ako je tema okruglog stola predlog nacrtu *Zakona o finansiranju političkih partija*, čini mi se da bi bilo mnogo svrsi shodnije da se koncentrišemo na ovaj akt koji ovdje imamo, nego da otvorimo priču o finansiranju političkih partija kao fenomenu, problemu, pojavi, iskustvima, jer bi efikasnije radili. Vama je cilj da prikupite sugestije, komentare, amandmane, kako bi kasnije ovaj tekst Zakona išao u proceduru.

Smatram da bi ovu priču trebalo podijeliti na pet ili šest krupnih tema, kao što su: finansiranje iz javnih izvora, privatne donacije, struktura troškova, izvještavanje, monitoring, nadležno državno tijelo koje treba to da sprovodi, uloga medija i plaćenog vremena u kampanji.

Zlatko Vujović, direktor Centra za monitoring

U ime organizatora, htio sam samo da odgovorim da je naša želja da napravimo kombinaciju uporednih iskustava, do kojih nijesmo mogli da dodemo u našem dosadašnjem radu, a takođe, i konkretno komentarisanje, davanje sugestija, predloga za eventualne izmjene u predlogu Zakona koji smo mi uradili. Tako da je praktično ovaj okrugli sto kombinacija i jednoga i drugoga i nadam se da će svako od učesnika dati konkretan doprinos davanjem predloga ili komentara na predlog nacrtu. Isto tako, izuzetno smo otvoreni i želimo da čujemo što više iskustava da bismo mogli, eventualno, neke ideje do kojih mi nijesmo došli implementirati u prijedlog.

Inače, ovo je samo početak javne rasprave, koja traje mjesec dana, u okviru koje će biti organizovano niz tribina, sastanaka sa predstavnicima političkih partija, te smatram da je sugestija gospodina Medojevića dobra i u liniji onoga što smo mi inače bili i predvidjeli.



Mogućnost korupcije prilikom Finansiranja političkih partija

Nebojša Medojević, direktor Centra za tranziciju

Što se tiče ove tačke dnevnog reda, izborni sistem i troškovi izbora, otvara se nekoliko pitanja, prije svega, regulativa troškova kampanje. Da bismo mogli da regulišemo troškove kampanje, prvo moramo da definišemo šta su troškovi kampanje.

Dakle, prvo što ovome Zakonu fali, je definicija troškova kampanje. Oni se moraju taksativno nabrojati da ne bi bilo kreativnog tumačenja od strane političkih partija. Potrebno je definisati i šta je trošak kampanje; za to su dobri primjeri Australija, Kanada, Koreja, Novi Zeland.

Na primjer, u Zakonu Australije predviđeno je da postoji šest kategorija troškova kampanje. Posebno se pri tome odvajaju oni troškovi koji moraju biti objavljeni, a posebno oni koji ne moraju biti objavljeni.

Od troškova koji moraju biti objavljeni, posebno se navode troškovi za reklame na medijima, proizvodnju reklamnog materijala, bilborde, i sve ostalo. Potrebno je da se i u našem Zakonu vrlo precizno reguliše ova oblast, kako bi se izbjeglo kreativno tumačenje propisa, koje je kod nas inače vrlo ustaljeno.

Takođe, mora se dati definicija operativnih redovnih troškova u okviru te kampanje. Tu spadaju, kao što je to, na primjer, uređeno u Njemačkoj: troškovi osoblja, redovnih poslovnih aktivnosti, redovnog rada partije i tako dalje.

Potrebno je da se preciznije reguliše kako treba praviti izvještaj, a zatim i kako će se vršiti monitoring izvještaja. Jedini pravni osnov za ovu akciju je Zakon. Drugog osnova nemamo da bismo tražili od nekoga da ispoštuje takve obaveze.

U ovom predogu nacrtu Zakona, u članu 7, definisane su zabranjene donacije, to jest, šta partija ne smije primati kao donacije, ali, takođe, treba definisati i zabranjene troškove, to jest na šta partija ne smije da troši novac, što je veoma značajno sa aspekta svrsi shodnosti korišćenja tih sredstava.

Takođe, potrebno je limitirati troškove po određenim stavkama. U nekim državama postoji nezavisna regulativa upravo za praćenje troškova, kao što je neki etički komitet, ili nezavisno zakonodavno tijelo, kako bi se pojačala kontrola, jer ako bi se ostavilo samo *Republičkoj izbornoj komisiji* da ovo prati, onda je vrlo teško očekivati da će ona po kadrovskim materijalnim, ili nekim drugim resursima, moći da vrši kontrolu.

Sa tog aspekta, smatram da je potrebno malo prekonfigurirati članove vezane za regulaciju kampanje, troškove kampanje i posebno treba precizno regulirati sredstva.

Meni se iz člana 10 sredstva ne čine jasnim, a on glasi: „Budžetska sredstva za pokriće troškova izborne kampanje, obezbjeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori i to u iznosu od 0,3% od ukupih budžetskih sredstava Republike.“

Kako budžet za ovu godinu iznosi 647.000.000 DM, to iznosi 1.941.000. Vežano za član 10 ovoga predloga, kada se u članu 12 definišu limiti, a u kojem se navodi da „visina sredstava iz privatnih izvora koje podnosilac proglašene izborne liste prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje ne može preći 20%, od sredstava iz člana 10 ovog Zakona“.

Da li to znači da svaka pojedinačna partija može sakupiti po 20% od iznosa 2.000.000 DM? Jer, ako partija još iz privatnih donacija može da obezbijedi još 400.000 DM, tu se dolazi do potrebe limitiranja određenih sredstava ili treba precizirati taj iznos. Smatram da je iznos od 400.000 DM veoma puno za finansiranje, a složio bih se sa prof. Pavićevićem da je potrebno da Zakon bude restriktivan i da utiče na smanjenje budžeta, na smanjenje finansiranja kampanje, na limitiranje vremena na medijima, a naročito plaćenog vremena.

Smatram da regulativa finansiranja kampanja takode treba da bude dio ovoga Zakona.

Navodim stav 3 član 12 „Udio koji pojedino fizičko lice priloži za troškove kampanje, ne može da prede 0,5% od iznosa propisanog u stavu 2 ovog člana“. Da li se to odnosi na 0,5% od 400.000 DM, što, takode, nije mala suma. Takode, udio koji pojedino pravno lice priloži za troškove kampanje ne može da prede 2% od istog iznosa.

Principijelno, postoje dobre intencije da se uvedu limiti, samo mislim da oni treba da se preciziraju u novčanom iznosu. Ovi procenti mogu da zbune, pa smatram da umjesto njih treba staviti fiksne iznose i takode, treba predvidjeti klauzulu da se oni mogu povećati u procentu u kojem se poveća budžet za naredu godinu.

Predrag Stamatović, Centar za monitoring Komentar u vezi sa troškovima kampanje

Znali smo da postoje dvije vrste rješenja: jedna je ova koju smo mi usvojili, a to je da se sve publikuje, a drugo je to da se neki troškovi publikuju a neki ne publikuju. Odlučili smo se da se sve publikuje, odnosno da svi troškovi kampanje kasnije budu prikazani u izvještaju.

Nebojša Medojević, direktor Centra za tranziciju **Da li neko drugi ocjenjuje koji su to troškovi, i ko?**

To ocjenjuje organ koji je nadležan i kojem se podnosi izvještaj. Ako taj organ kasnije treba da preuzme odgovornost za čitavo funkcionisanje sistema, onda smatram da mu treba podnijeti cjelokupan izvještaj.

Kada se nabrajaju troškovi, moguće je biti precizniji. Odlučili smo se za ovu vremensku distancu: od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora. Ima i drugačijih uporednih iskustava ali mi smo ovakvo rješenje našli za odgovarajuće.

Načelno pitanje, koje je danas postavljeno, je pitanje organa koji treba da vrši kontrolu. Problem je u tome što ne mislimo da postojeća izborna komisija, kao takva, treba da vrši kontrolu, i Crna Gora mora konačno da dobije *Republičku izbornu komisiju* kakva treba da bude: profesionalna, tehnički opremljena, koja može u svakom momentu da podnese sve moguće izvještaje, da izvrši kontrolu, da svakoj firmi na njen zahtjev izda potvrdu da nije učestvovala u finansiranju kampanje i tako dalje.

U tom smislu, bojim se da smo pogrešno shvaćeni jer mi ne mislimo pri tome na ovu postojeću *Republički izbornu komisiju* nego na neku novu, naravno.

Vladimir Savković, Centar za monitoring **Komentar na izlaganje Nebojše Medojevića**

Smatrali smo da je finansiranje političkih partija bilo potrebno procentualno ograničiti zbog toga što je procenat od 0,3% od ukupnih budžetskih sredstava, naravno, podložan izmjeni, ali, u principu, nije tako loše ostaviti ga kao procenat jer ga je lako izračunati, a i procenat je apsolutna brojka i bez obzira na to što je kao procenat ovdje ostavljen, mislim da se budžetska sredstva za konkretnu godinu uvijek unaprijed znaju.

Sa druge strane, interesantno je ono što je gospodin Medojević pomenuo, a to je član 12, stav 2: „Visina sredstava iz privatnih izvora, koje podnosilac proglašene izborne liste prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje, ne može preći 20% sredstava iz člana 10 ovog Zakona“.

Upravo je intencija bila da se odredi da svaka stranka ne može preći visinu od 100% od sredstava koja dobije za izbornu kampanju od strane države. To bi značilo određivanje nečega što nije određeno, odnos-

no određivanje nečega nekom neodređenom brojkom, jer mi ne znamo koliko će za finansiranje izborne kampanje dobiti pojedina politička stranka, iz prostog razloga što njeni troškovi za izbornu kampanju djelimično zavise i od njenog uspjeha u samom izbornom procesu.

Finansiranje iz privatnih izvora značilo bi da se dobija prije nego što se okonča sam izborni proces, odnosno izbornim danom, tako da ne bismo znali koji je to limit privatnih izvora koji bi jedna politička stranka mogla da prikuplja na osnovu ovoga, jer je iznos, kojim bismo definisali to kao takav, neizvjestan. Zbog toga smo pristupili ovoj formulaciji stava 2, člana 12 što znači da visina sredstava ne može preći 20% sredstava iz člana 10 ovog Zakona. Sredstva iz člana 10 ovog Zakona jesu apsolutan iznos, to su ukupna sredstva koja su predviđena za finansiranje izborne kampanje svih političkih stranaka u Crnoj Gori. Naravno, ukoliko se, radi o parlamentarnim izborima, a isto se shodno tome odnosi i na opštinske izbore.

Što se tiče samog procenta od 20%, to zaista jeste 400.00 DM, ali, u principu polazili smo od toga da država ima ne samo pravo već i obavezu da finansira političke partije, obzirom da im stavlja u zadatak niz značajnih funkcija u opstanku, napredku društva i održavanju čitavog onog sistema vrijednosti na kojem počivaju jedno društvo i država. Isto tako, političke partije imaju pravo da na tom političkom tržištu iskažu jednu slobodnu konkurenciju u prikupljanju političkih sredstava. Upravo se ta slobodna konkurencija ogleda kroz mogućnost da prikupe izvjestan limit tih sredstava. Sasvim je sigurno da neće svaka politička partija prikupiti toliko sredstava, ali ovim smo htjeli da ostavimo političkim partijama mogućnost da iskažu svoju konkurentnost, sposobnost, da priđu biračima, da osvoje vlast, upravo kroz omogućavanje, odnosno ostvarivanje kontakta sa biračima, koji bi im omogućio materijalnu podlogu, odnosno finansiranje. Tu se uočava i sposobnost pojedinih partija da prikupe određena materijalna sredstva. Naravno da to otvara mogućnosti finansiranja vladajućih partija i nekih opozicionih partija od strane njihovih prijatelja, koji su, recimo, finansijski magnati ili tome slično. Ali, u skladu sa tim, mi smo u članu 12, u stavu 3, naveli da najveći iznos koji pojedino pravno lice može da uloži u izbornu kampanju ne može preći 2% od tog iznosa. Mislimo da je to jedan dosta dobar korektivan mehanizam. Naravno da smo spremni da čujemo da li neko predlaže neki bolji korektivni mehanizam, jer sam siguran da bismo mogli da nađemo jedan konsenzus i kompromis kako bismo ga ugradili u ovaj tekst.

Redovni troškovi političkih partija spadaju u finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija, a partija mora da obavlja svoje redovne aktivnosti i u toku predizborne kampanje. U tom smislu, u članu 9 postoji jedna, po mom mišljenju, ne toliko uopštena definicija samih sredstava

izborne kampanje. Samo bih dodao da se u članu 9 podrazumijevaju i troškovi koji se odnose na predizborne skupove, pri čemu se, naravno, ostavlja određeno diskreciono pravo, jer se ne može sve zakonom regulisati, kao ni podzakonskim aktima. Jednostavno, mora se ostaviti izvjesno povjerenje u organe koji primjenjuju ovaj zakon, jer to je način na koji funkcionišu pravni sistemi svugdje u svijetu. Apsolutno se slažem da se nadležnim organima ne ostavlja previše diskrecionog prava, ali teško da se može ići u neku preregulaciju jer bi nas to dovelo do mnogih nedoumica i komplikacija.

Nebojša Medojević, *direktor Centra za tranziciju* **Komentar**

Da li se restrikcije u članu 7 odnose samo na zabranu u toku redovnih aktivnosti ili i u toku kampanje član 7. „Zabranjeno je primanje finansijske i materijalne pomoći od stranih država“, da li se on odnosi generalno na finansiranje političkih partija samo za redovne aktivnosti, ili i za kampanju?

Zatim vezano za član 12, stav 3, kada je u pitanju limit za udio, nije dovoljno navesti jedno pravno lice već je potrebno navesti sva povezana pravna lica; jer iz jednog holdinga može da bude dvadeset pravnih lica, svako od njih da izfinansira i da to, u stvari, bude jedan subjekt finansiranja. U tom smislu, neophodno je uvesti definiciju pravnog lica i povezanih pravnih lica i definiciju donatora, kako bismo mogli da pratimo limite koji su ovdje definisani.

Segment koji je vrlo važan u čitavom poslovanju i finansiranju političkih partija jesu preduzeća političkih partija, koja ovdje uopšte nijesu obuhvaćena.

Političke partije imaju regularne račune i imaju tajne račune preko svojih privrednih preduzeća, koja oni kontrolišu i kojima se namještaju poslovi. Naročito za vladajuće partije, to su vrlo profitabilna i vrlo moćna preduzeća, koja su izvan pravnog sistema republike.

Moje mišljenje je da bi u tom pogledu trebalo zabraniti političkim partijama da imaju privredna preduzeća, da budu vlasnici privrednih preduzeća i da se bave preduzetničkom djelatnošću, a koja nije direktno vezana za njihov osnovni cilj funkcionisanja, bavljenje politikom, učestvovanje na izborima i vršenje vlasti.

Upravo navedena preduzeća predstavljaju glavni izvor korupcije u finansiranju političkih partija, i dominantan izvor finansiranja političkih partija u Crnoj Gori.



Predrag Stamatović, *Centar za monitoring* odgovor na izlaganje gospodina Medojevića

Lično se ne slažem sa mišljenjem da političkim partijama treba zabraniti da imaju sopstvena preduzeća, odnosno da imaju prihode od tih aktivnosti. Smatram da bi takva zabrana značila unaprijed priznanje nekoga ko treba da kontroliše rad političke partije da ga ne može kontrolisati.

Takođe, i u većini uporednih iskustava političkim partijama je dozvoljeno da imaju prihode od privrednih aktivnosti.

Preduzeće osnovano od strane političke partije podliježe svim mogućim propisima u državi u kojoj je osnovano i između ostalog, i ovom Zakonu.

Željko Tomović, *Ministarstvo pravde*

U toku čitanja teksta ovog predloga Zakona, zapazio sam sledeće pitanje kao neregulisano: „sloboda udruživanja se realizuje na različite načine: kroz političke partije, nevladine organizacije i tome slično“.

Zakon o nevladinim organizacijama pruža ovdje jednu mogućnost koja bi se mogla primijeniti na političke partije, i ne vidim razlog da ne bude primijenjena. Naime, taj Zakon dozvoljava nevladinim organizacijama da se bave i drugim djelatnostima, ali pod uslovom da iz tih djelatnosti finansiraju svoje projekte.

Potpuno razumijem intenciju, o kojoj govori gospodin Medojević, da se ograniči finansiranje od strane političkih partija i da im se ograniči njihovo raspolaganje sredstvima, ali ne potpuno, nego jasno i javno, u cilju finansiranja njihovih projekata, jer mi danas ne vidimo da one finansiraju neke konkretne projekte.

Troškovi oko izbora predstavljaju samo dio finansiranja. I zbog čega ne dozvoliti da sami steknu sredstva, sami finansiraju svoju kampanju, svoju djelatnost? Ali da to čine javno, u skladu sa programom koji ima ta politička partija.

Prof. dr. Dragan Prija, *Pravni fakultet*

Ja ću reći nekoliko riječi oko implementacije, odnosno načina implementacije ovog Zakona, jer mislim da je suština u tome da kod svih ovih zakonskih tekstova treba puno voditi računa o tome kako će oni biti sprovedeni.



Mislim da nacrt koji imamo pred nama ne daje ogovarajuće rješenje za to iz prostog razloga što je *Republička izborna komisija* ta koja treba sve da sprovede. Ako uzmemo u obzir neke od njenih obaveza iz člana 7, i to: „Privredno društvo i preduzetnik koji, po dogovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavljaju javne usluge a za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa i četiri godine nakon njegovog završetka, ne mogu davati prioge političkim strankama i drugim podnosiocima proglašenih izbornih lista“ postavlja se pitanje da li *Republička izborna komisija* može to sve da kontroliše, jer sumnjam da je ona za to opremljena i da može sve to da obavi.

Zalažem se za rješenje da postoji novi organ, nova komisija, koja će da vrši samo finansijsku kontrolu političkih partija i njihovog finansiranja. Uz to je povezano i pitanje transparentnosti rada te komisije, i malo me čudi rješenje da se objavljuju samo izvještaji, i to u dnevnom listu „Pobjeda“. Sve ono što radi komisija treba da bude apsolutno transparentno, i zato treba koristiti sve vrste informisanja.

Kada bismo se skoncentrisali na samu implementaciju, uvidjeli bismo da u mnogim segmentima ovog nacrtu Zakona treba malo produbljenije odrediti način te kontrole. Na primjer, u članu 18 se kaže „političke stranke svojim statutom će regulisati način vršenja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja“. Mislim da je ovdje unutrašnja kontrola ostavljena na slobodu političkim partijama da one same sebe kontrolišu. Sumnjam da se samim ovim mogu dobiti neki pozitivni efekti i smatram da bi trebalo u samom zakonu uvesti novi organ, osmisliti detaljno nadležnosti tog organa, način funkcionisanja i njegov transparentan rad, jer to će biti ključni razlog za to da li će ovaj Zakon uspjeti ili neće.

Samo usvajanje ovog Zakona ne bi pružilo nikakav efekat. Njegova primjena u stvari treba da bude praćena i ona treba da pokaže rezultate - transparentnost i efikasnost. Zbog toga je potrebno, po mom mišljenju, to i uraditi.



FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

Prof. dr Vladimir Goati,
šef radne grupe Centra za monitoring

Moja teza je da su političke stranke ključni agens onoga, što bi se reklo, velikog transfera državnih ili društvenih para u neke privatne ili grupne džepove. U Srbiji je javnost iritirana onom svakodnevnom, takozvanom sitnom korupcijom, koja se može lako egzaktno utvrditi u zdravstvu, u prosveti. To je nekih 50 ili 100 DM, i to jeste jedna porazna stvar za vladajući politički poredak, ali, sa druge strane, jako malo novca se posvećuje onim ogromnim novčanim sumama koje se mjere ne stotinama nego milionima maraka.

U Srbiji je 1994. godine objavljeno da je samo jedan donator dao *Srpskom pokretu obnove* u toku protekle godine 2.000.000 DM, što nije demantovano.

Radeći u jednoj međunarodnoj grupi oko finansiranja stranaka, istraživao sam koliko novca je potrošeno za pobjedničke izbore za *Demokratsku opoziciju Srbije* u septembru mjesecu 2001. godine. Suma do koje sam ja došao, na osnovu raznih izvora, pri čemu ne mogu da se pozovem ni na jedan konkretno, jeste negdje oko 4.000.000 DM. Porijeklo tog novca nije poznato.

Kod nas se govori puno o komparativnim iskustvima, o zemljama koje imaju vladavinu prava, koje imaju tradiciju prave države, ali se i tamo događaju ogromne finasijske afere i uvijek su u pitanju partije. Veoma je zanimljiva činjenica da krupne novčane afere uvijek idu kroz političke stranke.

Problem je tim prije veći kod nas, u Srbiji i Crnoj Gori, jer je u toku ogromni proces promjene vlasništva. Taj proces se odvija u jednom nepotpunom normativnom definisanju i vrlo slaboj vladavini prava i pravne države. U takvim okolnostima, sigurno je da veliki broj ljudi jedan dio sredstava skreće, i skrenuo je, u vlastite džepove.

Ako je u ovoj zemlji, kako se tvrdi, u sivoj ekonomiji oko 50% sredstava, onda veliki dio tog novca, zapravo, tu i završava. To je, takode, veliki problem.

Ono što sam, takode, primijetio jeste da i kada zakoni postoje i kada obavezuju partije na javnost finansiranja - oni se jednostavno ne sprovode. To je slučaj sa većinom zemalja istočne Evrope, pri čemu se Poljska i češka javljaju kao izuzeci. U ostalim zemljama, zakonska rješenja



manje više postoje, ali partije ne publikuju finansiranje tako da niko ne zna koliko sredstava se dobija a koliko se troši.

U toj oblasti postoji jedan zid ćutanja, i ako mi sa ovim Zakonom uspijemo da promijenimo jedan dio, učinili smo veliku stvar. Ideja i smisao ovakvog Zakona jeste da se povećaju rizici za postojeće probleme, da se smanji mogućnost da se tako nešto čini.

Zakoni sami po sebi ne mogu da iskorijene negativne pojave u društvu, ali mogu da povećaju rizike i upravo je to i cilj.

U Srbiji i Crnoj Gori, pored siromaštva koje predstavlja ekonomski problem i ogromne polarizacije društva, postoji još jedan problem o kojem je i gospodin Pavićević govorio, a to je da, po *Zakonu o izborima* od 1998. godine, partija daje svoju listu i iz te liste je poslije toga dužna da, ako je dobila dvadeset mandata, deset njih po redosledu raspodijeli, a ostalih deset da raspodijeli po svojoj volji. Za razliku od ovog rješenja u Crnoj Gori, u Srbiji postoji mogućnost da partija 100% raspodijeli mandate po svojoj volji. Nijedna ni druga situacija, ne postoje nigdje u svijetu.

Ovakvo rješenje je neobična forma posrednog proporcionalnog rješenja. To ne kažem samo da bih naglasio još jednu egzotičnost ovog tla, a ima ih puno, već zato što ovo rješenje biznis stranu čitavog ovog posla čini daleko zanimljivijom.

Ako lider političke partije, a to može da se očekuje, prodaje mjesa (što se u praksi ne naziva tako već se koriste drugi termini), to ima varijabilnu cijenu, jer ako je partija dobro prošla na izborima, onda se mora platiti više.

Smisao i cilj ovoga Zakona jeste da pokušamo da podignemo i personalizujemo odgovornost u partiji, jer tu krivične odgovornosti nema: u pitanju je politička odgovornost.

Drew Engel, ABA/CELI

Želio bih da se zahvalim što ste organizovali jedan ovakav skup koji u sebi sakuplja čitavo civilno društvo i sva rješenja koja se konkretno tiču civilnog društva i, takođe, što je očigledno, političkih partija. Izvinjavam se što nijesam mogao pročitati ovaj nacrt Zakona, jer ne govorim baš dobro vaš jezik.

Podržavam vas u tome što pokušavate da promijenite finansiranje izborne kampanje u Crnoj Gori. Jedino što vam mogu ponuditi danas jesu neka iskustva u Sjedinjenim Američkim Državama, i govoriću o temi koja se tiče limita.

U Sjedinjenim Američkim Državama, težilo se da se postave limiti kada su u pitanju donacije. Ti limiti dovodeni su u vezu sa izazovima u sud-

stvu. Sami sudovi su isticali da je trošenje novca ekvivalent slobodi govora.

Mislim da se krećete u pravom smjeru, kada je u pitanju određivanje limita. Jedino nijesam siguran da li su vašim nacrtom pokrivene donacije. U SAD-u, političke partije dobijaju novac na ime edukacije, borbe protiv kriminala, zdravstva ili ostalih velikih ciljeva.

Želim da skrenem pažnju na to, da ako su u jednoj oblasti određeni limiti, ljudi uvijek pokušavaju da zaobidu ta ograničenja i pronadu neki drugi način kako bi dali novac za kandidata kojem žele pobjedu.

Još jednom vam aplaudiram zbog toga što pokušavate da uradite jednu baš bitnu i dobru stvar ovdje danas.

Nebojša Medojević, *direktor Centra za tranziciju* tehnička sugestija

Svi zakoni koje mi usvajamo imaju svoju značajnu antikorupcijsku komponentu. Mislim da treba dodati i opštu generalnu zabranu, koja je ovdje djelimično zakačena. Smatram da je potrebno i uopšteno naglasiti da zabranjeno bilo kakvo primanje u gotovom novcu za koji postoje indicije ili osnovane sumnje da je mogao nastati iz nekih nelegalnih aktivnosti, dakle, švercom, pranjem novca i sličnim stvarima. Naravno da je to teško regulisati. Želim da naglasim ono što je dobro u ovom Zakonu, a to je da partije treba da daju svoj doprinos u povećanju etičkih standarda u bavljanju politikom i vršenju javnih funkcija.

Trebalo bi definisati izvore prihoda, kao i definisati da je politička partija dužna da odbije poklone za koje postoje indicije da potiču iz nelegalnih aktivnosti, bez obzira na želju donatora. Smatram da bi politička partija o odbijanju trebala da sastavlja pismenu odluku u takvim slučajevima.

Takođe, smatram da je potrebno regulisati i zaduživanje političkih partija kao pravnih lica kod komercijalnih banaka, što je, takođe, jedan od mogućih načina uzimanja benefita koji partijama ne pripadaju. Ima iskustava gdje se partijama ne dozvoljava zaduživanje kod komercijalnih banaka u većinskom vlasništvu državnih preduzeća.

Stav 2 i 3 člana 7 malo treba preformulisati, ne u smislu javnih usluga nego u smislu svih onih koji imaju ugovor sa državom vezano za javne nabavke.

Osim zaduživanja, smatram da je važno definisati tipove imovine koje mogu imati političke partije. One ne mogu imati hartije od vrijednosti, državne obveznice i ne smiju da se bave tim aktivnostima.

U članu 8 navodi se: „Zabranjeno je vršenje bilo kakvog oblika pri-

tiska na fizička i pravna lica". To je krivično djelo koje je već definisano tako da treba definisati u kojem smjeru je taj pritisak: od političke partije prema donatoru, ili od donatora prema političkoj partiji.

Posebnu pažnju treba posvetiti primjeni ovog Zakona u smislu postojanja jednog nezavisnog organa koji će to kontrolisati.

Zakon o finansiranju političkih partija jedan od vidova borbe protiv korupcije

Predrag Stamatović, *Centar za monitoring*

Mislim da se kao ključno pitanje na ovoj raspravi javlja pitanje: ko treba da vrši kontrolu? Mi smo se u tom smislu opredijelili da to bude proširena nadležnost Republičke izborne komisije, da se ona kadrovski i tehnički ojača.

Ovakvo naše opredjeljenje ima uporište u uporednom iskustvu, prije svega u SAD-u, gdje je to stalni posao Centralne izborne komisije.

Smatramo da postoji još jedan razlog zašto kontrolu treba ostaviti komisiji, nekoj novoj, makar nekom njenom poddjelu, a to jezato što je izborna kampanja i rad političkih stranaka usko vezan za izbore, a ako je Republičkoj izbornoj komisiji dato da kontroliše izborni proces u svim ostalim njegovim djelovima, ne čini mi se da se može braniti argument da sada njoj treba oduzeti kontrolu finansiranja političkih partija i to dati nekoj drugoj, novoj organizaciji, samo zato što će da bude nova.

To je, možda, i najjači argument, ako smatramo da je kompromitovana Republička izborna komisija za neku novu komisiju. Što se partija tiče, ne vidim razlog da to ne bude proširena Republička izborna komisija, neki njen poddio koji će se baviti kontrolom i istraživanjem.

U suprotnom, ako napravimo neku novu organizaciju, ona će morati da bude u jednom svakodnevnom kontaktu sa Republičkom izbornom komisijom.

Znači, jedini razlog koji govori u prilog osnivanju neke nove organizacije umjesto Republičke izborne komisije jeste u tome što postoje mišljenja da je dosadašnji rad Republičke izborne komisije kompromitovao tu instituciju, što po mom mišljenju nije tako.

Znači, kao ključno pitanje javlja se: da li je potrebno da se osniva novi organ ili da se Republička izborna komisija tehnički opremi i da joj se prošire nadležnosti.

**Jelica Petrović, *Cesid***

Smatram da je dosta veliki posao da *Republička izborna komisija* obavlja poslove finansijske kontrole. U normalnim privredama, to je posao poreskog sistema. Ako hoćemo da se prati finansiranje i kampanja političkih stranaka, onda to moraju da prate zadužene institucije sistema, odnosno države.

Mislim da to svakako ne treba da radi *Republička izborna komisija*, jer to je onda van sistema. U tom slučaju, ona prati novčane tokove samo političkih stranaka, pri čemu se postavlja pitanje; šta onda rade poreski organi.

Politička stranka mora da bude praćena na način kako su praćena sva druga pravna lica. Slažem se da moraju da postoje samostalne revizorske kuće koje će da prate finansiranje političkih stranaka. To ne mora da bude jednom utvrđeno revizorsko tijelo naprotiv, mislim da te revizorske kuće trebaju da se mijenjaju svake godine, i da ih država plaća.

Smatram da je to jedini način da finansiranje političkih partija bude transparentno i javno. Smatram da je nemoguć zahtjev da *Republička izborna komisija* preuzme posao finansijske kontrole.

Predrag Stamatović, *Centar za monitoring*

U članu 17 našeg predloga piše da je „politička stranka obavezna da vodi knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima. Knjigovodstvo se vodi po porijeklu, visini i strukturi prihoda i rashoda, u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo.

Knjigovodstvene knjige koje vode političke partije u svakom momentu podliježu kontroli nadležnih organa. Politička stranka je dužna da službi za pravni promet podnosi završni račun za svaku godinu. Završni račun iz stava 4 ovog člana ima karakter javne isprave“.

Dakle, to nije sporno - njeno finansijsko poslovanje podliježe kontroli poreskih organa. Slažem se sa gospodinom Medojevićem da je potrebno da postoji dupla kontrola, jer je specifična oblast u pitanju, samo je pitanje sada ko treba da vrši tu duplu kontrolu.

Takođe, smatram da je potrebno da to bude jedno permanentno tijelo, i to ono tijelo koje je odgovorno za onaj drugi dio izbornog procesa, jer ako odvojimo kontrolu od *Republičke izborne komisije*, pitanje je onda da li ona može da odgovara za regularnost cjelokupnog izbornog procesa.



Vladimir Savković, Centar za monitoring

Slažem se da postoji mogućnost da se eventualno odredi godišnja revizija finansijskog poslovanja političkih stranaka od strane nezavisne revizorske kuće. Mi smo se u neku ruku nosili tom mišlju. Razmišljali smo da li da to ostavimo kao diskreciono pravo *Republičke izborne komisije*, da li da to uopšte unosimo, odredimo kao obavezu. Ali ono ušto smo sigurni jeste da kada bi se sada vršila ta revizija, nju ne bi prošla ni jedna politička partija.

U svakom slučaju, mislim da je to još jedan dodatni način i modalitet kontrole finansiranja i poslovanja političkih partija i o tome, svakako, treba razmisliti.

Vanja Škorić, Gong

S obzirom na to da je ovdje riječ o kontroli od strane državnih organa, htjela bih samo napomenuti kako je to predloženo za naš *Zakon o političkim strankama*. Kod nas postoji kontrola od strane državnog ureda za reviziju gdje se finansijska izvješća stranaka od njihovih prihoda i rashoda, kao i od kampanja, podnose državnom uredu za reviziju i onda se to dostavlja parlamentarnom odboru za Ustav i Poslovnik.

Postoje dva elementa kontrole koja bih ja htjela spomenuti i za koja nijesam vidjela da su detaljno uređena u zakonu a to su: sama kontrola unutar stranke i kontrola od strane javnosti, znači, transparentnost finansijskih izvješća.

Kao predstavnica nevladine udruge, mi se najviše bavimo transparentnošću i kontrolom od strane javnosti. Kod nas je predviđeno da svaki član političke stranke ima pravo uvida u registar donacija koje je stranka dužna voditi. Izvode iz registra donacija stranka je dužna podnijeti parlamentarnom odboru.

Svaka osoba ima pravo na besplatan pristup i uvid u podatke, u izvode iz registra donacija političke stranke, koji, naravno, moraju biti objavljeni u *Službenom listu Republike Hrvatske*.

Isto pravilo važi i za izvještaje o finansiranju kampanja. Svaki član stranke, što je precizno propisano u predlogu zakona, ima pravo uvida u finansijske izvještaje kampanje njegove stranke koji se objavljuju u *Službenom listu Republike Hrvatske*, koji je dostupan svima, a isto tako svaka osoba će imati pravo tražiti od odbora za Ustav besplatan uvid i pravo na kopiju izvoda.

Neki aspekti finansiranja političkih stranaka

Vladimir Savković, *Centar za monitoring*

Kada je u pitanju konkretno transparentnost, predviđeno je u članu 15 da se izvještaj o finansijskom poslovanju za vrijeme izborne kampanje podnosi *Republičkoj izbornoj komisiji*, i da se ti izvještaji objavljuju u dnevnom listu „Pobjeda“.

Stvar je modaliteta da li će to bit dnevni list „Pobjeda“ ili „Službeni list“. U principu, smatramo da je dnevni list „Pobjeda“, pristupačniji i poznatiji široj javnosti nego „Službeni list“.

Takođe, odredili smo da knjigovodstvene knjige, koje vode političke stranke, u svakom momentu podliježu kontroli nadležnih organa i da je politička stranka dužna *Službi za platni promet* podnijeti završni račun za svaku godinu.

U stavu 5 člana 17 utvrdili smo da završni račun iz stava 4 ovog člana ima karakter javne isprave. U principu, javna isprava je apsolutno dostupna svakom zainteresovanom licu.

Vežano za unutrašnju kontrolu, politička stranka je obavezna prema članu 18 da svojim statutom reguliše način vršenja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja. Smatramo da nije podobno određivati ovim zakonom kako politička stranka treba da vrši tu kontrolu. To je ostavljeno političkim strankama da same odrede.

Ovaj Zakon se prije svega bavi onim eksternim vidom kontrole od strane šire društvene zajednice.

Sa druge strane, u stavu 2 ovog člana određeno je da statutom stranke mora biti određen organ stranke odgovoran za finansijsko poslovanje, kao i pravo člana stranke da se upozna sa prihodima i rashodima stranke.

Htio sam da obratim pažnju na jednu činjenicu, a to je finansiranje balansa i odnosa kada je u pitanju finansiranje političkih partija od strane države, to jest iz javnih izvora, i finansiranje političkih partija iz privatnih izvora.

U savremenom svijetu vodi se jedna intezivna debata o modalitetima finansiranja političkih stranaka, kako u namanje razvijenim tako i u najrazvijenijim zemljama, kako u pogledu demokratskih institucija tako i u privrednom pogledu.

Značaj izgradnje sistema finansiranja političkih partija na jasnim i preciznim, ali i pravednim i dobro izbalansiranim kriterijumima, danas dodatno pojačava i činjenica da se, kao rezultat sve veće kompleksnosti i



brojnosti sredstava masovne komunikacije sa potencijalnim biračima, multiplikuje i količina novca i drugih materijalnih sredstava neophodnih za uspješno sprovođenje onoga što se kod nas već desetak godina popularno naziva predizbornom kampanjom.

Bez obzira na različite stavove oko rješenja sve izraženijih problema u implementaciji osnovnih principa na kojima počivaju predstavničke demokratije, meni se kao jedino nameće sledeće zapažanje.

Istorijski gledano, političke partije su se prvobitno javile u formi dobrovoljnih, neformalnih i neinstitucionalizovanih udruženja političkih istomišljenika. Kao takve, one su svoje djelatnosti finansirale iz sopstvenih i drugih privatnih izvora.

Međutim, političke partije, vremenom, kroz širenje svoje organizacione strukture i spektra djelatnosti, dobijaju na svom značaju i prelaze u rang najbitnijih aktera političkog života društva u kojem egzistiraju.

Kao rezultat ovoga javlja se i razumljiv interes države za regulisanje njihovih sveukupnih aktivnosti. Kao posledica toga je, konačno, učinjeno ustavnim i zakonskim normama, imperativnim uobličavanjem statusa i djelatnosti političkih partija.

Najzad, kao logična posledica, institucionalizacije političkih partija, javljaju se u sklopu ovog procesa i propisi o njihovom finansiranju od strane države. Ovo zbog toga što je jedino pravedno da država dajući političkim partijama značajnu, ako ne i najznačajniju ulogu u političkom i uopšte, društvenom životu, istovremeno i kroz njihovo direktno finansiranje preuzme na sebe i svoj dio odgovornosti za uspješno ostvarenje te uloge.

U našem društvu, uloga političkih partija, bilo da se nalaze u poziciji ili opoziciji, jeste da kroz izbalansiran odnos sa civilnim sektorom i nevladinim organizacijama krenu u sveobuhvatnu reformu bez odlaganja.

Imajući u vidu značajnu ulogu političkih partija u društvu, jasno je da država mora na sebe preuzeti odgovornost za sve ono što im stavlja u dužnost i u zadatak, i kroz njihovo direktno finansiranje.

U koncipiranju ovog Zakona odlučili smo se za dva paralelna izvora finansiranja; to su javni i privatni izvori. To što državno finansiranje postoji ne znači da treba odustati od privatnog finansiranja. Naprotiv, potrebno je samo naći pravu mjeru. U ovom slučaju, to je pravi odnos, odnosno proporcija između ova dva bazična oblika finansiranja političkih stranaka.

Ta proporcija mora biti takva da omogući državi da visinom svog učešća u finansiranju sa jedne strane obezbijedi svoje pravo da zahtijeva od političkih partija izvršenje izvjesnih, za društvo i državu posebno značajnih funkcija, kao i da vrši kontrolu nad time, i, sa druge strane, da omogući političkim partijama da kroz privatne izvore finansiranja iskažu svoju kreativnost, da dodu do donatora i razviju prijeko potrebnu zdravu

konkurenciju.

Odlučili smo se da je finansiranje iz javnih i privatnih izvora u odnosu pedeset naspram pedeset. Kada je u pitanju redovno funkcionisanje političkih stranaka, predviđeno je ovim zakonom da se 50% sredstava za njihovo funkcionisanje obezbjeđuje iz javnih izvora, a da ostalih pedeset posto oni mogu, ali ne moraju, obezbijediti iz privatnih izvora.

Kada je u pitanju izborna kampanja, tu smo čak malo prešli i u korist privatnih izvora finansiranja.

Što se tiče potrebe da se u Zakonu odredi da politička partija ne smije da prima materijalna sredstva ukoliko postoji realna sumnja da su ta sredstva potekla ili potiču iz nezakonitih aktivnosti, složio bih se sa time kada ne bi postojao jedan mali problem, a to je da je ovakva zabrana praktično potpuno neefikasna, iz prostog razloga što mi nemamo pravni standard o tome koja su to sredstva koja potiču iz sumnjivih izvora.

U svakom konkretnom slučaju to bi moglo da dovede do primjene diskrecionog prava u krajnjoj liniji suda, koji vodi računa o eventualnom krivičnom djelu koje je učinjeno povodom primanja takvih sredstava. Ali kada se sud odlučiti da je politička stranka, ili odgovorno lice u okviru nje, znalo, ili je prema okolnostima slučaja moralo znati da se radi o sredstvima iz sumnjivih izvora, to je pravni standard koji nijesam siguran da bismo ovim zakonom mogli da definišemo.

Zbog toga mislim da bi dobro bilo ostaviti samoj praksi ili, možda, političkom i parlamentarnom životu ubuduće da iskristališe ovaj standard i, ako ga iskristališe, da ga onda i pravno uobličimo.

Što se tiče pitanja zaduživanja političkih partija kod banaka, predviđeno je u nacrtu da je zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći od preduzeća sa učešćem državnog kapitala.

Ako se složimo sa tim da ne dozvolimo finansiranje, odnosno kreditiranje političkih stranaka od strane banaka koje su dijelom ili u potpunosti u državnom vlasništvu, ipak ne vidim razlog da zabranimo takvo finansiranje od strane poslovnih banaka koje nijesu ni dijelom, a ni u cjelini, u državnom vlasništvu. Mislim da bi to ipak bila zabrana nekih osnovnih sloboda bavljenja bilo kakvom privrednom djelatnošću, iako politička stranka, naravno, nije privredna organizacija.

Nebojša Medojević, *direktor Centra za tranziciju* komentar na izlaganje gospođe Jelice Petrović

Stvar koja je vrlo važna jeste; na koji način se vrši kontrola finansija jedne politička stranke. Jedna vrsta kontrole je redovna kontrola finansijskih knjiga jedne stranke koje ona vodi.

Na osnovu mojih saznanja mogu reći da ljudi iz finansijske policije uopšte ne znaju kako da tretiraju političke partije. Kao posljedica toga jeste i činjenica da nijedna politička partija nije podnijela završni račun za prethodnu godinu, iako je na to bila obavezana.

Ne postoji politička volja za kontrolom, i u tome jeste problem.

Pored *Republičke izborne komisije*, neophodno je formirati još jedno tijelo, a da li u okviru *Republičke izborne komisije* - to treba predvidjeti Zakonom.

Zakonom je neophodno precizno regulisati sastav, nadležnosti, način rada i ovlašćenja toga tijela. Takode, neophodno je precizno regulisati kršenje normi ovoga Zakona.

Što se tiče izvora sredstava, to je vrlo ozbiljna stvar koja je standardizovana konvencijom od strane Savjeta Evrope o korišćenju sredstava za koje postoji indicija da su nastala nezakonitim radnjama. Dakle, u pitanju je uopštena norma.

Profesor Veselin Pavićević, *Centar za monitoring*

Političku stranku neophodno je posmatrati iz više uglova. Treba je odvojiti kao pravni subjekat i kao subjekat u životu političke zajednice, pa prema tome postoje dva načina da joj se izreče sankcija. Jedna je Ustavom propisana, a to je da se zabrani rad političkim partijama koje raspiruju nacionalizam. Ako stranka ne podnese izvještaj *Republičkoj izbornoj komisiji*, sankcije se odnose na benefite iz državnog budžeta. Međutim, u tom slučaju se ne mogu zabraniti privatne donacije.

Po mom sudu, ključno je kanalisati tokove novca iz budžeta i reducirati broj potencijalnih korisnika tih sredstava. Uštede sredstava u budžetu mogu se napraviti kroz restriktivniji pristup učešću u izborima.

U ovom Zakonu ne vidim jednu normu koja bi, po mom mišljenju, trebalo da se nade mjesta, a to je avansno plaćanje za učešće u izbornoj utakmici. Nijesam za to da nekome treba unaprijed dati sredstva, ako se izvjesno zna da nema šanse.

Vladimir Savković, Centar za monitoring
pitanje za profesora Veselina Pavićevića:

Vežano za procenat glasova koji je potreban da bi neko uopšte dobio dio novca predviđen za izbornu kampanju, mi smo prilikom koncipiranja ovog zakona išli na jedno restriktivnije rješenje. Tako smo umjesto 30% naprama 70% odredili da ta srazmjera bude 20% naprema 80%, znači, da se 20% sredstava predviđenih za izbornu kampanju dijeli odmah svim podnosiocima potvrđenih izbornih lista, a ostalih 80% prema učinku, znači partijama koje su ušle u Parlament.

Postavlja se pitanje balansa između dva principa: jedan je da ne želimo da favorizujemo uzimanje novca, odnosno učestvovanje u izbornoj trci samo radi uzimanja novca, a drugi princip je da ne želimo da dozvolimo da ovaj Zakon služi za fiksiranje postojećeg stanja i odnosa snaga.

Htio bih da čujem od vas, konkretan predlog rješenja koje bi napravilo balans između ta dva principa.

Prof. Veselin Pavićević, Centar za monitoring
odgovor:

Ozbiljno je pitanje da li to što smatramo da ne postoji potreba da Republička izborna komisija, kao organ koji je već sastavljen od stručnjaka, koji se razumiju u izbore i izborne sisteme i uopšte u političku i izbornu scenu Crne Gore, a moramo priznati u Crnoj Gori, ipak, ima mali broj, bude zamijenjena jednim novim organom, sa novim ljudima, koje bismo morali da obučavamo da rade neke poslove vezane ne samo za kontrolu finansiranja političkih partija već i poslove koji su veoma blisko vezani za finansiranje političkih partija, a to su upravo poslovi izbora i izbornog procesa.

Zbog toga smo ovim Zakonom predložili da *Republička izborna komisija* bude ta koja će vršiti kontrolu finansijskog poslovanja političkih partija.

Koji bi bolji način za kontrolisanje finansijskog poslovanja političkih stranaka bio nego da se mladi ljudi uposle pri *Republičkoj izornoj komisiji* i da imaju mogućnost da se savjetuju sa ljudima koji su u tom poslu stariji od njih?

Postoje li statusno pravne mogućnosti da se u okviru *Republičke izborne komisije* već sada odobri zaposlenje nekoliko mladih ljudi, odnosno da li bi prethodno morali da se donose zakonski akti koji bi regulisali njihov položaj?

Ne postoji mogućnost da se tako nešto reguliše u ovom trenutku zato što položaj, mjesto i ulogu *Republičke izborne komisije* u čitavom procesu izbora definiše *Zakon o izboru odbornika i poslanika*. Zakon je tačno i taksativno nabrojao njena prava i odgovornosti. Ništa izvan toga *Republička izborna komisija* ne može uraditi.

Potrebno je izmijeniti *Zakon o izboru odbornika i poslanika* i, u vezi sa tim, izmijeniti *Zakon o državnim službenicima* i svu prateću regulativu.

Vanja Škorić, Gong
pitanje:

Zašto se ne bi donio novi *Zakon o Republičkoj izbornoj komisiji*?

Profesor Veselin Pavičević,
odgovor:

Zakon može da se donese. Time bi se i ojačao autoritet organa, i to nije sporno. Moram da istaknem da je zadatak mladih da daju doprinose za sticanje povjerenja u institucije.

Nijedna institucija u Crnoj Gori nije preživjela pod udarom partija; svaka je „načeta“. Ovo je upravo šansa da izgradimo jednu instituciju na pravi način.

Predrag Stamatović, Centar za monitoring
komentar:

Centar za monitoring već ima urađen projekat koji podrazumijeva kompletno arhiviranje svih stvari koje se tiču izbora od 1990. godine na ovamo u Crnoj Gori. Projekat je apliciran i u toku smo obezbjeđivanja sredstava za realizaciju tog projekta. Nadamo se da ćemo mi uspjeti da pokrenemo taj projekat kada već u državnim organima nema snage za tako nešto.

Željko Tomović, Ministarstvo pravde
komentar:

Kolega Stamatović je u svom prethodnom izlaganju pomenuo jedan termin na koji ne obraćamo dovoljno pažnje kod nas. To je „konstitutivna ekonomija“, pojam koji je kontra korumpcionoj ekonomiji, a koja je vladajuća kod nas. Nama je za regulisanje problema u kojima se nalazimo

upravo potrebna konstitutivna ekonomija i pravna država.

Nije za očekivati da će političke partije same regulisati ove probleme jer im se to i ne isplati. Ovi problemi mogu da se regulišu na inicijativu pojedinaca, građana i nevladinih organizacija, a u interesu čitavog društva.

Predrag Vojvodić, *Srpska narodna stranka*

Što se tiče nacrtu Zakona koji je predmet ovog okruglog stola, po mom mišljenju, on predstavlja pomak u odnosu na postojeći, ali pitam se kako je došlo do ideje za izradu predloga nacrtu baš za ovaj Zakon, jer smatram da postoji puno drugih zakona koji nijesu odgovarajući i predstavljaju možda i veći problem nego što je to ovaj zakon.

Neki od tih su *Zakon o javnim nabavkama, Zakon o političkim organizacijama, Zakon o izbori odbornika i poslanika, Zakon o Republičkoj izbornoj komisiji*, koja sada nije obuhvaćena posebnim zakonom, i tako dalje.

Ovaj Zakon, uz sve dopune koje ste imali, *Srpska narodna stranka* bi mogla odmah da podrži.

Ono što mi nepoznajemo kao veći problem u samoj organizaciji države jesu zloupotrebe službenog položaja koje se javljaju na različite načine. Naime, niko od nas ne može iskontrolisati ko koje automobile vozi, u kojim prostorijama boravi, ko koristi koji benzin i za koje svrhe.

Nije samo problem u tome hoće li se predsjednik Republike ili predsjednik partije pojaviti u nekoj emisiji na nekom od državnih medija i time promovisati svoju partiju, već je problem suzbiti zloupotreba službenog položaja.

Primjera radi, *Srpska narodna stranka* svoje prostorije plaća iz onog budžeta koji je odobren od strane Republike, ali, sa druge strane, *Demokratska partija socijalista*, kao vodeća partija, ima barem pet ili šest puta veće prostorije u Podgorici, koje joj i ne trebaju toliko.

Radi se o jednoj opšoj zloupotrebi državne imovine u političke svrhe.

Postavlja se i pitanje: kako sankcionisati političke partije ako ne podnesu izvještaj ili ako ne podnesu validan izvještaj o svom poslovanju.

Samim ovim Zakonom činimo pomak, ali ukoliko se ne donese još niz zakona koji će ga pratiti i dopunjavati, ovaj zakon sam po sebi ne znači ništa. I dalje će se nastaviti sa zloupotrebama, i dalje će se određeni dio kampanje finansirati iz nepoznatih izvora, jer ne postoji način da se to ovim Zakonom suzbije.

Finansiranje političkih partija u Hrvatskoj

Vanja Škorić, Gong

Kada je u pitanju finansiranje političkih partija u Hrvatskoj, javljaju se uglavnom dva problema.

Prvi problem je to što su, mediji i nevladine organizacije, kao i građani, postali vrlo senzibilni prema i moralnom i političkom problemu finansiranja političkih partija, apsolutno svjesni da ih oni finansiraju iz novaca koji se slivaju u državni budžet.

Ono što slijedi nakon toga je da politička elita reaguje donošenjem načelne stroge odredbe o finansiranju političkih partija, što javnost, u principu, kratkotrajno smiri. Međutim, zadržavaju se kratkotrajne rupe kroz koje se onda te odredbe izigravaju.

Drugi problem je primanje novca sumnjivog porijekla, što pokazuje da postoje veoma uske veze između politike i vlasničkih interesa. Upravo zbog toga javlja se potreba za dvostrukom kontrolom, i to onom koja bi sa jedne strane išla od državnih institucija, kod nas je to državna revizija, a druga strana kontrole je mogućnost javnog nadzora. U principu je to ono što se pokazuje kao najslabija tačka cijelog sistema: nedostatak javnosti, odnosno transparentnosti.

Zabrane se uglavnom odnose na zabranu primanja donacija od strane državnih preduzeća i od stranih osoba. Zabrana se izigrava na razne načine: u vidu indirektnih plaćanja, kompenzacija, nematerijalnih usluga.

Gong trenutno radi na projektu koji se zove „paket izbora“, koji sadrži pet zakona vezanih za izbore: *Izborni zakon* (parlamentarni, lokalni i predsjednički) *Zakon o političkim strankama*, *Zakon o finansiranju kampanja*, (kao poseban), *Zakon o državnoj izbornoj komisiji* kao stalnom tijelu i *Zakon o biračkim spiskovima*.

U Hrvatskoj se trenutno radi na izradi nacrtu *Zakona o političkim strankama*, koji uključuje i finansiranje kampanja i stranaka. Ovim prijedlozima konkretno je propisano koji su mogući donatori, i to: hrvatski državljani sa prebivalištem u Hrvatskoj, hrvatski državljani sa prebivalištem u inostranstvu (ukoliko imaju biračko pravo) domaća pravna lica ukoliko im to daljim tekstom nije zabranjeno strana pravna lica čiji su vlasnici hrvatski državljani sa biračkim pravom.

Takođe se predviđa dužnost stranaka da predoče novčana i druga sredstva dobijena od strane donatora. U paušalnom iznosu se propisuje

najveća dopuštena novčana vrijednost primljenih sredstava od istog domaćeg fizičkog ili pravnog lica u jednoj kalendarskoj godini. To je 100.000 kuna ili otprilike, 15.000 eura.

Političke stranke koje su zastupljene u Saboru sa najmanje jednim zastupnikom imaju pravo na dodjelu novčanih sredstava iz državnog budžeta, a odluku o tome donosi kod nas parlamentarni odbor. Odluka se objavljuje u narodnim novinama, i to konkretni iznosi koji se dodjeljuju strankama.

Ovaj naš prelog vrlo je detaljno razrađen u dijelu koji se tiče raspoređivanja sredstava u slučaju ujedinjenja stranaka, u slučaju njihovog razdvajanja na dvije ili više i u slučaju istupanja poslanika iz jedne parlamentarne stranke u drugu ili učlanjenja nezavisnih kandidata u drugu stranku.

Takođe, u nacrtu postoji odredba da političke stranke koje nijesu zastupljene u Saboru, koje nijesu parlamentarne stranke, imaju pravo podnijeti zahtijev za dodjelu sredstava iz budžeta za nabavku kancelarijske i informatičke opreme neophodne redovno poslovanje i za ostvarenje ciljeva političke stranke. O tom zahtjevu bi odlučivao, takođe, parlamentarni odbor, prema poslednjim pravilima koja bi donio odbor.

Tačno se propisuje šta se smatra donacijama, novčanim sredstvima koja su dodijeljena političkim strankama, nenovčani pokloni i pomoćima političkim aktivnostima.

Po novom nacrtu, političke partije će biti dužne voditi registar donacija. Zabranjene su donacije od strane tijela državnih vlasti, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, drugih pravnih lica sa javnim ovlašćenjima, privrednih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo na dionicama ili udjelima, organizacijama građana i zadrugama čiji su članovi tijela državne vlasti ili tijela jedinice lokalne samouprave, domaćim preduzetnicima, pravnim licima ili firmama koje su u poslednje dvije kalendarske godine primili pomoć od države ili tijela jedinice lokalne samouprave. To se odnosi i na tijela strane države, firme u kojima strane države imaju većinsko vlasništvo, javne i druge ustanove u vlasništvu države. Zabranjene su i anonimne donacije.

Finansiranje političkih partija i izborne kampanje

Jelica Petrović, *Cesid*

Ovaj *Cemijev* projekat se dosta približava modelu koji je urađen u okviru *Cesid-a* prije nekoliko godina i vjerujem da će on da bude ponuđen za skupštinsku proceduru i izglasavanje jednog takvog Zakona.

U okviru ove problematike, uglavnom se govorilo restriktivno o finansiranju političkih stranaka, a manje pažnje je posvećeno troškovima koje stranke imaju.

U *Cesidovom* predlogu nacrtu Zakona navedeno je da 50% budžetskih sredstava ide partijama u zavisnosti od broja osvojenih mandata, a druga polovina u zavisnosti od broja dobijenih glasova.

U *Cemijevom* predlogu nacrtu Zakona, 20% sredstava ide svim strankama jednako, a 80%, se raspodjeljuje prema broju osvojenih mandata.

Postavlja se pitanje fer kriterijuma u raspodjeli budžetskih sredstava.

Takođe ne vidim da su precizirani limiti individualnih donacija, odnosno koliko mogu fizička i pravna lica u apsolutnom ili procentualnom iznosu da daju političkim strankama.

Smatram da je potrebno i normalno da svi opštinski odbori stranaka imaju svoje žiro račune, kako bi se mogli pratiti njihovi finansijski prilivi i odlivi.

SADRŽAJ

SADRŽAJ

PREDGOVOR	5
O CENTRU ZA MONITORING	13
NACRT ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA	19
ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA	29
FINANSIRANJE PARTIJA CRNE GORE I SRBIJE	35
FINANSIRANJE KAMPANJE U BUGARSKOJ	75
FINANSIRANJE PARTIJA U POLJSKOJ	99
OKRUGLI STO NACRT ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA	123
SADRŽAJ	157

MODEL ZAKONA
O FINANSIRANJU
POLITIČKIH PARTIJA

CEMI