

Financiranje predsjedničke kampanje: kako dalje?

Zdravko Petak

Financiranje predsjedničke kampanje donijelo je nekoliko zanimljivih novih značajki, od kojih je vjerojatno najvažnija ona koja pokazuje da su najviše novca za televizijsko oglašavanje i oglašavanje u tisku potrošili pojedini nestranački kandidati.

Financiranje predsjedničke kampanje donijelo je nekoliko zanimljivih novih značajki, od kojih je vjerojatno najvažnija ona koja pokazuje da su najviše novca za televizijsko oglašavanje i oglašavanje u tisku potrošili pojedini nestranački kandidati. Osim toga, tijekom posljednje kampanje prvi je put u predsjedničkim izborima primijenjeno pravilo ograničavanja visine privatnih donacija na 90.000 za fizičke i 1.000.000 kuna za pravne osobe. Procjene političkih analitičara i nevladinih udruga o razini ukupne potrošnje pokazale su se vrlo preciznima. Prema tim procjenama, napravljenima neposredno pred početak predizborne kampanje, predviđalo da će najvažniji kandidati u kampanji potrošiti između dva i šest milijuna kuna. Jednako točnima pokazala su se i predviđanja da će se na ovim predsjedničkim izborima potrošiti mnogo više novca nego na prošlima. Točna je bila i okvirna prognoza da će biti potrošeno više od 35 milijuna kuna.

Iz strukture utrošenih sredstava, koja je prikazana u tablici 1, vidi se da je najviše novca u kampanju tijekom prvog kruga izbora uložio Milan Bandić, a nakon njega, otprilike jednak iznos novca, potrošili su dvojica bivših članova HDZ-a, Nadan Vidošević i Dragan Primorac, te službeni kandidat HDZ-a Andrija Hebrang. Zanimljiv je podatak da je novi predsjednik Republike, Ivo Josipović, potrošio znatno manje novca, tek pola milijuna kuna više od posve neuspješnoga neovisnog kandidata Borisa Mikšića, od kojeg je dobio 15 puta više glasova. Od ostalih kandidata više od predviđena dva milijuna kuna potrošila je samo Vesna Pusić (oko 2.5 milijuna), a iznos od jednog milijuna premašili su još samo Vesna Škare Ožbolt i Miroslav Tuđman. S obzirom na iznos potrošenog novca po dobivenom glasu najuspješniji su, uz pobjednika Ivu Josipovića, bili kandidat desnice Josip Jurčević, koji je sa samo 150.000 uloženi kuna osvojio više od 54.000 glasova, te kandidat ljevice Damir Kajin, koji je

s 570.000 kuna osvojio više od 76.000 glasova. Svo troje je za jedan dobiveni glas potrošilo manje od 10 kuna. Izrazito neuspješni u tom pogledu bili su Boris Mikšić koji je potrošio više od 70 kuna za svaki dobiveni glas, te Vesna Škare Ožbolt i Dragan Primorac koji su potrošili oko 40 kuna po glas.

Tablica 1. Sredstva utrošena na financiranje kampanje u 1. krugu predsjedničkih izbora

Kandidat	Privremena izvješća poslana DIP-u (u milijunima kn)	Procjena ukupno utrošenih sredstava* (u milijunima kn)	Broj dobivenih glasova u prvom krugu
Milan Bandić	3,8	7,0	293.056
Nadan Vidošević	4,4	5,0	223.890
Andrija Hebrang	4,7	4,7	237.987
Dragan Primorac	3,7	4,5	117.151
Ivo Josipović	2,8	3,5	640.573
Boris Mikšić	2,9	3,0	41.490
Vesna Pusić	1,9	2,5	143.189
Vesna Škare Ožbolt	1,0	1,5	37.373
Miroslav Tuđman	1,0	1,1	80.784
Damir Kajin	0,4	0,5	76.408
Slavko Vukšić	-	0,2	8.309
Josip Jurčević	-	0,15	54.177

Izvor: Podaci Državnog izbornog povjerenstva, objavljeni 28. prosinca 2009.

* Jutarnji list, 29. prosinca 2009.

U strukturi prikupljenog novca dominiraju donacije građana i pravnih osoba, a potom stranački transferi. Valja napomenuti da su znatan dio novca dali i sami kandidati, osobito neovisni kandidat Mikšić. Najveći privatni donator tijekom prvog kruga izbora bio je poduzetnik Jaka Andabak, koji je stožeru predsjedničkog kandidata Dragana Primorca uplatio dva milijuna kuna.

Rashodi tijekom kampanje bili su izrazito nejednaki, što otvara pitanje vjerodostojnosti podataka o potrošenim sredstvima. Naime, kandidati koji su prikazali slične podatke o ukupno utrošenim sredstvima imaju vrlo različite troškove oglašavanja kao najskupljeg dijela kampanje. Nevladina udruga GONG je, na temelju istraživanja agencije Puls, objavila podatke o potrošenom novcu na oglašavanje na nacionalnim televizijama, te u svim dnevnim i tjednim novinama. Nisu uzeti u obzir troškovi oglašavanja na radijskim postajama, internetu i plakatima. Ustanovilo se da su kandidati Milan Bandić i Dragan Primorac samo na TV oglašavanje i oglašavanje u tisku potrošili lavovski dio svojih ukupnih proračuna, o čemu svjedoče i podaci priloženi u tablici 2.

Uzme li se u obzir da se, osim oglašavanja, znatan dio troškova (od 35 do 50 posto) odnosi na uredske izdatke, pripremu promidžbenog materijala, organiziranje skupova (što često uključuje koncerte), putne troškove i smještaj, te različite ugovore o djelu i troškove volontera, dolazi se do iznosa koji kod pojedinih kandidata znatno nadmašuju prijavljene prihode. Taj podatak dobiva posebno značenje dodaju li se naznačenim troškovima oglašavanja troškovi te vrste koji nisu sustavno mjereni, a poznato je da nisu mali. Postoje podaci da su pojedini

kandidati samo na oglašavanje na radijskim postajama potrošili više milijuna kuna.

To nas dovodi do triju ključnih nedostataka financiranja kampanje za predsjednika Republike, a gotovo je identično je stanje s financiranjem stranaka na parlamentarnim i lokalnim izborima. Prvo, kandidati uopće nisu obvezni prikazati rashodnu stranu kampanje, potanko specificirati troškove i pokazati javnosti na što su utrošili novac. Taj oblik prikazivanja troškova danas je postao demokratskim standardom, o čemu svjedoči i novija literatura o financiranju predizbornih kampanja. U SAD-u (Herrnson, 2005), ali i u niz drugih zemalja, to je postalo neizostavan element demokratskih standarda političkih financija. Želite li, primjerice, doznati strukturu troškova predizborne kampanje američkog predsjednika Baracka Obame, to možete učiniti izravno s mrežne stranice na kojoj su potanko specificirani svi troškovi kampanje. Drugo, u Hrvatskoj ne postoji neovisna agencija koja bi kompetentno procjenjivala prihode i stvarne troškove predizbornih kampanja stranaka i neovisnih kandidata. Takvu agenciju nadomještaju nevladine organizacije koje se bave izborima, poput GONG-a ili Transparency Internationala, no one nemaju dostatne financijske alate za kontrolu podataka. Državno izborno povjerenstvo, kojemu se podnose financijska izvješća, tim se aktivnostima jednostavno ne može baviti. Treće, u hrvatskom sustavu političkih financija ne postoje nikakve

Tablica 2. Novac potrošen na oglašavanje na televiziji i u tisku u prvom krugu

Kandidat	Iznos (u milijunima kn)
Milan Bandić	5.275
Dragan Primorac	4.176
Nadan Vidošević	2.800
Andrija Hebrang	1.833
Ivo Josipović	1.792
Vesna Pusić	236
Vesna Škare Ožbolt	121
Damir Kajin	62
Miroslav Tuđman	51
Boris Mikšić	31
Josip Jurčević	20
Slavko Vukšić	-

Izvor: GONG.

sankcije za utvrđene prijestupe vezane za financiranje. Uspostavljanje sustava oštih kazni, koje bi se nadovezale na preciznije reguliranje rashodne, ali prihodne strane proračuna kandidata, čini se stoga neizostavnim elementom nove regulacije, koja tek treba proizaći iz novih zakonskih inicijativa.

Što je, dakle, temeljni problem zakonskog okvira kojim se reguliraju predizborne kampanje u Hrvatskoj? Na posljednjim parlamentarnim izborima potkraj 2007. u Hrvatskoj se prvi put područje političkih financija reguliralo na temelju Zakona o financiranju stranaka i izbora, donesenog potkraj 2006, koji je predstavljao napredak u odnosu prema regulativi koja je postojala prije toga. Naime, financiranje izbornog procesa u Hrvatskoj bilo je niz godina regulirano Zakonom o političkim strankama iz 1993, koji je bio posve općenit. Odnosio se, u osnovi, na cjelovito reguliranje rada političkih stranaka i samo je u nekoliko članaka izričito spominjao financiranje. Nakon toga je 2004. usvojen Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske, na temelju kojega je financiranje predsjedničke kampanje prvi put regulirano na izborima 2005. Taj je zakon donio prve odredbe o zabrani financiranja iz pojedinih izvora (javna poduzeća, inozemstvo i slično), no nije utvrdio nikakve specifične granice u pogledu visine donacija. Veliki napredak u tom je smislu bio spomenuti zakon o financiranju stranaka iz 2006. Njime su zabranjene anonimne donacije, a uvedene su prve vrste ograničenja u financiranju stranaka i kandidata – 90.000 kuna za fizičke, odnosno 1.000.000 za pravne osobe. Naznačene su prve vrste sankcija, te je izričiti postavljena obveza stranaka da podnose financijska izvješća. No, taj zakon ima i niz ograničenja, a najveće se očituje u tome da uopće ne regulira specifičnu problematiku predizbornih kampanja, a samim time ni posebno izvješćivanje o sredstvima utrošenima u kampanjama. GONG je izradio posebne preporuke na temelju kojih bi se zakon poboljšao, no politička elita do sada nije pokazala spremnost da uvaži te zahtjeve.

Problemom financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj već se, naime, dulje vrijeme bavi niz takozvanih vodoravnih aktera javnih politika, to jest nevladine organizacije, poput GONG-a i Transparency Internationala, a svojedobno se, početkom ovog tisućljeća, time intenzivno bavio i Hrvatski pravni centar. On je 2002. izradio cjeloviti prijedlog Zakona o političkim strankama u kojemu je pitanje financiranja bilo opsežno razmotreno u posebnom dijelu zakona. Prijedlog zakona bio je razmatran u Hrvatskom saboru, ali nije usvojen kao okvir reguliranja rada stranaka. Pitanje financiranja redovitog rada političkih stranaka i rashoda neophodnih u izbornim kampanjama već dulje vrijeme privlači i pozornost niza okomitih aktera javnih politika, poput OESS-a i Europskog povjerenstva. OESS je u rujnu 2006. bio suorganizator rasprave u Hrvatskom saboru o financiranju političkih stranaka u Hrvatskoj, koja je okupila sve bitne aktere oblikovanja politike financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj. Europsko povjerenstvo je u svojim izvješćima o napretku Republike Hrvatske nekoliko puta jasno naznačila obvezu reguliranja financiranja izbornih kampanja.

Je li prethodno naznačena regulativa osigurala transparentno financiranje političkih stranaka i izbora? Odgovor je, zapra-

vo, dvojak. Novom regulativom, a posebno Zakonom iz 2006, napravljen je kvalitativan iskorak u regulaciji financiranja stranaka i izbora. S druge strane, postojeći zakon ne rješava, ili samo djelomično rješava, nekoliko temeljnih problema sustava financiranja politike u Hrvatskoj: (a) postojanje neovisnoga javnog tijela koje bi nadziralo financiranje stranaka i izbora; (b) ne osigurava potpunu javnost političkih financija u Hrvatskoj; (c) nedostatan pridonosi uspostavljanju pravila o troškovima financiranja; (d) ne pridonosi značajnije obvezi objavljivanja proračuna političkih stranaka; (e) ne stimulira uvođenje revizije stranačkih financija. Pokuša li se te strukturne nedostatke sažeti u jedan temeljni, onda je najveći nedostatak novog zakona izostanak reguliranja izbornih kampanja i propust da se nadzor

Dobra praksa financiranja trebala bi se zasnivati na, makar djelomičnu, financiranju iz državnog proračuna, obvezi javnog prikazivanja stranačkih proračuna, postojanju neovisne agencije za procjenu i istraživanje vjerodostojnosti prikazanih podataka.

nad stranačkim financijama, posebno onima koje se odnose na izbore, prepusti neovisnome javnom tijelu, primjerice Državnome izbornom povjerenstvu. Pritom je velik problem sastav i stručne kompetencije DIP-a. Nesporno je da je riječ, u osnovi, o neovisnome tijelu čiji je izbor u rukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, a ne vlade ili Sabora. To povjerenstvo određuje općinska i gradska izborna povjerenstva, koja se sastoje od predsjednika i dva člana, te zamjenika za svako od tih mjesta. Nije shvatljivo zašto članovi tih tijela moraju biti pravnici, a ne, primjerice, i politolozi, koji tijekom studija stječu najcjelovitije obrazovanje o izborima.

Među prijedlozima za novu *policy* inicijativu u financiranju predizbornih kampanja posebno je važno istaknuti problem reguliranja troškova stranaka i neovisnih kandidata. Odredbe o tome praktično ne postoje. Osim posve općenitih i često nejasnih zakonskih odredbi, problem ograničavanja troškova, poglavito kad su u pitanju izborne kampanje, nije nikad došao na dnevni red hrvatskog zakonodavstva. Problem nije samo u ograničavanju troškova kampanje ili pak redovite aktivnosti političkih stranaka, nego ponajprije u utvrđivanju vjerodostojnosti prikazanih troškova. Utvrđivanje vjerodostojnosti prikazanih troškova pokazalo se jednim od najvećih problema tijekom protekle predsjedničke kampanje. Moralo bi postojati pravilo o tome da troškovi kampanje u medijima i ostalim oblicima promidžbe (kao što su, primjerice, stranački plakati) moraju biti dostupni neovisnome financijskom tijelu, koje će imati pravo i kapacitet da utvrdi stvarne troškove i javno ih objavi, čime bi transparentnost financiranja izbornog procesa znatno porasla. Ako bi sve to bilo praćeno i visokim kaznama za krivo prikazivanje stvarnih troškova, te postojanjem tijela koja bi trebala pro-

cesuirati problem, sustav političkih financija doživio bi značajnu demokratsku transformaciju.

O značenju reguliranja troškova predizborne kampanje sustavno se govori u literaturi iz područja političkih financija (Fischer i Eisenstadt, 2004; Nassmacher, 2003; Van Biezen, 2004). A o tome da se sve više zemalja odlučilo za reguliranje tog pitanja govore i podaci u posljednjem stupcu tablice 3 u kojemu su navedene zemlje koje su prihvatile regulaciju tog pitanja putem reformi kojima se potiče demokratizacija sustava financiranja politike. Parafraziramo li njemačkog politologa Karl-Heinza Naßmächera, jednog od najznačajnijih svjetskih istraživača financiranja stranaka i izbora, dobra praksa financiranja trebala bi se zasnivati na, makar djelomičnu, financiranju iz državnog proračuna, obavezi javnog prikazivanja stranačkih proračuna, postojanju neovisne agencije za procjenu i istraživanje vjerodo-

stojnosti prikazanih podataka te, dodajem, regulaciji rashoda u redovitom djelovanju stranaka, kao i rashoda koji nastaju tijekom predizbornih kampanja.

Literatura

- Fischer, J., Eisenstadt, T. (2004). Introduction: Comparative Party Finance: What is to be Done? *Party Politics*. 10 (6): 619-626.
- Herrnson, P.S. (ur.) (2005). *Guide to Political Campaigns in America*. Washington: CQ Press.
- Nassmacher, K-H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. U: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA, str. 1-20.
- Van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*. 10 (6): 701-722.

Tablica 3. Javni nadzor stranačkih financija

Zemlja	Zakon o financiranju stranaka i kampanja	Obveza javnog objavljivanja izvora	Ograničenje privatnih donacija	Ograničenje/zabrana donacija korporacija	Ograničenje/zabrana stranih donacija	Ograničenje rashoda stranaka/kampanja
Albanija	DA	NE	NE	NE	DA (o.)	NE
Austrija	DA	DA	NE	NE	NE	NE
Belgija	DA	DA	DA	DA (z.)	NE	DA
Češka	DA	DA	DA	-	DA (z.)	NE
Danska	DA	-	NE	NE	-	-
Estonija	DA	DA	NE	NE	DA (o.)	NE
Finska	NE	-	NE	NE	NE	-
Francuska	DA	DA	DA	DA (z.)	DA (o.)	DA (k.)
Gruzija	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (o.)	DA
Grčka	DA	DA	DA	DA (o.)	NE	DA (k.)
Hrvatska	DA	DA	DA	NE	DA (z.)	NE
Irska	DA	DA	NE	NE	NE	DA (k.)
Italija	DA	DA	NE	NE	NE	DA (k.)
Letonija	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (z.)	NE
Litva	DA	DA	NE	DA (o.)	DA (o.)	DA (k.)
Luksemburg	DA	NE	NE	NE	NE	-
Mađarska	DA	DA	NE	NE	DA (o.)	DA (k.)
Makedonija	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (z.)	DA
Moldavija	DA	DA	NE	NE	DA (z.)	NE
Nizozemska	DA	DA	NE	NE	NE	NE
Norveška	NE	DA	NE	NE	NE	-
Njemačka	DA	DA	NE	NE	DA (o.)	NE
Poljska	DA	DA	NE	NE	DA (z.)	NE
Portugal	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (o.)	DA
Rumunjska	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (o.)	NE
Rusija	DA	DA	DA	NE	DA (z.)	DA
Slovačka	DA	DA	NE	NE	DA (z.)	DA (k.)
Slovenija	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (z.)	-
Španjolska	DA	DA	DA	DA (o.)	DA (o.)	DA (k.)
Švedska	NE	DA	NE	NE	NE	NE
Švicarska	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Ukrajina	-	DA	DA	-	DA (z.)	DA
Velika Britanija	DA	DA	NE	NE	DA (z.)	DA (k.)

Izvor: Van Biezen, (2004: 15). Podaci za Hrvatsku su korigirani s obzirom na izmjene do kojih je došlo donošenjem Zakona o financiranju političkih stranaka 2006.