

Izvorni znanstveni članak
324:342.511](497.5)"2005":336.1
342.849.3(497.5)"2005":336.1
Primljeno: 12. ožujka 2005.

Financiranje predsjedničkih izbora 2005.: uloga regulativnih institucija

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

U članku se razmatraju institucionalne značajke reguliranja kampanje za izbor predsjednika Republike Hrvatske na izborima 2005. godine. Uloga regulativnih institucija promatra se u širem kontekstu regulacije političkih financija u Hrvatskoj. U članku se podastiru argumenti o netransparentnosti sustava financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj, na temelju uspoređivanja s načelima dobre prakse u političkim financijama. Kao analitički okvir za analizu financiranja predsjedničke kampanje u Hrvatskoj koristi se Nassmacherov pristup regulaciji političkih financija, zasnovan na četirima opcijama: opciji autonomnosti, opciji transparentnosti, opciji zastupanja i opciji diverzificirane regulacije. Na kraju se prikazuju osnovne značajke proračuna kojima su financirane predizborne promidžbe predsjedničkih kandidata na izborima 2005. godine.

Ključne riječi: političke financije, regulacija političkih financija, javno financiranje, financiranje predizborne kampanje

Čini se da je financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u Hrvatskoj postalo jednim od središnjih pitanja senzibiliziranja javnosti za teme iz demokratskoga političkog života. To su potvrdili i izbori za predsjednika Republike održani 2005. godine. Na tim su se izborima prvi put u znatnijoj mjeri pojavili kandidati koji sami financiraju svoju kampanju, što je kampanji dalo, iako samo uzgredno, obilježja na koje hrvatska javnost nije dosad bila navikla. Glavna novost koja je obilježila financijski aspekt proteklih izbora nije, međutim, bila prethodno spomenuta činjenica. Mnogo važnijim događajem pokazalo se javno objavljivanje podataka o visini sred-

* *Zdravko Petak*, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti na predmetima Javne politike i Teorija ekonomske politike.

stava koja su kandidati za mjesto šefa države potrošili tijekom kampanje. Zakonskom obvezom¹ da se izvori sredstava izborne promidžbe moraju dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu, Hrvatska je napokon izašla iz skupine zemalja u kojima ne postoji obveza javnog objavljivanja podataka o političkim financijama (financiranje stranaka i izbora).²

Spomenuti legislativni iskorak nije, međutim, otklonio bitan nedostatak u općenitom sustavu političkih financija u našoj zemlji, koji se očituje u nepostojanju javne agencije za utvrđivanje vjerodostojnosti podataka o visini potrošenih sredstava u izbornoj promidžbi. Zato je odmah nakon izbora došlo do optužbi u vezi s vjerodostojnošću izvješća o potrošenim sredstvima što su ih izborni stožeri pojedinih kandidata dostavili Državnom izbornom povjerenstvu.³ S obzirom na to da nije bilo institucije koja bi procijenila utemeljenost takvih optužbi, javnost je ostala lišena podatka o stvarnoj visini sredstava potrošenih tijekom izborne promidžbe. Pokazalo se da Državno izbornom povjerenstvo ne može obavljati ulogu tijela koje će utvrđivati vjerodostojnost financijskih izvješća. Prikupljanjem informacija izbornih stožera Povjerenstvo je financijske podatke učinilo javnima, ali ne i vjerodostojnima.

Ponovno se pokazalo da je nepostojanje odgovarajućih regulativnih institucija ključni nedostatak hrvatskog sustava političkih financija. Praksa političkih financija u svijetu pokazala je, naime, da tu ulogu mogu obavljati isključivo neovisne javne agencije, koje su u svome djelovanju poduprte snažnim revizijskim potencijalom. O tome koliko je hrvatska politička elita još uvijek nesprijetna na uspostavljanje tijela s takvim ovlastima govori i činjenica da od 1990. do danas državna revizija nije podvrgnula kontroli financijske bilance niti jedne političke stranke. Neovisno o činjenici što redovito provjerava financijske stavke nevladinih organizacija.

Nedostaci u reguliranju političkih financija u Hrvatskoj danas su razmjerno dobro poznat problem društvenim znanstvenicima. Za razliku od razdoblja prije 2000. godine, kad se u znanstvenoj periodici u Hrvatskoj gotovo

¹ Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike, *Narodne novine* br. 105, 2004.

² U preglednom radu o stanju financiranja stranaka i izbornih kampanja u svijetu, jedan od najeminentnijih istraživača te teme u svijetu, britanski politolog Michael Pinto-Duschinsky, Hrvatsku je uvrstio na popis zemalja u kojima ne postoji takva obveza. Uz iznimku i specifičnu situaciju Švedske i Finske, takva praksa, po pravilu, nije bila značajkom zapadnih demokratskih zemalja. V. Pinto-Duschinsky (2002: 76-77).

³ Izborni stožer predsjednika države Stjepana Mesića optužio je stožer predsjedničke kandidatkinje HDZ-a Jadranke Kosor za potpunu nevjerodostojnost izvješća o potrošenim sredstvima. Podatak da je spomenuta kandidatkinja u izbornoj kampanji potrošila 50.000 kuna manje od Mesićeva stožera, u njegovu je izbornom stožeru osporen tvrdnjom da izborni stožer HDZ-a za promidžbu svoje kandidatkinje potrošio više od 30 milijuna kuna.

nije moglo naići na tekstove, primjerice, politologa ili pravnika o političkim financijama, jednako kao što nije postojala ni prijevodna literatura o tom pitanju, u razdoblju poslije 2000. situacija se stubokom promijenila. U domaćoj se društvenoj znanosti, poglavito politologiji i pravu, pojavio znatan broj radova posvećenih toj temi. Danas se s priličnom sigurnošću može reći da je neka vrsta prijelomnice bila inicijativa *Hrvatskoga pravnog centra* iz 2001. godine, koji je okupio sveučilišne nastavnike (politologe, pravnike, filozofe) na izradi prijedloga zakona o političkim strankama. Važan dio nпора te radne skupine, pod vodstvom profesora Ivana Prpića, odnosio se na izradu prijedloga zakonskih odredbi o financiranju političkih stranaka. Prijedlog zakona o političkim strankama, kao i niz popratnih znanstvenih radova te inicijative objavljeni su nakon toga u zasebnoj publikaciji.⁴ Literatura o financiranju političkih stranaka postala je tako, u samo nekoliko godina, razmjerno dobro pokrivenim područjem, iako još uvijek bez prijevoda temeljnih radova na hrvatski jezik.⁵

Neovisno o činjenici što je temeljna znanstvena literatura koja se bavi političkim financijama ostala neprevedenom, inicijalni radovi domaćih znanstvenika dali su dobar pregled stanja tog područja. Radovi su uputili na standarde dobre prakse u financiranju političkih stranaka i izbora u svijetu, ističući znatna odstupanja od takve prakse u Hrvatskoj. Valja pritom napomenuti da se izraz dobra praksa ne odnosi na neki određeni model političkog financiranja, nego na niz institucionalnih aranžmana koji postoje u različitim modelima financiranja stranaka i izbora. U literaturi se osobito upućuje na činjenicu da treba biti oprezan sa sugeriranjem dobre prakse koja se nudi novim demokracijama (Burnell, Ware, 1998.). Opći je stav da je moguće utvrditi samo nekoliko temeljnih pravila koja treba slijediti želi li se zadržati demokratski nadzor nad političkim financijama u jednoj zemlji.

Poslužimo li se stajalištem njemačkog politologa Karl-Heinza Nassmачera, možemo konstatirati da su za uspjeh reformi u financiranju stranaka i izbora ključni postojanje sustava javnog financiranja, cjelovito objavljivanje podataka i postojanje neke vrste provedbene agencije koja ima mogućnost sankcija (Nassmacher, 2003.). Drugim riječima, za dobru praksu u političkim financijama treba osigurati makar djelomično financiranje stranaka i izbora iz državnog proračuna, potpunu transparentnost i mogućnost sankcioniranja pri kršenju temeljnih pravila o financiranju politike.

U kakvu je odnosu sustav političkih financija u Hrvatskoj s obzirom na dominantne modele financiranja, te u kakvu je odnosu hrvatska praksa u političkim financijama s prethodno naznačenim načelima dobre prakse? Sustav

⁴ Ivan Prpić, ur., *Država i političke stranke*, Zagreb, Narodne novine, 2004.

⁵ Vidi: Heidenheimer (1970.), Pinto-Duschinsky (1981.), Gunlicks (1993.), Alexander, Shitatori (1994.), Burnell, Ware (1998.), Nassmacher (2001.), Austin, Tjernström (2003.).

političkih financija u Hrvatskoj nedvojbeno pripada kontinentalnom modelu financiranja politike, za koji je presudno financiranje iz stranačkih proračuna. Taj je sustav, uostalom, karakterističan i za sve tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe (Walecki, 2003.). Posebnost hrvatskog sustava možda je u tome što je oslanjanje na financiranje iz državnog proračuna veće nego u većini drugih zemalja, te po pravilu predstavlja više od osamdeset posto redovnih stranačkih financija (Petak, 2003.). Situacija se donekle mijenja tijekom predizbornih kampanji kad stranke nastoje osnažiti stranačke fondove znatnijim udjelom novca iz privatnih izvora.

Mnogo veći problemi u Hrvatskoj nastaju ispunjavanjem drugog kriterija – cjelovitog objavljivanja podataka o stranačkim financijama. Koliko se u Hrvatskoj ne drži do tog standarda, zorno pokazuje i podatak da su političke stranke tek krajem devedesetih godina počele dostavljati svoja financijska izvješća saborskom Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, iako su to bile obvezne činiti već od donošenja Zakona o političkim strankama 1993. godine. U svemu tome je najgore što ni nakon toga niz političkih stranaka ne dostavlja svoja financijska izvješća, neovisno o činjenici što je, kao što je već prethodno spomenuto, temeljni izvor stranačkih financija novac iz državnoga proračuna.

O tom problemu zorno svjedoče podatci iz *Tablice 1*. Samo je pet parlamentarnih političkih stranaka (DC, HDZ, LS, SDP, SNS) od ukupno šesnaest stranaka koje su tijekom promatranog razdoblja imale svoje zastupnike u Hrvatskome saboru redovito dostavljalo saborskome Odboru svoja financijska izvješća. Nekoliko političkih stranaka svoja izvješća nije dostavilo nijednom (HKDU, HSLS, PGS), ili ih je dostavilo samo jednom (IDS). Činjenica što nisu redovito, ili nisu uopće dostavljale financijska izvješća, niti jednu političku stranku nije lišila redovitih dotacija iz državnoga proračuna.

Drugi je primjer necjelovitog objavljivanja podataka prikazivanje sredstava koje stranke namaknu povrh proračunskih dotacija. Ostavimo li po strani prihode od članarina i vlastitih djelatnosti, ostatak tih prihoda navodi se pod rubrikama ostali prihodi i doprinosi, čiji izvor nije moguće utvrditi. U izvješćima koje su političke stranke predale za 2003. godinu ukupni iznos neproračunskih sredstava iznosio je 28,2 milijuna kuna, pri čemu je iznos koji nije bilo moguće utvrditi (ostali prihodi, doprinosi) iznosio čak 25,5 milijuna kuna. To znači da je 90,5 posto neproračunskih prihoda, odnosno, 25,4 posto ukupnih prihoda političkih stranaka ostalo *de facto* nepoznato (Gong, 2005: 5-6).

Kad je, pak, riječ o dominantnoj praksi financiranja predizbornih kampanja u Hrvatskoj, na vidjelo izlazi niz nedostataka koji odudaraju od dobre prakse što na tom području vlada u svijetu, pa i kad su posrijedi tranzicijske zemlje. Primjerice, sve do predsjedničkih izbora 2005. u Hrvatskoj se nije primjenjivala nikakva obveza cjelovitoga javnog objavljivanja izvora finan-

ciranja. Kandidati na predsjedničkim izborima 2000. godine nisu javnosti podastri proračune kojima su financirali svoju promidžbu jer ih zakonodavac na to jednostavno nije obvezivao. Doda li se tomu da u hrvatskom sustavu političkih financija ne postoje nikakve vrste ograničenja u visini sredstava koja se mogu dati određenom kandidatu ili političkoj stranci, jednako kao što ne postoji nikakav sustav kazni u slučaju nepridržavanja pravila o financiranju, takav sustav ne pokazuje previše od onoga što bi se moglo označiti dobrom praksom u financiranju stranaka i izbora. Na djelu je poglavito posvemašnja netransparentnost financiranja iz privatnih izvora, koja je tek tijekom predsjedničkih izbora 2005. postala djelomično transparentnom.

Tablica 1: Izvješća političkih stranaka poslana saborskom odboru

| | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. |
|-------|-------|-------|-------|-------|
| DC | | + | + | + |
| HB | | | – | – |
| HDZ | + | + | + | + |
| HIP | | | | – |
| HKDU | – | – | – | – |
| HNS | – | + | + | + |
| HSLŠ | – | – | – | – |
| HSP | + | – | – | + |
| HSS | + | + | – | + |
| IDS | – | – | – | + |
| LIBRA | | | – | + |
| LS | + | + | + | + |
| PGS | – | – | – | – |
| SBHS | + | + | + | – |
| SDP | + | + | + | + |
| SNS | + | + | + | + |

Izvor: Analiza financijskih izvješća parlamentarnih stranaka za 2003. godinu, Zagreb, GONG, str. 3

Napomena: Potvrda primitka financijskog izvješća neke stranke za pojedinu godinu označena je s (+), dok u slučaju da saborskom Odboru za ustav, poslovnik i politički sustav politička stranka nije dostavila, to je označeno s (–). U godinama kada neka politička stranka nije imala svojih zastupnika u Hrvatskome saboru, ostavljeno je prazno polje u tablici.

Takve značajke prakse u financiranju stranaka i izbora u Hrvatskoj nisu ostale nepoznate stranim istraživačima (Pinto-Duschinsky, 2002; Ikstens i dr., 2002; Toplak, 2003). Hrvatski sustav političkih financija ocijenjen je kao tipični primjer “mršave regulacije”, gdje se cjelokupna materija političkih financija regulira sa samo nekoliko zakonskih odredbi. Za reguliranje stranačkih financija još uvijek su, dakle, ključne odredbe Zakona o političkim strankama iz 1993., koji cjelokupnoj materiji financiranja posvećuje samo nekoliko posve općenitih članaka. Jedina konkretna odredba u tom zakonu nalazi se u čl. 19 kojim se regulira način dodjeljivanja sredstava političkim strankama iz državnog proračuna. Financiranje izborne promidžbe za predsjednika Republike, regulirano je, pak, kao što smo prethodno naglasili, posebnim zakonom usvojenim 2004. godine. U tom je zakonu napravljen stanovit pomak prema dobroj praksi u reguliranju političkih financija, te se u čl. 3 vrlo detaljno navodi popis izvora iz kojih sudionici u kampanji za predsjednika Hrvatske ne smiju primati darove u novcu, drugim sredstvima i uslugama. Još je važnija odredba u čl. 6 kojom se po prvi puta u praksi financiranja izbora u Hrvatskoj uvodi obveza javnog objavljivanja prikupljenih sredstava.

Neovisno o činjenici što ni tim zakonom nisu regulirani, primjerice, visina dotacija koja se smije primati iz pojedinih izvora, kao ni način financijskog izvješćivanja ili, pak, provođenja sankcija nad onima koji se ne pridržavaju odredaba zakona, zakon iz 2004. bio je neka vrsta međaša u reguliranju političkih financija u Hrvatskoj. Naime, u prikazima o stanju političkih financija u našoj zemlji, po pravilu se naglašavalo da je Hrvatska jedna od rijetkih europskih zemalja u kojima ne postoji obveza javnog objavljivanja izvora financiranja izbornih kampanji (Pinto-Duschinsky, 2002.). Takva je praksa sugerirala posvemašnju netransparentnost financiranja politike u našoj zemlji, što je u nizu političkih studija o Hrvatskoj označavano jednim od njezinih glavnih deficita u razvoju demokratskih procesa. Odredbama zakona iz 2004. Hrvatska je napokon izašla iz male skupine europskih zemalja u kojima ne postoji obveza javnog prikazivanja izvora političkih financija, iako tu treba naglasiti da izostanak odredbi o javnom objavljivanju izvora financiranja sam po sebi ne dovodi do nedemokratske prakse.⁶

Mnogo većim problemom koji treba riješiti u Hrvatskoj ostaje pitanje kontrole političkih financija i sankcioniranja onih koji se ne drže zakonom

⁶ Švedska je primjer zemlje u kojoj je transparentnost u financiranju političkih stranaka postignuta i bez postojanja zakonskih odredbi o javnom objavljivanju podataka o političkim financijama. U raspravama koje su se vodile u toj zemlji naglašavalo se da su političke stranke privatna udruženja civilnog društva i da stoga ne mogu biti obvezatne javno objavljivati svoje stranačke proračune. No, neovisno o tome, parlamentarne političke stranke postigle su dragovoljni sporazum o javnom objavljivanju svojih stranačkih financija. Politički znanstvenici drže da takvu odluku valja pripisati visokoj razini političke kulture u toj zemlji. Vidi: Nassmacher (2003.: 10).

propisanih pravila o financiranju. Na tom području ne postoji nikakav pomak, praktički od prvih demokratskih izbora održanih 1990. godine. To se osobito odnosi na privatne izvore financiranja koji su često posve netransparentni i izvan domašaja bilo kakvih sankcija. Koliko je praksa u tom dijelu regulacije političkog financiranja u nas slaba govori i podatak da državna revizija do današnjeg dana nije provela nadzor nad financijama ni jedne političke stranke. Neovisno o činjenici što, primjerice, redovito provodi nadzor nad financijama nevladinih udruga.

Zbog svega toga popis dotacija iz privatnih izvora kojima su financirane predizborne kampanje stranaka i predsjedničkih kandidata često ostaje nedokučivim. Osim toga, čak i kad se pojave podatci o imenima tvrtki i iznosima koji su prispjeli u stranačke fondove, ne postoji nikakav institucionalni mehanizam na temelju kojega bi se utvrdila zakonitost takvih postupaka. Tako se pokazalo da je ključni nedostatak sustava političkih financija u Hrvatskoj nepostojanje neke vrste javnog tijela (agencije) koje bi imalo kapacitet i ovlasti sankcioniranja loše prakse u političkom financiranju. Pritom valja naglasiti da se loša praksa ne odnosi samo na privatne izvore financiranja. U literaturi o financiranju stranaka i izbora u svijetu danas se kao gotovo školski primjer navodi slučaj iz parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 2000., kad državna pošta jednostavno nije naplatila milijunski trošak slanja promidžbenog materijala dotad vladajućoj političkoj stranci.

U politološkoj literaturi danas se drži samorazumljivim da je reguliranje političkih financija jednako važan kriterij za konstituiranje demokratskog poretka u nekoj zemlji, jednako kao što su to postojanje primjerenog izbornog sustava, ili pak izbor temeljnih političkih institucija na kojima se zasniva vladavina, poput izbora između parlamentarnog i predsjedničkog sustava vladavine (Nassmacher, 2003.: 1). Pritom je reguliranje političkih financija problem koji se razlikuje od zemlje do zemlje i nije ga moguće svesti na svojevrsni paket univerzalnih pravila. Može se samo ustvrditi da reguliranje novca namijenjenog strankama i izborima u osnovi zahvaća dva bitna elementa: 1. zabrane i ograničenja; 2. pravila o javnom objavljivanju i načinu izvještavanja o potrošenim sredstvima.

Prvi dio regulatornih mehanizama, zabrane i ograničenja, imat će u osnovi za posljedicu općenito ograničavanje anonimnih donacija, poglavito novca koji dolazi od poduzeća i općenito iz gospodarskog sektora. Posljedica drugog elementa regulacije bit će povećanje transparentnosti političkih financija. Na temelju tih dvaju regulativnih mehanizama mogu nastati različiti sustavi regulacije. Nassmacher razlikuje četiri takva sustava, odnosno, opcije, barem kad su posrijedi razvijene zapadne demokracije: opciju autonomnosti, opciju transparentnosti, opciju zastupanja i opciju diverzificirane regulacije (Nassmacher, 2003.: 10-13).

Prva opcija tretira stranke kao dragovoljna udruženja koja imaju pravo na slobodno raspolaganje svojim sredstvima. Kao primjer takvog tipa regulacije navodi se Švedska u kojoj ne postoji obveza političkih stranaka da prikazuju podatke o novcu koji će, primjerice, potrošiti u predizbornoj kampanji. No čak se i u švedskom primjeru, koji je po pravilu lišen koruptivnih elemenata, pokazalo da namicanje sredstava za političke stranke nosi čitav niz konotacija koje ne dopuštaju da taj problem ostane skrivenim od javnosti. Pet stranaka zastupljenih u švedskom parlamentu zaključilo je stoga 1980. godine da trebaju međusobno razmjenjivati informacije o pribavljenom novcu, te ujedno dopustiti svima ostalima da nakon zahtjeva za uvidom u stranačke financije dobiju traženu informaciju.

Drugom se opcijom nastoji podići razina transparentnosti u financiranju političkih stranaka i izbora. Njome se naglašava pravo građana da dobiju uvid u sve aspekte stranačkog života, pa tako i stranačkih financija. Da bi se to postiglo, valja izraditi vrlo detaljno zakonodavstvo za regulaciju spomenute materije. Kao primjer takve opcije u regulaciji političkih financija Nassmacher navodi Njemačku. Pritom ističe da se inauguriranjem takvog sustava mogu smetnuti s uma dvije bitne činjenice. Najprije, birači mogu sankcionirati lošu praksu pojedinih stranaka ili kandidata samo ako podatke o tome dobiju neposredno prije izbora, što po pravilu nije slučaj. Potom, podatke o stranačkim financijama građani ne dobivaju izravno. Te podatke pripremaju i obrađuju različiti akteri – financijski stručnjaci, novinari, znanstvenici iz područja društvenih znanosti, tako da im informacije dolaze na posredan i često zakučast način. S obzirom na to da se birači, kao što je već prije pola stoljeća upozorio Anthony Downs (Downs, 1957.), ponašaju kao racionalni neznalice, podatci o stranačkim financijama ih ne bi trebali zanimati sami po sebi. Osim ako nisu praćeni skandalima i onda kad ih je teško ignorirati.

Zbog činjenice da transparentnost sama po sebi ne bi trebala biti dovoljnom, neke zemlje pribjegavaju institucionalnom aranžmanu koji Nassmacher naziva opcijom zastupanja. Primjer te opcije su Sjedinjene Američke Države. Za osiguranje bilo kakvih pravilnosti u tokovima političkih financija nužno je uspostaviti javnu agenciju koja će zastupati javnost u nadzoru i provjeravanju novca namijenjenog strankama i izborima. U SAD-u je stoga sedamdesetih godina 20. stoljeća formirana Federalna izborna komisija, čijom je zadaćom postalo nadziranje kompletnih tokova političkih financija. No, kao što u studijama o takvom tipu reguliranja političkih financija često ističu autori, ta vrsta agencije samo je jedan od aktera u *policy* procesu koji se odnosi na regulaciju. Taj sustav treba potaknuti na djelovanje, što nije moguće bez različitih vrsta poticaja koje ne osigurava samo postojanje takve agencije.

Zbog svega toga postoji i četvrta vrsta regulacije, koju Nassmacher naziva opcijom diverzificirane regulacije. Primjer te regulacije je Kanada. Za tu vrstu regulacije značajno je to da se ne oslanja na jednu vrstu mjera, nego

kombinira diverzificirani sustav mjera. Nastojeći izbjeći zamke koje postoje u sustavima potpune otvorenosti (opcija autonomnosti), u detaljno razrađenim sustavima (opcija transparentnosti) ili, pak, u sustavima gdje postojanje javne agencije ne rješava pitanje strukture političkih financija (opcija zastupanja), tom vrstom pristupa uvodi se sustav koji je višedimenzionalan, koji kombinira transparentnost političkih financija s bogatstvom mjera u strukturi financiranja. Zakonom o izborima u Kanadi je, primjerice, uvedeno ograničenje u troškovima predizbornih kampanja, proširena struktura financiranja davanjem subvencija malim donatorima strankama i kandidatima, uvedeno izvješćivanje javnosti o svim donacijama većim od 100 kanadskih dolara te formirana neovisna agencija za nadzor nad aktivnostima vezanim uz političke financije.

Upravo se nepostojanje takve javne agencije, koja bi mogla izvršiti revizijski nadzor nad novcem utrošenim u predizbornoj kampanji pokazalo glavnim nedostatkom cjelokupnog sustava političkih financija. Opcija transparentnosti, koja je uvedena obvezom predsjedničkih kandidata da podastru financijske izvore svoje izborne promidžbe, pokazala se nedostatnim modelom reguliranja. Pokazalo se da Hrvatskoj nedostaje neki od oblika opcije zastupanja, da jednostavno ne postoji institucija koja bi mogla utvrditi vjerodostojnost podataka predočenih javnosti.

Što su, naime, pokazali podatci što ih je objavilo Državno izborno povjerenstvo? Kao što se vidi u tablici, podatci pokazuju strukturu prihoda predsjedničkih kandidata koju smo podijelili na četiri bitne stavke: vlastita sredstva, donacije fizičkih osoba, donacije poduzeća i udruga te donacije političkih stranaka. Izostavimo li iz analize dvoje kandidata s najmanjim proračunima, pokazalo se da je vlastiti novac bio jedini ili najznačajniji izvor sredstava za više od polovine predsjedničkih kandidata (Mikšić, Česić, Blažević, Košta, Kovačević, Kešer), od kojih je, međutim, samo jedan kandidat ostvario zamjetniji uspjeh na izborima (Boris Mikšić). Stranke su, s druge strane, bile glavnim izvorom sredstava samo dvoje kandidata (Kosor, Adlešić), a manjim dijelom i dvoje dodatnih kandidata (Mesić, Letica). Za izborne stolžere dvaju potonjih, jednako kao za još jednog kandidata (Pašalić) presudan je, pak, bio novac koji su primili od svojih simpatizera, bilo u obliku donacija fizičkih ili pravnih osoba (poduzeća).

U nedostatku odgovarajuće javne agencije koja bi mogla utvrditi vjerodostojnost podataka iznesenih u financijskim izvješćima koje su predočili predsjednički kandidati, tu je ulogu na sebe preuzela jedna nevladina organizacija – Transparency international – Hrvatska. Tek je nakon upornog zahtijevanje te udruge, HRT objavila troškove promidžbe na Hrvatskoj televiziji i Hrvatskom radiju. Pokazalo se da je najviše novca potrošila Jadranka Kosor (2,9 milijuna kuna), a da je Stjepan Mesić potrošio znatno manje (1,45 milijuna kuna), što je već samo po sebi bacilo sumnju na vjerodostojnost po-

datka prema kojoj je potonji kandidat ukupno potrošio više novca od prethodno spomenute kandidatkinje.

Tablica 2: Financijska izvješća kandidata za predsjednika republike (u kunama)

| | Vlastita sredstva | Darovi fizičkih osoba | Darovi poduzeća i udruga | Darovi političkih stranaka | Ukupno |
|-------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------|-----------|
| Stjepan Mesić | 1,000.000 | 1,996.883 | 2,911.604 | 580.000 | 6,488.487 |
| Jadranka Kosor | – | – | – | 6.438.926 | 6,438.926 |
| Boris Mikšić | 6,000.000 | – | – | – | 6,000.000 |
| Durđa Adlešić | – | 200.000 | – | 1,263.540 | 1,463.540 |
| Ivić Pašalić | 112.500 | 1,091.300 | – | 30.000 | 1,233.800 |
| Ljubo Česić | 758.754 | – | – | – | 758.754 |
| Miroslav Blažević | 738.000 | – | – | – | 738.000 |
| Slaven Letica | – | – | 420.503 | 64.757 | 485.260 |
| Doris Košta | 150.000 | 1.000 | – | – | 151.000 |
| Ante Kovačević | 90.700 | 7.800 | 36.600 | – | 135.100 |
| Mladen Kešer | 44.445 | 37.000 | 20.000 | – | 101.445 |
| Tomislav Petrak | – | – | – | 37.257 | 37.257 |
| Miroslav Rajh | 1.000 | 2.500 | – | 4.000 | 7.500 |

Izvor: Narodne novine, 2005.

Financijski aspekt predizborne kampanje na predsjedničkim izborima 2005. donio je nekoliko novih elemenata, koji dosad nisu postojali u sustavu političkih financija u Hrvatskoj. To se poglavito odnosi na obvezu javnog prikazivanja proračuna kojima je financirana izborna promidžba, kao i sužavanje mogućih izvora financiranja. Osobito je važno što je javno objavljivanje podataka prvi puta bacilo svjetlo na novac koji u politiku ulazi iz privatnog sektora, što je dosad bio izvor koji je manje-više bio skriven od javnosti. Time je istodobno napravljen i određeni pomak u smanjivanju sumnji za političku korupciju, koja se redovito veže uz onaj dio političkih financija koji dolazi iz nepoznatih dotacija privatnog sektora (Williams, 2000.). Ključnim nedostatkom sustava političkih financija, pak, još jednom se pokazalo nepostojanje agencije koja bi mogla potvrditi vjerodostojnost financijskih izvješća koje kandidati i političke stranke šalju Državnom izbornom povjerenstvu. Uspostavljanje takve agencije, koja bi bila poduprta i snažnim revizorskim ovlastima, ostaje stoga glavnom zadaćom u reformiranju hrvatskog sustava političkih financija.

Literatura

- Alexander, Herbert E., Shiratori, Rei, ur., 1994.: *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, CO, Westview Press
- Austin, Reginald, Tjernström, Maja, ur., 2003.: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, IDEA
- Burnell, Peter, Ware, Alan, ur., 1998.: *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press
- GONG, 2005.: Analiza financijskih izvješća parlamentarnih stranaka za 2003., Zagreb, GONG
- Gunlicks, Arthur B., ur., 1993.: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, CO, Westview Press
- Heidenheimer, Arnold J., ur., 1970.: *Comparative Political Finance*, Lexington, MA, D. C. Heath
- Ikstens, Jānis et al., 2002.: Political Finance in Central Eastern Europe. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (1): 21-39
- Nassmacher, Karl-Heinz ur., 2001.: *Foundation for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003.: Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, u: R. Austin, M. Tjernström, ur., *Funding of Political Parties and Elections Campaigns*. Stockholm: IDEA: 1-19.
- Petak, Zdravko, 2003.: Financing Political Parties in Croatia: Parliamentary Elections 2003. *Politička misao* 38 (5): 68-74.
- Pinto-Duschinsky, Michael, 1980.: *British Political Finance 1830-1980*, Washington, DC, American Enterprise Institute
- Pinto-Duschinsky, Michael, 2002.: Financing Politics: A Global View, *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
- Prpić, Ivan, ur., 2004.: *Država i političke stranke*, Zagreb, Narodne novine
- Toplak, Jurij, 2003.: Party Funding and Corruption in Balkan Countries: The Example of Slovenia and Croatia, u: *Political Party and Election Campaign Financing in Southeastern Europe*, Sofija, Transparency International – Bugarska: 44-55.
- Walecki, Marcin, 2003.: Money and Politics in Central and Eastern Europe, u: R. Austin, M. Tjernström, ur., *Funding of Political Parties and Elections Campaigns*. Stockholm: IDEA: 71-94.
- Williams, Robert, ur., 2000.: *Party Finance and Political Corruption*. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press

Zdravko Petak

*FINANCING THE 2005 PRESIDENTIAL ELECTIONS:
THE ROLE OF REGULATIVE INSTITUTIONS*

Summary

The paper looks into the institutional features of regulating the 2005 campaign for the election of the president of the Republic of Croatia. The role of the regulative institutions is analyzed within a broader context of the regulation of political funding in Croatia. The paper offers the arguments concerning the non-transparency of the system of party and election funding in Croatia based on a comparison of the principles of good practice in political financing. Nassmacher's approach to the regulation of political finances is used as the analytical framework for the analysis of financing the 2005 presidential campaign in Croatia. It is based on four options: the autonomy option, the transparency option, the advocacy option and the diversified regulation option. And finally, the paper includes a brief overview of the funding budgets of the election campaigns of the 2005 presidential candidates.

Key words: political finance, political funding regulation, public financing, financing election campaigns



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* zpetak@fpzg.hr