

Izvorni znanstveni članak

324(497.5:100)

329(497.5:100)

Primljeno: 14. prosinca 2001.

## Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu

ZDRAVKO PETAK\*

### *Sažetak*

Financiranje političkih stranaka tek u novije vrijeme postaje predmetom interesa komparativne politike. Razloge tome treba tražiti u činjenici da je sustavna regulacija financiranja izbora i stranaka, izuzme li se slučaj Švedske gdje proces regulacije započinje šezdesetih godina, započela tek sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća. Naime, troškovi stranačkih aktivnosti u tom su razdoblju značajno porasli svugdje u svijetu, čineći tradicionalne izvore stranačkog financiranja (poput članarina, prihoda sa stranačkih skupova i slično), posve nedostatnim. Kao posljedica toga počeo se, prvo, pojavljivati niz koruptivnih skandala vezanih uz slučajeve doniranja novca privatnih korporacija i bogatih pojedinaca političkim strankama, te poglavito političkim dužnosnicima koji su na izborima pokušavali zadržati politički mandat. S druge strane, zahvaljujući političkoj kulturi u pojedinim se zemljama kao nadopuna nedostatnim stranačkim fondovima započelo s javnim financiranjem stranaka i izbora iz proračuna. Klasični je primjer za potonji proces zaključak švedskog parlamenta iz 1965. godine o tome da "stranke ispunjavaju značajnu funkciju u održavanju demokracije, i da stoga društvo ima obvezu osigurati postojanje političkih stranaka."

Regulacija stranačkog financiranja nije u svim zemljama poprimila isti oblik i nije se zbila u isto vrijeme. U Sjedinjenim Državama, primjerice, financiranje je izbora ostalo najvećim dijelom oslonjeno na privatne fondove. No, trošenje je novca na izbore i stranke postalo predmetom javne kontrole i posebne revizije, uz određivanje preciznih limita novčane potpore. Slični su procesi bili na djelu i u Kanadi i Australiji, ali i u pojedinim europskim zemljama poput Nizozemske. S druge strane, u Austriji, Italiji, Njemačkoj i Švedskoj, primjerice, postupno je razvijen sustav snažnog oslanjanja na financiranje stranaka iz državnog proračuna. U Velikoj Britaniji je, pak, razvijen sustav u kojem su stranku lijevog spektra, laburiste, financirali sindikati, a stranku desnog spektra, konzervativce, poslovni krugovi.

Osim izvora financiranja, regulacija je zahvatila i mogućnosti oglašivanja stranaka i njihovih kandidata putem televizije. U većini zemalja ne postoji mogućnost slobodnog kupovanja televizijskog vremena za izbornu propagandu, budući da je pitanje korištenja televizijskog programa precizno regulirano, s namjerom da se svima političkim akterima omogući jednak pristup najutjecajnijem mediju današnjice. Iznimku, pritom, predstavljaju Sjedinjene Države, u kojima je moguće slobodno kupovati televizijsko vrijeme namijenjeno izbornoj kampanji. No, u toj je državi uspostavljen vrlo strog sustav nadzora novca što ga primaju

\* *Zdravko Petak*, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Osnove javnih politika i Teorija ekonomske politike.

pojedinci i stranke, što nije slučaj u nizu zemalja koje političke stranke financiraju iz proračunskih sredstava.

Na kraju članka razmatra se način financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj. Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja, pitanje financiranja stranaka još uvijek nije predmetom snažnije regulacije. Pitanju financiranja stranaka posvećena su tri članka *Zakona o političkim strankama* iz 1993. godine, u kojima se tek načelno nabrajaju vrste prihoda što ih mogu stjecati političke stranke i posve deklarativno navodi obveza javnog prikazivanja podrijetla i namjene sredstava. Poradi nepostojanja preciznije zakonske regulacije, tok stranačkog novca nije prezentan javnosti, jednako s obzirom na njegovo podrijetlo i način njegova trošenja. Zbog svega toga hrvatski model financiranja političkih stranaka nije moguće jednoznačno uvrstiti u neki od postojećih svjetskih modela.

*Ključne riječi:* proračun, financiranje stranaka, financiranje izbora, komparativne javne politike, političke financije

### *I. Metodološki problemi političkih financija*

Premda su političke stranke jedna od ključnih institucija političkoga sustava i samim time predmetom značajnog interesa politologa, njihovo je financiranje redovito privlačilo veću pozornost javnosti nego znanstvenih istraživača. U svjetskoj literaturi postoji stanovit broj radova o financiranju političkih stranaka, no taj se dio suvremene komparativne politike ocjenjuje zasigurno njezinim slabijim dijelom. Istraživanju financiranja političkih stranaka prvi je značajnije prionuo Arnold J. Heidenheimer početkom šezadesetih godina, kasnije poznat kao suautor najpoznatije knjige iz komparativnih javnih politika (Heidenheimer/Hecllo/Adams, 1990.). Nakon njega značajne priloge istraživanju izvora stranačkog novca dao je američki politolog Herbert E. Alexander, objavivši i prvu komparativnu studiju o stranačkome financiranju (Alexander, 1989.).

Znači li činjenica da stranke obavljaju ključnu funkciju u političkome sustavu nužno i potrebu njihova javnog financiranja? Ili se, pak, u namicanju nužnih sredstava za funkcioniranje vlastite stranke trebaju osloniti na privatne interese? Kao što navodi njemački politolog Karl-Heinz Nassmacher “Ta dva snažno povezana pitanja postala su u svim zapadnim demokracijama problem javne politike” (Nassmacher, 2000.: 233).

#### *1. “Stranački novac” ili političke financije*

Politička rasprava o stranačkome financiranju danas se svodi na suprotstavljanje na liniji: privatni – javni izvori financiranja. Različite vrste privatnih sponzorstava bile su uobičajeni način financiranja stranaka praktično do početka 1960-ih godina. Prvi primjer javnog financiranja stranaka bilježimo u Kostariki 1954. godine, zatim u Argentini 1955., a u Europi prvi puta u Njemačkoj 1959. godine. Dotacije iz državnog proračuna vremenom su postale neizbježan, a u velikom broju zemalja i najznačajniji izvor financiranja stranaka. Pokazuje se da bez dotacija iz državnog proračuna uglavnom nije moguće premostiti stalni jaz između novčanih iznosa koje su građani, na ovaj ili onaj način, voljni dati u stranačke svrhe i rashoda što ih svojim brojnim funkcijama stvaraju

stranke. Širenju javnog financiranja stranaka dodatno su pomogli brojni slučajevi korupcije pri namicanju sredstava za stranke, kao i zahtjev da se svim strankama osigura ravnopravna politička utakmica.

Svi sustavi političkog financiranja potječu, dakle, od privatnog financiranja kao početnoga. No, politički razvoj u drugoj polovini prošlog stoljeća tu je zajedničku osnovicu pretvorio u posve različite sustave financiranja, tako da se danas taj sustav, primjerice, u Njemačkoj, posve razlikuje od sustava u Velikoj Britaniji, ili, pak, od sustava koji je na djelu u Sjedinjenim Američkim Državama. Napuštanje modela isključivoga privatnog financiranja nije, međutim, značilo i nestanak korupcijskih skandala vezanih uz stranačke financije. Štoviše, u Velikoj Britaniji, koja je zadržala privatni način financiranja stranaka, gotovo da i nema skandala vezanih uz političke financije, dok u Njemačkoj, u kojoj se stranke najvećim dijelom financiraju proračunskim novcem, pojava je korupcijskih afera vrlo česta (pranje novca, crni fondovi ...). Razlog je tome vjerojatno u činjenici da u Velikoj Britaniji ne postoje nikakvi porezni poticaji, odnosno, smanjivanje porezne osnovice za određenu visinu novčanih dotacija strankama. U Njemačkoj takva mogućnost postoji i ona je glavni razlog nastanka korupcijskih afera. Ukratko, usporede li se trendovi stranačkog financiranja u Velikoj Britaniji i Njemačkoj, pokazuje se da je u Britaniji sve manje novca koji dolazi od članarina, da su glavni privatni financijeri stranaka korporacije (poglavito za konzervativce) i sindikati (poglavito za laburiste), te da ne postoje nikakve porezne olakšice za privatne donatore, dok u Njemačkoj sve više novca dolazi od članarina i državnih prihoda, a za privatne donacije postoje značajne porezne olakšice.

## *2. Opseg političkih financija i usporedivost postojećih podataka*

Istraživanja političkih financija u suvremenoj politologiji, poglavito komparativnoj politici, još uvijek nemaju ono mjesto koje bi kao evidentno relevantan politički fenomen trebale imati. Više je razloga tome, no dva se posebno ističu. Prvi se odnosi na probleme u uspoređivanju nacionalnih podataka o financiranju stranaka i izbora, a drugi na nedostatak odgovarajuće teorije političkih financija.

Kao što je više puta isticao Michael Pinto-Duschinsky, britanski politolog i jedan od najistaknutijih istraživača političkih financija, malo se zna o međunarodnom novcu namijenjenom strankama, djelovanju skupina za pritisak, tajnim fondovima, stvarnom osobnom bogatstvu vodećih političara, itd. (Pinto-Duschinsky, 1981.).

Pitanje financiranja stranaka i izbora gotovo je uvijek, dakle, praćeno poteškoćama. Na temelju iskustava zapadnih zemalja o tom se pitanju ne može zaključiti ništa drugo, negoli da ne postoji jednostavno rješenje tih problema. Neovisno o tome, može se zaključiti da bi valjano prikazivanje stranačkog financiranja trebalo uključivati sve aspekte namicanja novca za stranke i izbore, što znači da bi u političke financije trebalo uključiti lokalne ogranke političkih stranaka i financiranje lokalnih izbora, unutarstranačke izbore, financiranje stranačkih parlamentarnih klubova i slično. Drugim riječima, proučavanje financiranja stranaka trebalo bi obuhvatiti cjelokupnu stranačku organizaciju, zatim institucije koje su povezane sa strankama ili ih posredno usmjeravaju, te različite oblike neizravnog financiranja koji imaju značajnu ulogu za funkcioniranje stranaka u suvre-

menim uvjetima. Podatci kojima raspolažu istraživači najvećim se dijelom odnose na nacionalnu razinu stranačkog djelovanja, dok su podatci o subnacionalnim ili pak supranacionalnim razinama često nepotpuni i nepouzdana.

### 3. Nedostatak odgovarajuće teorije

Drugi veliki problem odnosi se na nedostatak odgovarajuće teorije političkih financija. Nakon što je početkom šezdesetih godina Arnold Heidenheimer postavio temelje za odgovarajuću teoriju komparativnih političkih financija istraživači nisu značajno odmakli u podastiranju novih teorijskih elaboracija (Heidenheimer, 1963.). Premda je u međuvremenu objavljen niz vrijednih komparativnih studija o političkim financijama, izostali su ozbiljniji teorijski pokušaji objašnjavanja logike stranačkog financiranja (Heidenheimer, 1970.; Alexander, 1989.; Gunlicks, 2000.; Burnell/Ware, 1998.). Zato političke financije ne zauzimaju ono mjesto u suvremenoj politološkoj literaturi koje bi im trebalo pripadati (Heidenheimer/Hecl/Adams, 1990.). Jasno formuliranje odgovarajuće kategorijalne aparature kojom će se na primjeren način objasniti različiti oblici političkih financija ostaje stoga glavnim zadatkom suvremenih istraživača.

## II. Izvori financiranja stranaka

### 1. Javno financiranje

Javno financiranje stranaka iz proračuna relativno je novijeg datuma. Započinje tek pedesetih godina prošlog stoljeća (*vidi tablicu*), no neovisno o tome, u nizu zapadnih zemalja ubrzo postaje pretežnim izvorom “stranačkog novca”. Financiranje stranaka iz državne blagajne nije, doduše, pitanje novijeg datuma. Poznati su primjeri tajnih vladinih fondova namijenjenih vlastitim strankama, ili pak potkupljivanju novinara ili pripadnika ostalih stranaka (Pinto-Duchinsky, 1981.: 33).

Tajno se financiranje stranaka nadomješta javnim tek pedesetih godina 20. stoljeća. Proračunsko financiranje najprije počinju primjenjivati Kostarika i Argentina, a potom i Njemačka. Slijedi niz europskih, a zatim i mnoštvo zemalja s drugih kontinenata. Posljedica toga je vrlo kratak popis zemalja u kojima ne postoji sustav javnog financiranja stranaka: Indija, Irska, Luksemburg, Malezija, Nizozemska<sup>1</sup> i Velika Britanija.

U razmatranju izravnih proračunskih dotacija valja primijeniti sljedeća tri kriterija: dotacije kojima se pokrivaju izborni troškovi i one namijenjene redovnom funkcioniranju stranaka; dotacije usmjerene političkim strankama i one koje se daju pojedinačnim kandidatima; dotacije nacionalnim središnjicama stranaka i regionalnim i lokalnim organizacijama.

S obzirom na prvi kriterij, mogu se razlikovati tri skupine zemalja. U prvoj skupini, u koju spadaju Francuska, Italija (nakon 1993.), Kanada i Poljska, javne se dotacije daju strankama samo na osnovi izbornih troškova. Za razliku od tih zemalja, u skupini ze-

<sup>1</sup> Pritom valja spomenuti da u Nizozemskoj postoji javno financiranje obrazovnih institucija povezanih s političkim strankama.

malja koju, primjerice, čine Austrija, Brazil, Češka, Grčka, Italija (od 1974. do 1993.), Japan, Mađarska, Njemačka, Portugal i Švedska, stranke dobivaju javne dotacije za redovito djelovanje. Na kraju, u nekoliko zemalja stranke dobivaju javne dotacije i za redovito djelovanje i za troškove predizbornih kampanja. U tu skupinu zemalja spadaju, primjerice, Izrael i Meksiko.

Jednako razlikovanju redovitih i troškova izbornih kampanja u nizu zemalja postoje razlike u javnim dotacijama koje se daju strankama, odnosno pojedincima. Zakonom se određuju različiti limiti za te dvije kategorije “potrošača javnog novca”, pri čemu, u pravilu, stranke prolaze daleko bolje od pojedinačnih kandidata.

*Tablica 1*

<b>Uvođenje javnog financiranja stranaka u pojedinim zemljama</b>	
<i>Zemlja</i>	<i>Godina</i>
Kostarika	1954.
Argentina	1955.
Njemačka	1959.
Austrija	1963.
Francuska	1965.
Švedska	1966.
Finska	1967.
Izrael	1969.
Danska	1969.
Norveška	1970.
Brazil	1971.
Kanada	1974.
Italija	1974.
Sjedinjene Američke Države	1976.
Španjolska	1977.
Meksiko	1978.
Venezuela	1978.
Turska	1983.
Australija	1984.

*Izvor:* Herbert E. Alexander, Money and politics: rethinking a conceptual framework, u: Alexander, 1989: 14.

Najmanje su razlike među zemljama kod trećeg kriterija. Dotacije iz proračuna, u pravilu, dobivaju nacionalne središnjice stranaka, a ne njihovi lokalni ogranci. Stranačka vodstva tako jačaju u odnosu na lokalne predstavnike stranke, stvarajući neku vrstu ovisnosti. No, postoje i izuzetci od tog pravila. U Švedskoj lokalne vlasti od 1977. godine izravno dodjeljuju dotacije lokalnim stranačkim ograncima. Budući da je takvo pravilo i u Hrvatskoj, stoji činjenica da je lokalnim ograncima stranaka u našoj zemlji

dopušten relativno visok stupanj autonomije u financiranju, i da je primijenjeno jedno, u osnovi, demokratsko pravilo, kakvo ne postoji u velikom broju zemalja. Dakako, u federalnim zemljama, poput Australije, Austrije, Kanade ili Sjedinjenih Američkih Država javne dotacije dodjeljuju i federalne jedinice, no to nije uvijek pravilo. Prema posljednjim podacima, primjerice, manjina američkih saveznih država dodjeljuje javne dotacije, premda je, suprotno tome, u toj zemlji moguće pronaći okruge i gradove koji dodjeljuju dotacije iz svojih proračuna, koliko god to bilo netipično za američki sustav financiranja političkih stranaka (primjerice, okrug Sacramento i grad Seattle).

## *2. Privatno financiranje*

Privatno financiranje stranaka tradicionalno je predstavljalo način prikupljanja sredstava za njihovo funkcioniranje. U početku su najznačajniji izvor bile stranačke članarine i dragovoljni prilozi stranačkih aktivista, no tijekom vremena najznačajnijim izvorima postaju plutokratsko financiranje i financiranje od strane političkih institucija. Za suvremene politologe, međutim, nije presudna promjena u izvorima privatnog financiranja, premda i ona treba izazivati istraživačku pozornost. Ključnim se čini razmatranje odnosa privatnoga i javnog financiranja. U razmatranju tog pitanja valja upozoriti na prednosti i nedostatke privatnog financiranja, ali i na tipične pravilnosti takvog načina financiranja u strukturama stranačkih sustava.

Privatno financiranje tradicionalno su u znatno većoj mjeri podržavale stranke desne nego stranke lijeve političke opcije. Za njih je novac dobiven iz privatnih izvora uvijek predstavljao poželjniji oblik financiranja od novca dobivenog iz državnog ili lokalnih proračuna. To je, ukratko, bila tipična pravilnost za sve stranačke sustave u demokratskim zemljama. No, i od političkih su analitičara dolazile ocjene koje su davale prednost takvom načinu financiranja. Najznačajnija je prednost privatnog financiranja to što takav oblik namicanja sredstava potiče veću izbornu participaciju stranačkih aktivista, a time i efikasniju stranačku organizaciju. Suprotno tome, oslanjanje na proračunska sredstava potiče birokratizaciju stranke, smanjuje izbornu participaciju stranačkih aktivista i, općenito, potiče razvoj "okoštalih političkih struktura".

Relevantna politička analiza mora, međutim, uzeti u obzir i negativne strane privatnog financiranja stranaka. Ono može dovesti do vrlo velikih nejednakosti. U društvima s vrlo velikim razlikama u dohodcima nekoliko vrlo bogatih pojedinaca može potpuno kontrolirati političku scenu. Osim toga, snažno oslanjanje na privatno financiranje može dovesti do korupcije. Poslovni ljudi mogu davati novac političkim strankama i pojedincima te zahtijevati protuusluge u zakonskoj inicijativi i osiguravanju unosnih ugovora. Na kraju, problem privatnih donacija očituje se i u tome što podrijetlo tog novca u mnogim slučajevima nije isključivo privatno. Vlasnici korporacija su često stotine i tisuće dioničara, koji ne trebaju dijeliti politička gledišta predsjednika uprava korporativnih društva i odobravati njihove odluke o financijskom podupiranju stranaka. Stoga se među stručnjacima za političke financije danas iskristaliziralo stajalište da su privatne donacije poželjan izvor stranačkog financiranja pod uvjetom da je riječ o manjim iznosima, koji dolaze od pojedinaca. Dodatno, prevladava mišljenje da se takve donacije trebaju zakonom ograničiti. U tom slučaju, privatno financiranje stranaka drži se poželj-

nijim od financiranja iz proračuna, jer uklanja niz negativnih značajki proračunskog financiranja.

Privatno financiranje stranaka obuhvaća više mogućih izvora: stranačke članarine, plaćanja institucionalnih aktera (sindikati, korporacije), plutokratsko financiranje, profiti stranačkih poduzeća, dotacije interesnih skupina i slično. Pogledajmo ukratko kako se tijekom vremena mijenjalo značenje tih pojedinih oblika i kakvo je njihovo značenje danas.

Članarine su tradicionalni izvor financiranja političkih stranaka. Posjedovanje stranačke iskaznice daje vrijednost njezinu posjedniku, a on uzvraća plaćanjem propisanog mjesečnog ili godišnjeg iznosa. U svojoj knjizi o političkim strankama Maurice Duverger je upozorio da je taj oblik financiranja karakterističan poglavito za lijevocentrističke – socijaldemokratske, socijalističke i komunističke stranke. Za razliku od njih, tvrdio je Duverger, centrističke i desnocentrističke stranke mnogo se manje oslanjaju na članarine, a znatno više na priloge bogatih članova društva. Kasnija su istraživanja pokazala da se udjel članarina u političkim financijama mnogo više razlikuje s obzirom na zemlju, nego na pojedine vrste stranaka. Razina organiziranosti članstva u pojedinim je zemljama izrazito visoka – za to su dobar primjer Njemačka i Austrija, tako da je i plaćanje članarina iznimno veliko, neovisno o tome je li riječ o lijevim ili desnim strankama. U zemljama u kojima je stranačka organizacija labavija, kao što je slučaj sa svim strankama u SAD-u, i stranačke članarine ne predstavljaju bitan oblik financiranja. Duverger je, drugim riječima, poopćio francuski slučaj u kojem je na djelu značajna razlika između lijevih stranaka, koje su u organizacijskome smislu čvrsto ustrojene, i desnih stranaka, koje su to u znatno manjoj mjeri, dok neke od njih imaju snažnije oznake pokreta nego stranaka. Na temelju toga, Duverger je izveo zaključak o većem značenju što ih članarine imaju u financiranju lijevih stranaka. Novija su politološka istraživanja pokazala, neovisno o prethodnome, da općenito opada udjel članarina u ukupnim stranačkim proračunima, te da “sukladno financijskoj statistici stranaka, koja, doduše, nije posve usporediva, stranke podižu manje od četvrtine svog ukupnog dohotka od članskih doprinosa” (Nassmacher, 2000.).

Drugi značajan oblik privatnog financiranja stranaka zasnovan je na plutokratskome pristupu. Plutokracija označuje, kao što je poznato, vladavinu bogatih i u osnovi predstavlja nedemokratski tip legitimacije političke vlasti. Različiti teoretičari elita mislili su da upravo posjedovanje velikih količina novca omogućuje bogatima da nadziru i presudno utječu na vlast unatoč načelu “jedan čovjek – jedan glas”. Presudni utjecaj bogatih ljudi može izokrenuti mapu kolektivnih preferencija isključivo u smjeru bogatih članova političke zajednice. Zato se u stranačko i izbornu zakonodavstvo zapadnih demokracija sve više unose odredbe kojima se precizno regulira takav oblik financiranja.

Pogledajmo ukratko kakav je bio trend u plutokratskome obliku financiranja političkih stranaka. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća plutokratski je oblik financiranja na vrhuncu, poglavito u najrazvijenijim zemljama poput Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država. Glavni izvor stranačkih financija su bogati pojedinci. No, nakon toga započinje dotiranje stranaka od strane institucionalnih financijera (sindikati, korporacije) što postupno smanjuje značenje sredstava iz plutokratskih izvora. Dodatno slabljenje takvog načina stvaranja stranačkog novca nastupa uvođenjem državnog financiranja stranaka, tijekom pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća. Ipak, slabljenje ud-

jela plutokratskog financiranja nije linearan trend. U poludemokratskim sustavima azijskih zemalja (“azijski tigrovi”) utjecaj iznimno bogatih pojedinaca u financiranju političkih stranaka još je uvijek razmjerno velik. Jednako tako, za razliku od razdoblja od pedesetih do sedamdesetih godina 20. stoljeća, kad je došlo do snažnog jačanja uloge javnog financiranja i slabljenja plutokratskog financiranja, nakon “neoliberalnih revolucija” i kresanja države blagostanja u nizu razvijenih zapadnih demokracija, pojavio se niz novih bogataša koji su takve mjere stranaka na vlasti počeli bogato nagrađivati privatnim novcem. Stoga se, primjerice, u Velikoj Britaniji sve više govori o oživljavanju plutokratskog oblika financiranja stranaka i kandidata. Istodobno, sve više novca iz plutokratskih izvora usmjerava se i prema lijevocentrističkim strankama (izvrstan su primjer upravo britanski laburisti predvođeni Tonyjem Blairom), kojima tradicionalno nije bio namijenjen novac bogatih pojedinaca.

Stranačko ili izborno zakonodavstvo u nizu zapadnih zemalja plutokratsko financiranje podvrgava snažnoj regulaciji. Osobito je to slučaj u Sjedinjenim Državama. Svi prilozi koji nadilaze određeni manji iznos moraju biti javno objavljeni, tako da u zakonskom smislu nije moguće da netko donira pojedinog kandidata, a da se to javno ne zabilježi. Neovisno o tome, postoji čitav niz tehnika za izigravanje takve zakonske odredbe: razbijanje jedne veće donacije u niz manjih, koje nije potrebno prijaviti; posuđivanje novca strankama u obliku zajmova; doniranje novca osobnim fondovima političara, a ne stranačkim proračunima.

Institucionalno financiranje stranaka i izbora doseglo je svoj vrh, te postaje sve slabijim izvorom stranačkih financija. Davanje novca od strane sindikata ili pojedinačnih korporacija tradicionalno je bilo vezano uz jasne interese koje su ti akteri vezivali uz vladino odlučivanje. Sindikati su u pravilu financirali socijaldemokratske i komunističke stranke koje su nastojale zakonodavnu akciju usmjeriti prema reguliranju radnog zakonodavstva, postavljanju najniže plaće i slično. Predsjednici korporativnih uprava, pak, u stalnoj trci za što sigurnijim profitom, podržavali su, u pravilu, konzervativne i liberalne stranke koje su nastojale oko smanjivanja poreza, dereguliranja biznisa i slično. Jedni i drugi nastojali su, dakle, finansijski pomoći strankama koje će unaprijediti njihove interese. Takav oblik financiranja bio je usko vezan uz činjenicu da je dominantna politička podjela bila vezana uz klasnu podjelu na poduzetnike i srednju klasu, s jedne strane, koji su podržavali konzervativne i liberalne stranke i radničku klasu, s druge strane, koja je podržavala socijaldemokratske, socijalističke ili komunističke stranke. Zemlja u kojoj je tradicionalno dominirao takav tip stranačkog financiranja bila je Velika Britanija. No, postupnim prijelazom industrijskog u postindustrijsko društvo nestalo je i značenje takve podjele. Krajem 20. stoljeća politički sukob ne vrti se više oko takvih podjela, zbog čega opada uloga institucionalnog financiranja.

### 3. Korupcija i ilegalno financiranje

Ilegalno financiranje političkih stranaka i izbora tradicionalni je problem svih političkih sustava. U novije vrijeme to pitanje postaje i predmetom interesa suvremenih istraživača. Jedan od najznačajnijih priloga istraživanju tog fenomena u posljednje vrijeme dala je američka politologinja Susan Rose-Ackerman u knjizi *Korupcija i vladavina: uzroci, posljedice i reforma* (Rose-Ackerman, 1999.).



Autorica na početku postavlja općeniti normativni stav prema financiranju političkih stranaka. Prema tom stavu, demokratski politički sustavi moraju pronaći način financiranja političkih stranaka i političkih kampanja bez poticanja političara na prodaju donatorima, darovateljima novca. Zakonodavstvo u razvijenim zapadnim demokracijama razvilo je, prema njezinu sudu, vrlo precizne zakonske mehanizme kojima se potanko reguliraju mogućnosti financiranja političkih stranaka. Legalni oblici doniranja, ali i različiti oblici koji nisu u skladu sa zakonom pod nadzorom su javnosti i sudstva.

Zašto je takav nadzor potreban? Jednostavno zato što način financiranja stranaka može bitno utjecati na demokratske institucije. Ako se interesi različitih skupina ili pojedinaca razlikuju od općeg interesa javnosti, može doći do potkopavanja demokratskih vrijednosti. Izborni proces služi u tom slučaju discipliniranju političara, tako da počnu zastupati interese svoga izbornog tijela. Birači, naime, mogu kazniti političare/stranke koji se čine posebno vezanima za pojedine interesne skupine. No, ključna pretpostavka za to je da birači znaju kako se njihovi predstavnici ponašaju i tko im je dao novac. Čak i donacije koje su predviđene zakonom mogu imati koruptivne posljedice ako način njihova pribavljanja nije podastrt javnosti.

Susan Rose-Ackerman navodi u svojoj knjizi nekoliko eklatantnih primjera zloporabe novca u političke svrhe. U Sjevernoj Karolini, 1997. godine, jedna građevinska tvrtka, koja nije dobila očekivane povlastice u dobivanju poslova na javnim natječajima, zatražila je povrat novca koji je uložila u financiranje izborne kampanje guvernera te savezne države. Nadalje, istraživanja japanskih politologa i sociologa pokazala su da političari koji pomažu lokalnim tvrtkama u dobivanju poslova zahtijevaju postotak od vrijednosti postignutog ugovora kao nagradu za svoje djelovanje. U Španjolskoj je tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća izbio niz skandala vezanih uz nastojanja pojedinih političara da pribave novčana sredstva za svoje stranke od banaka i privatnih poduzeća ispostavljanjem računa za fiktivne konzultantske usluge. Na kraju, najpoznatiji slučaj zloporabe privatnog novca u političke svrhe zbio se u prošlom desetljeću u Italiji, u akciji poznatoj pod nazivom "čiste ruke". Stranački su lideri postavljali su tobožnje stranačke dužnosnike na mjesta na kojima je ubiranje mita postalo rutinom. Građevinska je industrija bila posebno unosan izvor prihoda. Specijalizirani "ubiratelji novca" upravljali su ubiranjem mita i pribavljanjem ugovora za tobožnje javne radove. Ti ljudi službeno nisu bili političari, ali su doista to bili, budući da su kao ljudi od posebnog povjerenja stranačkih lidera igrali ulogu posrednika između poslodavaca i vladinih dužnosnika u pribavljanju poslova financiranih javnim novcem.

### *III. Nenovčane dotacije i neizravna pomoć*

#### *1. Pristup medijima*

O značenju televizijskih emisija za uspjeh stranaka i njihovih kandidata postoje brojne studije, čime se ovdje ne možemo baviti. Umjesto toga, treba naglasti da je pravedna raspodjela televizijskog vremena svim političkim strankama i nestranačkim kandidatima jedna od ključnih točaka regulacije političkih financija u svim zemljama. Jedan od najznačajnijih primjera neizravnih dotacija predstavlja slobodan pristup medijima, poglavito televiziji. Besplatne termine u televizijskome programu valja stoga tretirati

kao svojevrsne neizravne javne dotacije. Iznimku od pravila predstavljaju Sjedinjene Američke Države u kojima se televizijsko vrijeme mora kupiti, pri čemu ne postoje limiti u veličini tog vremena. Misli se da je to jedan od glavnih razloga iznimnog rasta troškova predizbornih kampanja u SAD-u.

U osiguravanju slobodnog pristupa televiziji nadaje se nekoliko otvorenih pitanja. Prvo se odnosi na moguću nesklonost televizijskih urednika da osiguraju dovoljno vremena za promidžbu stranaka i kandidata. Osnovni razlog tome je, misle teoretičari medija, neatraktivnost takvih emisija. Budući da je urednicima osnovni cilj osiguranje što veće gledanosti televizijskog programa, mogu biti neskloni davanju previše prostora predizbornim kampanjama. Drugi veliki problem vezan je uz pravednu raspodjelu televizijskog vremena različitim strankama. To je povezano s nizom problema. Zasnjuje li se raspodjela na rezultatima prethodnih izbora, novoformirane stranke i one kojima je popularnost značajno porasla od posljednjih izbora bit će deprivilegirane. Suprotno tome, raspodijeli li se televizijsko vrijeme jednako svim strankama, manje značajne i radikalne političke opcije dobivaju na značenju koje je posve nerazmjerno njihovu stvarnom utjecaju. Neovisno o svemu što je prethodno navedeno, pravedna raspodjela vremena namijenjenog predizbornoj kampanji u elektronskim medijima velik je doprinos demokracizaciji političkih procesa.

## *2. Neizravno financiranje*

Prikaz financiranja političkih stranaka i izbora nije potpuno bez vrednovanja uloge neizravnog financiranja, neovisno o tome potječe li iz privatnih ili javnih izvora. Postoji više različitih načina neizravnog financiranja. Kad je u pitanju “javni novac”, odnosno, sfera javnih financija, političke stranke mogu koristiti dvije vrste povlastica. Jednu vrstu čine porezne olakšice, a drugu porezni krediti. Za ilustraciju prvog primjera navest ćemo rješenje koje postoji u Njemačkoj. Svakome tko u toj zemlji donira političku stranku u iznosu do 6000 maraka, taj mu se iznos odbija od ukupnog dohotka i smanjuje oporezivu poreznu osnovicu. Drugi su oblik neizravnog financiranja porezni krediti. Oni također postoje u Njemačkoj (za donacije do 3000 maraka po osobi), ali i u nekim drugim zemljama. U Kanadi je, primjerice, na djelu sustav 75-postotnog kredita za prvih 100 dolara donacije, zatim 50-postotnog kredita za donacije od 100 do 550 dolara, te 33-postotne donacije za donacije od 550 do 1150 dolara. To jednostavno znači da netko tko donira političkoj stranci 100 dolara, plaća u stvari 25 dolara, a ostatak se pokriva iz držanog proračuna. Izravna posljedica takvog oblika financiranja jest oslanjanje političkih financija na niz malih doprinosa i smanjivanje uloge velikih donatora. Financijski izvori stranačkih sredstava se, drugim riječima, snažno disperziraju, što smanjuje mogućnost korupcije i približava oblik financiranja biti demokratskog odlučivanja, sadržanoj u paroli, “jedan čovjek – jedan glas”.

Daljnji su oblik neizravnog financiranja tzv. “stranački porezi”. Izvor tog fenomena suvremeni politolozi pronalaze u pogodnostima koje svojim pristašama osiguravaju stranački lideri nakon što se domognu vlasti. Najčešće je riječ o zapošljavanju pristaša u javnim službama i preferiranju poduzeća od kojih su dobivene donacije pri sklapanju javnih ugovora. Budući da u procesu raspodjele javnih resursa dobivaju snagu, od stranačkih se zastupnika traži da dio svojih plaća usmjeruju u stranačke blagajne. U SAD-u,

primjerice, službenici koji su zaposleni u javnim službama unatoč niskim kvalifikacijama, imaju obvezu plaćanja dijela svoje plaće stranačkim mašinerijama.

Na kraju, značajan su oblik neizravnog financiranja i političke fondacije. One su povezane s političkim strankama, mada u formalnom smislu imaju neovisan status. Najrazvijeniji sustav političkih fondacija postoji u Njemačkoj, a stanovit utjecaj imaju i zaklade u ostalim europskim kontinentalnim zemljama. Zaklade ne mogu izravno sudjelovati u izborima, ali mogu posredno, organizirajući političko obrazovanje stranačkih članova i aktivista, provodeći predizborna istraživanja i analize, te pomažući sestrinskim strankama u inozemstvu.

#### *IV. Javni nadzor nad stranačkim financijama i njihovo reguliranje*

Reguliranje financijskog poslovanja stranaka vremenom je postalo najzanimljivijim pitanjem cjelokupnog područja političkih financija ili stranačkog novca. Zakonska i podzakonska regulativa na tom je području, kad su zapadne demokracije u pitanju, postala posve detaljna i sofisticirana. Opća načela o financijskim izvorima iz kojih se mogu financirati stranke i/ili pojedinačni kandidati na izborima, zamijenjena su vrlo preciznim odredbama o mogućnostima korištenja novca, neovisno o tome dolazi li on iz privatne ili javne sfere. Reguliranje stranačkih financija obuhvaća niz različitih pitanja vezanih uz prikupljanje i raspodjelu “političkog novca”, no ograničit ćemo se samo na sljedeća pitanja: postavljanje limita za stranačke rashode i financijske prihode; odredbe o javnom prikazivanju stranačkih financija; zabrane određenih vrsta prihoda i određenih vrsta rashoda.

##### *1. Ograničenja rashoda i prihoda*

Ograničenja rashoda odnose se poglavito na izborne aktivnosti stranaka. Financiranje svakodnevnih aktivnosti stranaka, u pravilu, ne podliježe nikakvim ograničenjima. No, ostaje otvorenim pitanjem kako, te je li uopće moguće izvesti valjano razlikovanje redovitih i izbornih aktivnosti stranaka. Drugo značajno pitanje koje se pritom nadaje odnosi se na nenovčanu pomoć, koju stranke često dobivaju tijekom izbornih kampanja. Je li stoga moguće djelotvorno kontrolirati stranačke rashode u situacijama kad stranke niz usluga ne plaćaju novcem, nego ih dobivaju “u naturi” (stranački propagandni materijal, troškovi tiskanja, prijevoza itd.). Neovisno o dvojbenosti stavki koje valja uključivati u stvarne rashode zakonska regulativa u mnogim zemljama određuje limite predizbornih rashoda.

U Velikoj Britaniji postoje ograničenja za pojedinačne kandidate koji se natječu za državni parlament. Takva se ograničenja, međutim, ne postavljaju nacionalnim stranačkim središnjicama. U Sjedinjenim se Državama, pak, postavljaju limiti za predizborne rashode onih kandidata koji prihvate javne dotacije. U Kanadi postoje precizna ograničenja mogućih predizbornih rashoda za sve političke stranke, a ne samo za pojedinačne kandidate.

Postavljanje gornjih granica financijskoj potrošnji praćeno je nizom administrativnih pravila kojima se nadziru takva ograničenja. Prvo, potrebno je formirati kontrolni mehanizam s pomoću kojeg će se unaprijed odobravati rashodi, odnosno, javnog predstavnika koji će to predvoditi. Da bi sankcioniranje prekoračenja bilo djelotvorno, određuju se kazne, odnosno, mehanizmi za provođenje pravila. U Velikoj Britaniji kandidati za državni parlament koji premaše dopuštene financijske limite moraju odustati od predizbornog natjecanja, odnosno, odstupiti s mjesta parlamentarnog zastupnika. Njihovi politički protivnici imaju pravo inicirati spor pred redovitim sudovima radi sankcioniranja prekoračenja. U Australiji, Kanadi i SAD-u sporovi se ne pokreću pred redovitim sudovima, nego pred posebnom izbornom administracijom. U SAD-u je to Federalna izborna komisija, koja je financijski neovisna i tako organizacijski ustrojena da nesmetano može nadzirati poštovanje financijskih ograničenja.

Ograničenja koja se odnose na prihode imaju za cilj smanjivanje zavisnosti stranaka ili kandidata od velikih financijera. Ograničenja se primjenjuju na različite načine. Ponekad se odnose na stranke, ponekad na pojedinačne kandidate. U Italiji, primjerice, ne postoje nikakva ograničenja kad su u pitanju političke stranke, ali postoje za pojedinačne kandidate.

Način obračunavanja limita je različit. Može se odrediti kao određeni iznos novca, kao postotak donatorovog dohotka ili imovine, te uz određeno mjerilo, kao što je, primjerice, iznos prosječne plaće i slično. Popis zemalja u kojima vrijede limiti vezani uz prihode uključuje, primjerice, Brazil, Francusku, Indiju, Italiju, Izrael, Japan, Meksiko, Rusiju, SAD, Španjolsku, Tajvan, Tursku. Pritom valja naglasiti da ograničenja u većini zemljama uključuju samo određene vrste donatora. Ona se, primjerice, u Izraelu odnose na pojedince, u Indiji na poduzeća, a u Meksiku na neprofitne organizacije. S druge strane, u nizu zemalja ne postoje takva ograničenja. Primjer su Australija, Češka, Grčka, Kanada, Nizozemska, Njemačka, Švedska i Velika Britanija.

Vrlo su zanimljivi precizni iznosi ograničenja. U SAD-u pojedinci mogu pojedinom kandidatu na saveznim izborima dati najviše 1000 dolara, komitetu za političko djelovanje 5000 dolara godišnje, a nacionalnom odboru političke stranke najviše 25.000 dolara godišnje. U Italiji je gornji iznos financijske potpore iz bilo kojeg izvora određen na 20 milijuna lira, u Francuskoj na 50.000 franaka, kad su u pitanju stranke, te 30.000 franaka za pojedinačne kandidate.

## *2. Javno izvješćivanje o stranačkome financiranju*

Smisao obveze o stranačkome financiranju proizlazi iz nastojanja da se promovira odgovornost u upotrebi političkog novca i izbjegne mogućnost korupcije. Način javnog izvješćivanja o stranačkim financijama znatno se razlikuje od zemlje do zemlje. Moguće je izdvojiti nekoliko elemenata koji se odnose na izvješćivanje i koji se selektivno primjenjuju po zemljama.

Moguće je naprije razdvojiti obvezu prikazivanja rashoda od obveze prikazivanja prihoda. U Velikoj Britaniji, kao što je prethodno naglašeno, kandidati za parlament imaju obvezu prikazati rashode, ali ne i izvore svojih financijskih prihoda. Nadalje, postoje velike razlike u opsegu javnog prikazivanja političkih financija. U većini zema-

lja treba prikazati samo ukupne iznose i glavne stavke prihoda i rashoda. U nekim je zemljama, međutim, potrebno podastri kompletna izvješća o svim приходima i rashodima. Kao daljnji razlikovni element može se istaknuti različito tretiranje političkih stranaka i pojedinačnih kandidata. U Velikoj Britaniji, primjerice, javno moraju biti prikazane samo financije pojedinačnih kandidata, a u Njemačkoj stranačke financije. Jednako tako, zemlje se razlikuju i po tome razlikuje li se novac upotrijebljen za izborne aktivnosti od novca koji se koristi za redovito djelovanje stranaka. U Njemačkoj se, primjerice, redovito objavljuju podaci o svim stranačkim приходima i rashodima, bez posebnog izvješćivanja o predizbornim kampanjama. Ista je situacija i u Švedskoj.

Dva osobito osjetljiva pitanja odnose se na određivanje onoga tko treba javno obznani svoje financijsko izvješće, te kome to izvješće treba biti namijenjeno. Tako valja razlikovati sustav koji se zasniva na obvezi donatora da obznani svoj novčani prilog, od sustava koji tu obvezu ostavlja primatelju novca – političkoj stranci ili pojedinačnom kandidatu. U Velikoj Britaniji donatori su obvezni obznani svoj novčani prilog, dok je u većini zemalja kontinentalne Europe obveza na primateljima novca. Na kraju, nije samorazumljiv ni način prikazivanja političkih financija. Obično se misli da javno prikazivanje stranačkih financija uključuje i izvješćivanje javnosti putem medija. U pojedinim zemljama, međutim, obveza izvješćivanja ne uključuje medije i javnost, nego samo posebna javna revizorska tijela koja nadgledaju političke financije.

Vrsta javnog izvješćivanja o stranačkim, ili financijama neovisnih kandidata, ovisi, dakle, o cjelokupnom sustavu reguliranja i financiranja stranaka i izbora. Neosporno je samo to da se obveza javnog prikazivanja političkih financija drži ključnim elementom njihove reforme. Jedan od vodećih istraživača političkih financija, američki politolog Herbert Alexander, o tome kaže sljedeće: “Argumentira se, tako, da će efektivni sustav javnog izvješćivanja dovesti do financijske odgovornosti, povećati povjerenje javnosti u izborni proces i suzbiti ekscese i zlouporabe, povećavajući politički rizik za svakog tko je uključen u nepravedne ili ilegalne kampanjske prakse” (Alexander, 1976.: 172).

### *3. Političke financije i provođenje zakonskih zabrana*

Financiranje stranaka i izbora sadržava, kao što smo prethodno mogli vidjeti, čitav niz zakonskih zabrana i ograničenja. One se mogu odnositi na izvore financiranja, ali i na rashode. Ključno je pitanje za našu analizu u dvojbi može li tko drugi, osim države i građana kao pojedinaca i birača, financirati redovito funkcioniranje i predizborne kampanje stranaka, te predizborne kampanje nestranačkih kandidata. Pitanje zabrana i ograničenja u financiranju odnose se na sve vrste mogućih aktera u financiranju, poput poduzeća (posebno onih koja državu opskrbljuju dobrima), sindikata i različitih vrsta stranih financijera. Najčešći argument koji se koristi u odbacivanju mogućnosti da spomenuti akteri sudjeluju u financiranju stranaka i izbora polazi od toga da je demokracija, pa odatle i izbori, stvar građana, te je samo jedino oni mogu financirati, neovisno o tome čine li to svojim privatnim novcem iz obiteljskih, ili javnim novcem iz državnih proračuna. Moć poduzeća ili sindikata ponekad može biti tako velika da posve potisne interese običnih građana-birača. Osim toga, interesi vlasnika korporacija ili članova sindikalnih organizacija mogu biti oprečni odlukama tih institucija o podršci pojedinim političkim strankama.

Slična se argumentacija koristi i u objašnjenju zabrane financiranja iz inozemstva. Demokratski proces u jednoj zemlji stvar je građana te zemlje, te ne može biti financiran od strane onih koji ne sudjeluju u procesu izbora.

Rasprava o donacijama spomenutih aktera ne može ostati isključivo na načelnoj razini. Navođenje eventualnih zabrana po prethodno navedenim osnovama još uvijek ne govori ništa o stvarnim tijekovima političkih financija, koje zakonodavac uopće nije imao na umu. Primjerice, u Sjedinjenim Državama je korporacijama i sindikatima zabranjeno izravno davati novac političkim strankama. No, takva je zakonska odredba, uvedena tijekom 1970-ih godina, dovela do razvoja posebnih organizacija povezanih s korporacijama i sindikatima. Njihova je zadaća sakupljanje novca od članova spomenutih institucija, dakle, od fizičkih osoba. Takva se tijela nazivaju "Komitetima za političko djelovanje" (PAC) i imaju značajnu ulogu u cjelokupnom sustavu političkog financiranja u SAD-u. Drugi primjer nalazimo u Velikoj Britaniji, gdje su čvrsta ograničenja veličine rashoda predizborne kampanje dovela do toga da se kandidati za državni parlament ne obraćaju izravno korporacijama u potrazi za financijskom pomoći. Suprotno tome, korporacije plaćaju političarima izravno, na njihove osobne račune. Takva plaćanja pravdaju se naknadom za usluge savjetovanja koje su ti pojedinci, navodno, izvršili za određenu tvrtku. Koruptivni potencijal takvog financijskog mehanizma doveo je 1994. do uspostave vladinog povjerenstva o tom pitanju.

Donacije korporacija, dioničkih društava koja su često u vlasništvu tisuća osoba, ne tretiraju se jednako u svim zemljama. Sredinom devedesetih godina 20. stoljeća zabrana korporativnog financiranja bila je, primjerice, u potpunosti na djelu u Francuskoj i Izraelu, dok se u Japanu primjenjivala samo na poduzeća koja su od vlade dobivala subvencije ili potpisivala komercijalne ugovore s vladom. U Sjedinjenim Američkim Državama se obvezna zabrana korporativnog financiranja odnosi samo na savezne izbore, dok se u izborima za niže razine vlasti prakticiraju različita rješenja, ovisno o određenoj saveznoj državi. U 21 saveznoj državi takva je vrsta financiranja zabranjena, a u isto toliko država je ograničena. S druge strane, popis zemalja u kojima je korporacijama dopušteno financiranje stranaka uključuje, primjerice, Australiju, Češku Republiku, Grčku, Italiju, Kanadu, Nizozemsku, Njemačku, Španjolsku, Švedsku, Veliku Britaniju. No, u pojedinima od tih zemalja na djelu je sustav kojim se destimulira davanje korporativnog novca političkim strankama. Za razliku od davanja koja daju pojedinci, u Njemačkoj se korporacijama ne pružaju nikakve porezne olakšice, nego se, obratno, takve donacije dodatno oporezuju.

Financiranje stranaka sindikalnim novcem nije toliko predmet zabrana, no nije ni adekvatno regulirano. Sredinom je devedesetih godina u Brazilu, Francuskoj, SAD-u i Turskoj organizacijama bilo zabranjeno da daju novac političkim strankama. No, u SAD-u se takva zabrana, jednako kao i u slučaju korporacija, izigrava preko komiteta za političko djelovanje (PAC). Operativni se troškovi takvih organizacija financiraju sindikalnim novcem, a članovi sindikata kao pojedinci nesmetano mogu donirati osobne novčane priloge. Za razliku od toga, sindikalno je financiranje dopušteno, primjerice, u Australiji, Češkoj Republici, Grčkoj, Indiji, Italiji, Izraelu, Japanu, Kanadi, Meksiku, Nizozemskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Rusiji, Španjolskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji. Kao i u slučaju korporativnih donacija, takav se oblik stranačkog financiranja dopušta, ali se ne stimulira. Uzmimo opet za primjer Njemačku. Sindikatima je zabranjeno da

političkim strankama daju više od 10 posto svojih proračuna, a takva se vrsta donacija oporezuje posebnim porezom s poreznom stopom od 50 posto.

Zabrana stranih donacija političkim strankama postoji u mnogim državama. Ona se potpuno provodi u Brazilu, Francuskoj, Indiji, Japanu, Maleziji, Poljskoj, Rusiji, SAD-u, Španjolskoj, Tajvanu, Turskoj, a djelomično je zabranjena u Kanadi, Izraelu i Njemačkoj. No, postoji i niz zemalja koje dopuštaju inozemno doniranje političkih stranaka. To su Australija, Češka Republika, Grčka, Italija, Meksiko, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija.

#### 4. Reguliranje stranačkog financiranja u Hrvatskoj

Rad političkih stranaka u Hrvatskoj reguliran je *Zakonom o političkim strankama*, usvojenim 1993. godine. Dio III. sadržava odredbe o financiranju stranaka (članci 18.-22.). U članku 18. ukratko se navode izvori mogućeg financiranja stranaka: članarine, dobrovoljni prilozi, prihodi od izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organizacije stranačkih manifestacija, dotacije iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave, dobit poduzeća u vlasništvu stranaka. U narednome se članku navodi da stranke čiji su kandidati izabrani na izborima za Sabor dobivaju, s jedne strane, fiksni izvor sredstava za svoj rad, a s druge, varijabilni dio koji ovisi o broju saborskih zastupnika. Sredstva za rad političkih stranaka raspoređuje saborski Odbor za izbor, imenovanje i administrativne poslove.

Javno prikazivanje stranačkih prihoda regulirano je preostalim člancima. Najprije se 20. člankom određuje da stranke moraju javno prikazati podrijetlo i namjenu sredstava namaknutih tijekom jedne godine. Ako svoje prihode ne zabilježe u poslovnim knjigama ili, pak, sredstva namaknu protupravno, stranke gube mogućnost dobivanja dotacija iz državnog proračuna. Narednim se člankom određuje da stranke trebaju voditi poslovne knjige prema propisima koji vrijede za neprofitne pravne osobe. Na kraju, posljednjim člankom III. dijela zakona određeno je da sve političke stranke koje dobivaju dotacije iz državnog proračuna trebaju Saboru svake godine dostaviti godišnji obračun za proteklu godinu. Spomenuti obračun prije toga treba pregledati Državni ured za reviziju.

U usporedbi s regulacijom kakva postoji u nizu ostalih, osobito zapadnih zemalja, u Hrvatskoj je regulacija stranačkog financiranja gotovo posve nerazvijena. Podrijetlo stranačkog novca, način njegova trošenja i nadzor na tim trošenjem uopće nisu jasno određeni. Svatko se snalazi kako zna i umije. U Hrvatskoj je na djelu situacija, kakva je u demokratskim zemljama vrijedila na prijelazu šezdesetih u sedamdesete godine prošlog stoljeća, kad se tek uvodilo javno financiranje i javni nadzor nad političkim financijama. No, hrvatski sustav ima i određene napredne elemente, kao što je, primjerice, odredba da područna i lokalna tijela vlasti mogu financirati političke stranke. Takva odredba također izričito postoji u Švedskoj, a u ostalim zemljama nije baš česta. Njome se smanjuje ovisnost lokalnih vodstava političkih stranaka o nacionalnim stranačkim vodstvima, što načelno pridonosi demokratizaciji političkog života. Neovisno o svemu tome, pred Hrvatskom je ozbiljan posao uvođenja opsežnijeg reguliranja stranačkog financiranja koji bi srednjoročno trebao dovesti do uspostave sustava kakvi su na djelu u razvijenim europskim zemljama.

### Literatura

- A Brief History of Money in Politics*, 2001., Center for Responsive Politics, Washington
- Alexander, Herbert, 1976.: *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, Washington
- Alexander, Herbert E. (ur.), 1989.: *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge
- Arnim, von Hans Herbert, 2000.: Campaign and Party Finance in Germany, u: Arthur B. Gunlicks (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 201-218
- Burnell, Peter J./ Ware Alan (ur.), 1998.: *Funding Democratization*, St. Martin's Press, New York
- Drusch, Thomas, 2000.: The New French System of Political Finance, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 155-177
- Gunlicks, Arthur B. (ur.), 2000.: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln
- Hansen, Wendy L., / Mitchell, Neil J., 2000.: Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics, *American Political Science Review*, (94) 4: 891-903
- Heidenheimer, Arnold J. / Hecllo, Hugh / Adams, Carolyn Teich, 1990.: *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, St. Martin's Press, New York
- Herrnson, Paul S. 2000.: The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 17-40
- Johnston, R. J./ Pattie, C. J., 2000.: Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under Nineteenth Century Regulations, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 123-154
- Klee, Gudrun, 2000.: Financing Parties and Elections in Small European Democracies: Austria and Sweden, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 178-200
- Klee-Kruse, Gudrun, 1993.: *Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien: Schweden und Österreich – Ein Vergleich*, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main
- Landfried, Christine, 1990.: *Partei Finanzen und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Lösche, Peter, 2000.: Problems of Party and Campaign Financing in Germany and the United States: Some Comparative Reflections, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 219-230



- Nassmacher, Kal-Heinz, 2000.: Comparing Party and Campaign Finances in Western Democracies, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 233-267
- Pinto-Duschinsky, Michael, 1981.: *British Political Finance 1830-1980*, American Enterprise Institute, Washington DC
- Rose-Ackerman, Susan, 1999.: *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge
- Stanbury, William T., 2000.: Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Universe.com, Inc., Lincoln: 68-120

Ostali izvori:

*The Federal Campaign Finance Law*, 1996., Federal Election Commission, Washington

*The Law on Political Parties – Makedonija*, 2001., materijal HPC-a, Zagreb

*The Law on Political Parties – Njemačka*, 2001., materijal HPC-a, Zagreb

*The Law on Political Parties – Rumunjska*, 2001., materijal HPC-a, Zagreb

*The Law on Political Parties – Slovenija*, 2001., materijal HPC-a, Zagreb

*Zakon o političkim strankama*, 1993., Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske

Zdravko Petak

*A COMPARATIVE ANALYSIS OF FINANCING PARTIES AND  
ELECTIONS IN CROATIA AND ABROAD*

*Summary*

Comparative politics has shown interest in the topic of financing political parties only recently. The reason for this is the fact a more systematic regulation of financing elections and parties – apart from Sweden where the process of regulation began in the 1960s – started only in the 1970s and 1980s. Namely, the expenses incurred by party activities in that period increased significantly everywhere, making the traditional sources of party financing such as membership dues, money raised at party rallies and so on, completely inadequate. The first direct consequence of this was a series of corruption scandals when private corporations and wealthy individuals donated money to political parties and especially to officials who were trying to get re-elected. On the other hand, thanks to political culture in certain countries, the practice of supplementing these scarce party

funds through a system of public financing of parties and elections from the budget was introduced. The classic example of this development is the conclusion of the Swedish Parliament in 1965 that “parties perform an important function in the perpetuation of democracy, and that the society has the responsibility to provide for the political parties.”

The regulation of party financing has not taken the same form in all countries and did not happen at the same time. In the United States, for example, elections are financed mostly from private funds. The expenditure for elections and parties has, however, become a subject of public scrutiny and special auditing, while the financial support limits have been precisely determined. Similar processes have been at work in Canada and Australia as well as in some European countries such as Holland. On the other hand, in Austria, Italy, Germany and Sweden, a system of heavy reliance of parties on the budget subsidies has gradually evolved. In UK, the leftist Labour party has been financed by the unions, while the Conservative party has been supported by the big business.

Besides the sources of financing, the regulation covers TV promotion of parties and their candidates. In most countries TV coverage for election campaigning cannot be simply bought since it is precisely regulated; all political actors must enjoy equal access to today’s most ubiquitous medium. The exception to the rule are the United States where TV time for election campaigning is up for grabs. However, a very strict system of controlling the money received by individuals and parties is in place, unlike many countries whose political parties are financed by the state.

And finally, the financing of Croatian political parties is looked into. Unlike the developed Western countries, financing of parties has not yet been subjected to major regulation. This issue is touched upon in three articles from the 1993 *Law on political parties*; they list in rather general terms the types of revenues permitted to the political parties and only perfunctorily stipulate the obligation to account for the way in which party funds are spent and to be transparent about the provenance of the donations. Due to this lack of precise regulation, the flow of party funds is concealed from the public, regarding both its origin and its spending; thus, the Croatian model of financing political parties cannot be likened to any existing model.

*Key words:* budget, financing parties, financing elections, comparative public politics, political finances



*Mailing address:* Faculty of Political Science, Lepušićeva 6, HR 10000 Zagreb. E-mail: zpetak@fpzg.hr