

## **Uvod**

Sa razvojem demokratije na ovim prostorima, razvio se i izborni sistem prema kojem su političke partije isplivale kao važan faktor funkcionisanja demokratije, bez kojih ona ne bi mogla opstati. U ovom kontekstu, jačanje političkih partija i institucionalizovanje partijskih sistema, koji će predstavljati želje i interes građana, postaje neizbjegjan prioritet. U isto vrijeme, svakodnevno funkcionisanje političkih partija i njihovo učešće na izborima zahtijeva značajna novčana sredstva, stvarajući na taj način vezu između novca, političkih partija i predizbornih kampanja. Međutim, ova veza sve više zahtijeva budni nadzor tokova novca u svim državama svijeta, pa tako i Bosni i Hercegovini, s obzirom na to da je postalo očigledno da novac iz privatnih izvora često ugrožava autonomiju političkih partija i utiče na njihovo funkcionisanje. U isto vrijeme i pitanje javnog finansiranja, odnosno finansiranja partija iz budžeta države, sve više postaje predmet rasprave zbog svojih prednosti i nedostataka.

Pitanje finansiranja političkih partija sve više privlači pažnju političara, službenika izbornih tijela i komisija, predstavnika akademske zajednice i civilnog društva širom svijeta, pod prepostavkom da jednak i fer pristup resursima političkih partija i transparentnost u raspodjeli i troškovima tih sredstava predstavljaju jedan od osnovnih preduslova uspješnog funkcionisanja demokratskog sistema.

Kandidovanje na izborima, a samim tim i organizovanje sve skupljih predizbornih kampanja, stvara potrebu za sve većim iznosima novca, a politički sistem na taj način postaje sve podložniji nezakonitom finansiranju, trgovini uticajem, a u ekstremnim slučajevima i uplivu tzv. „prljavog“ novca u političke procese.

Niti jedan donator političkih partija ne daje donacije iz milosrđa, a veoma rijetko zato što vjeruje ideološkim stanovištima date partije. Donatori jednostavno zastupaju svoje interese, odnosno u velikoj većini donacije služe kako bi, u slučaju da pomenuta stranka uđe u vlast, donatori imali saveznike koji će i kroz javnu politiku zastupati njihove interese. Upravo zbog toga se finansiranje političkih partija često posmatra kao trgovina uticajem, odnosno uslugama. Što su veće vrijednosti donacija, odnosno zauzvrat dobijenih usluga, to se partije više udaljavaju od regularnog finansiranja, a više zalaze u korupciju. Rizik se još više povećava ukoliko u određenoj zemlji zakonski okvir dopušta netransparentno finansiranje i toleriše neprijavljivanje donacija.

Tradicionalni pristup političkom finansiranju koji se gotovo u potpunosti oslanjao na članarine nije više primjenjiv u većini savremenih demokratija. Međutim, uvođenje privatnih izvora finansiranja nosi sa sobom dodatne probleme. Prilozi parlamentaraca iz sredstava za redovan rad poslaničkih klubova mogu predstavljati prikriveni oblik finansiranja iz budžeta što utiče na nezavisnost mandata kada uplata predstavlja direktnu obavezu. Drugi privatni izvori, kao što su donacije, donose rizik od neprimjerenih veza i uticaja doniranog novca na donošenje političkih odluka. Stavljanje naglaska na finansiranje iz budžeta može ograničiti potencijalne neprimjerene uticaje privatnih donatora, međutim s druge strane povećava se zavisnost partija od države, što može potaknuti stranke da se suviše oslanjaju na javna sredstva, na račun građana koje bi trebalo da zastupaju. Takođe, kada je u pitanju novac iz budžeta, posebna pažnja se mora obratiti na jednake šanse kako iskusnih i razvijenih partija, tako i novoosnovanih.

Jasno je da sve vrste finansiranja stranaka sa sobom nose i određene rizike za pojavu tzv. političke korupcije, koja ne samo da vodi ka otuđenju resursa već i ka izopačenju procesa donošenja odluka. Upravo politička korupcija predstavlja pojarni oblik korupcije koji ima najrazornije posljedice za društvo i čija je ekomska cijena koštanja najveća, a ujedno se protiv ovog oblika korupcije najteže boriti.

Na političke partije se, i u razvijenim demokratijama kao i u zemljama u kojim je demokratija u razvoju, često gleda kao na sastavni dio problema političke korupcije. Ipak je problem političke korupcije i devijantne uloge političkih partija daleko prisutniji i složeniji u novouspostavljenim demokratijama u kojima političke i ekomske institucije i prakse nisu u potpunosti ukorijenjene.

Pojarni oblici korupcije u kojima imaju ulogu političke partije vezani su za osnovne funkcije političkih partija i mogu se podijeliti na oblike korupcije koji se javljaju u sljedećim procesima:

**1) Finansiranje političkih partija;**

Osnovna funkcija političkih partija u savremenim demokratijama podrazumijeva mobilizaciju podrške birača partijskim programima, selekciju kandidata za izbore i vođenje i organizovanje predizbornih kampanja. Stoga, kako je već rečeno, da bi partije ostvarivale svoje funkcije neophodno je da u kontinuitetu obezbjeđuju finansijska sredstva. Generalno, postoji dva pristupa obezbjeđivanju finansijskih sredstava za rad političkih partija. Prvi pristup se zasniva na finansiranju političkih partija iz privatnih izvora, dok se drugi zasniva na finansiranju političkih partija iz državnih budžeta. U većini država danas partije se finansiraju iz obje vrste izvora. Prvi pristup počiva na ideji da su partije privatne organizacije i kao takve bi trebalo da se finasiraju iz privatnih izvora (Goati, 2004). Drugi pristup, odnosno Finansiranje iz državnih

budžeta, javlja se prije svega iz razloga drastičnog porasta troškova koje imaju političke partije, a doprinosi i ravnopravnijoj izbirnoj utakmici i povećanju transparentnosti Finansiranja političkih partija.

Zbog velikog rizika od pojave korupcije u procesu finansiranja političkih partija, globalni trend je sve detaljnije zakonsko regulisanje ove oblasti. Pinto-Duschinski navodi sljedeće pojavne oblike koruptivnog ponašanja:

- a) nezakonite poklone,
- b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili ciljeve partija,
- c) upotrebu državnih resursa (zaposlenih, prostora) u partijske svrhe,
- d) prihvatanje sredstava radi obezbjeđenja ili obećanja neke koristi,
- e) uzimanje sredstava iz nečasnih krugova, prije svega iz kriminalnih krugova,
- f) trošenje sredstava za zabranjene namjene (kupovina glasova itd.).
- g) parlamentarne aktivnosti partija;

Djelovanje političkih partija u parlamentima na kreiranju i definisanju zakona i politika podrazumijeva zastupanje opštег ili javnog interesa. Rizik od podređivanja funkcionisanja parlamenta pojedinačnim interesima srazmjeran je postojanju aktivne opozicije i kritičkog javnog mnjenja.

Tajno finansiranje partija ima višestruke uticaje: prije svega, guši konkureniju jer se određene kompanije, koje doniraju stranke, postavljaju u povlašten položaj u odnosu na druge, kroz vraćanje usluga; s druge strane, utiče na demokratske procese, donošenje odluka, kao i na konkureniju među samim strankama, ukoliko ne postoji jednak pristup sredstvima.

Kao posljedica prisustva i predominantnosti političke korupcije na najvišim nivoima ističe se fenomen zarobljene države (*captured state*).

„Dok je većina tipova korupcije usmjerena prema mijenjanju načina na koji se postojeći zakoni, pravila i regulativa impletiraju, favorizovanjem davaoca mita, zarobljena država se odnosi na korupcione napore da se utiče na proces kreiranja zakona i pravila“ (Hellman, Kaufmann 2001, p. 2).

Dakle, osnovna razlika između fenomena zarobljene države i „obične“ korupcije, leži u činjenici da kroz korupciju akteri nastoje zaobići pravila, dok kod zarobljene države nastoje osigurati kreiranje pravila koja su u interesu uske grupe pojedinaca ili pravnih lica.

Političke partije ne samo da kreiraju političku agendu već i oblikuju institucionalni, ekonomski i ukupan društveni razvoj zemlje, te vrše nadzor nad administracijom i kontrolisu distribuciju i upravljanje javnim resursima. Veći stepen kontrole koju političke partije ostvaruju nad državnim institucijama i društvom, predstavlja i veći rizik od pojave koruptivnih praksi. Njačešće pojavne oblike korupcije u okviru ovog segmenta predstavlja korupcija u okviru procesa privatizacije, izdavanja koncesija i javnih nabavki.

Rizici od pomenutih oblika korupcije u značajnoj mjeri mogu biti prevenirani, ako ne u potpunosti eliminisani, unapređenjem transparentnosti i odgovornosti unutar političkih partija. Kao veoma važan segment otklanjanja rizika od korupcije u vezi sa političkim partijama jeste osiguravanje što veće transparentnosti u procesu finansiranja političkih partija. Nepostojanje regulisanog i transparentnog okvira za finansiranje političkih partija ne znači samo otvaranje ogromnog prostora za političku korupciju, već to kao posljedicu može imati ugrožavanje funkcionsanja demokratskih i procesa u društvu. Stoga su brojni bili i pokušaji da se na međunarodnom planu regulisu standardi u ovoj oblasti. Većina evropskih zemalja preduzele su značajne zakonske mjere kako bi

se regulisalo političko finansiranja, često kao reakcija na korupcijske skandale i afere vezane za neprimjerene uticaje na političke odluke putem doniranja partija. Činjenica da je Velika Britanija, kao predstavnik liberalne demokratije u kojoj je političko finansiranje bilo u velikoj mjeri neregulisano, usvojila striktniji pristup ovom pitanju, najjasniji je primjer novog pristupa evropskih zemalja.

Međutim, iako su uloženi značajni napor u regulaciju oblasti političkog finansiranja, uvođenjem zakona koji uvode restrikcije na određene vrste priloga, propisivanjem limita na visine priloga i obaveze prijavljivanja transakcija, nije postignut značajan napredak u povećanju nivoa transparentnosti finansiranja partija, a ova oblast ostaje među najpodložnijima pojavi korupcije.

## **Međunarodni standardi**

Ključni međunarodni pravni instrumenti koji se odnose na suzbijanje korupcije određuju se prema finansiranju političkih partija, uvažavajući specifičnosti pojedinačnih zemalja. Tako Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) članom 7 predviđa da svaka zemlja potpisnica treba preuzeti zakonske i administrativne mјere na osiguravanju transparentnosti u političkom finansiranju, koje su u usaglasnosti sa osnovnim principama svog zakonodavstva. Preporuka Vijeća Evrope<sup>1</sup> naglašava potrebu nezavisnog monitoringa finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, uz obezbjeđivanje nadzora nad računima političkih

---

<sup>1</sup> Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, Adopted 8 April 2003. Available online at:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

partija i njihovo javno objavljivanje. Dalje, u jednoj od preporuka Vijeća Evrope<sup>2</sup> se naglašava neophodnost vođenja striktnih evidencijskih dokumenata o svakom pojedinačnom trošku i prihodu, a takve evidencije barem jednom godišnje moraju biti podnesene nezavisnom tijelu i objavljene javno. Prema ovim preporukama, pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja moraju biti zasnovana na sljedećim principima:

- Ravnoteža između javnog i privatnog finansiranja;
- Pravični kriterijumi za raspodjelu budžetskih sredstava partijama;
- Striktna pravila koja regulišu privatne donacije;
- Limit na troškove izborne kampanje;
- Potpuna transparentnost transakcija partija;
- Uspostavljanje nezavisnog revizorskog tijela;
- Oštре sankcije za partije i kandidate koji krše pravila.

---

<sup>2</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1516 (2001), para 8 C (i)