

Savo Manojlović, master\*

## FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA IZ JAVNIH I(LI) PRIVATNIH IZVORA – Kolika je cena pravednog stranačkog sistema? –

*U radu se ukazuje na osnovne karakteristike privatnih i javnih izvora finansiranja političkih stranaka uz poseban osvrt na Republiku Srbiju. Osnovne razmatrane karakteristike privatnog izvora finansiranja su da omogućava upliv novih ideja i ohrabruje učešće građana u političke procese; da je nepredvidiv i nestalan izvor finansiranja, da može imati koruptivne elemente, alii da može imati pozitivan efekat na smanjenje tajnog finansiranja. Javni izvori finansiranja omogućavaju stabilno funkcionisanje partijskog sistema u kome su partije nezavisnije od privatnih izvora i uticaja donatora, ali istovremeno mogu stvarati jaz između stranačkih elita i širih slojeva. Nesumnjivo javnim finansiranjem se smanjuje nivo korupcije. Takođe, u radu se analizira uticaj kombinacije ova dva modela koji je uporednopravno dominantan.*

**Ključne reči:** *Finansiranje političkih stranaka. – Privatni izvori. – Javni izvori. – Političke stranke.*

### 1. UVOD U PROBLEMATIKU I TERMINOLOŠKE NAPOMENE

Pravde nema bez pravednog političkog sistema. Izvorište i ishodište pravde nalaze se u donošenju opštih pravnih propisa i njihovoj primeni. Jedan sveobuhvatan pravedni društveni okvir utemeljuje se donošenjem pravnih regula u parlamentu koji se konstituiše izborima na kojima građani poveravaju svoju suverenost svojim predstavnicima. *Conditio sine qua non* tog konstituisanja čine političke stranke. One

---

\* Autor je istraživač pripravnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu. Učestvovao je u pisanju Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, kao sekretar Radne grupe Ministarstva pravde, a zatim i u pisanju nacрта izmena i dopuna istog zakona (još uvek nisu usvojene), kao sekretar Radne grupe Ministarstva finansija, [savomanojlovic@yahoo.com](mailto:savomanojlovic@yahoo.com).

služe za generisanje pojedinačnih volja građana na izborima, a zatim učestvuju u uobličavanju i grupisanju volje narodnih zastupnika u predstavničkim telima. Demokratija ima svoju cenu. Pored ostalih i finansijsku, koja se manifestuje kroz troškove redovnog rada i izborne kampanje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.

Standardno je da se u ovoj oblasti koristi termin finansiranje *političkih stranaka*. Pre donošenja novog zakona kojim je regulisana ova oblast (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti – ZFPA,<sup>1</sup> zalagali smo se za usvajanje termina *politički subjekti*,<sup>2</sup> koji bi pored političkih stranaka obuhvatao i grupe građana i koalicije. U toku pisanja prvobitnog nacрта ZFPA navedeno rešenje instalirali smo u tekst nacрта i ono je danas pozitivnopravni termin (čl. 1 ZFPA).<sup>3</sup> U radu ćemo koristiti oba termina budući da je u određenim slučajevima, potrebno istaći posebnost političkih stranaka, ali se sama razmatranja uglavnom *mutatis mutandis* odnose i na političke subjekte.

Postoje dva glavna finansijska toka iz kojih se politički subjekti finansijski napajaju: javni i privatni. Uporedno pravno gledano postoje modeli koji poznaju alternativno finansiranje iz jednog od ova dva izvora ili koja, što je dominantan slučaj, pozitivnopravno dozvoljavaju njihovu kumulaciju. U samom radu će se načelno izložiti pitanja vezana za navedene izvore, bez ulaska u njihove konkretne oblike (članarine, prihode od promotivnih aktivnosti, članarina itd.). Nas u radu načelno zanima da istražimo koje su to karakteristike koje dolaze do izražaja na politički, prevashodno stranački sistem, prilikom javnog, privatnog, odnosno kombinovanog finansiranja. Osnovna postavka od koje valja poći u ovakvim razmatranjima je da je cilj regulative o finansiranju političkih subjekata da *utemelji antikoruptivne mehanizme*, ali i da – što se često zanemaruje – uspostavi *stabilan i funkcionalan politički sistem*.

*Javni izvori* predstavljaju izvore koji se dobijaju iz javnih sredstava budžeta, ali mogu biti i druga vrsta usluga koja se iz javnog sektora stavlja na raspolaganje političkim subjektima. Takvo je recimo stavljanje na raspolaganje prostorija u vlasništvu opštine besplatno političkim strankama ili besplatni medijski prostor u sredstvima javnog informisanja. Ukratko reč je o svim vidovima novčanih i nenovčanih davanja

---

1 Službeni glasnik RS, br. 43/11 i 123/14.

2 S. Manojlović, „Finansiranje političkih aktivnosti – u susret novom zakonu“, *Izbor iz sudske prakse*, 4/2011, 9–11.

3 Čl. 1, ZFPA.

i usluga koje se nalaze u javnom vlasništvu. U literature se ova podela predstavlja kao podela na direktne i indirektno javne izvore finansiranja.<sup>4</sup>

Privatni izvori predstavljaju, takođe, svaki vid novčanih i nenovčanih davanja i usluga koja dolaze od privatnih (pravnih ili fizičkih) lica. Uporednopravno gledano postoje sledeći privatni izvori: finansiranje iz članarantina, iz sopstvene imovine, od promotivnih delatnosti (prodaja olovki, šolja, majica... sa stranačkim obeležjima), stranački porez (naknada koju javni funkcioneri isplaćuju svojim strankama) i donacije. Neke od ovih vrsta naše pravo izričito ne poznaje (stranački porez), zabranjuje (prihodi od promotivnih delatnosti) ili na određeni način ograničava. Mi ćemo se samo načelno baviti privatnim izvorima, bez ulaženja u problemska pitanja koje njihovo razvrstavanje otvara. No, valja napomenuti, da kada se ističu *pro et contra* stanovišta u vezi sa privatnim finansiranjem, prvenstveno se na umu imaju donacije. Donacije zapravo jesu kategorija koja najrubeznije budu oči zato što se postavlja pitanje šta zauzvrat donatori dobijaju i ne ostvaruju li oni uticaj na buduće donosioce javnih odluka. No i druge vrste donacija mogu imati, ne tako lako uočljivu, koruptivnu suštinu u svojoj srži.<sup>5</sup>

Takođe, uporedno pravno postoji i poresko oslobađanje, odnosno olakšice za sredstva koja se doniraju političkim strankama.<sup>6</sup> Ovaj vid davanja ćemo ostaviti po strani, jer ga naše pravo ne poznaje, a skloni smo problematizovanju ovog instituta u pogledu toga da li pripada javnom, privatnom ili hibridnom izvoru finansiranja.

Mišljenje o izvorima finansiranja smo prelimenarno izrazili u svom radu<sup>7</sup> koji je prethodio donošenju važećeg Zakona o finansira-

4 D. R. Piccio, „Northern, Western and Southern Europe“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance* (eds. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman), Stockholm 2014, 220–223; I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns*, 2003, 33.

5 Tako partijski poredak za političke funkcionere, pre svega predstavnike u parlamentarnim telima možda i nije sporan, ali izdvajanje javnih funkcionera na stručnim pozicijama u javnoj upravi ili javnim preduzećima predstavlja dokaz partakraskog sistema i isisavanja javnih sredstava za stranačko finansiranje.

6 K.-H. Nassmacher, „The Established Anglophone Democracies“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance* (eds. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman), Stockholm 2014, 270.

7 S. Manojlović, *op. cit.*, 2.

nju političkih aktivnosti (dalje: ZFPA) u čijem smo pisanju i lično učestvovali. Rešenje za koje smo se zalagali inkorporirano je i u postojeći ZFPA ili bi ispravnije bilo reći zadržano je rešenje njegovog prethodnika – Zakona o finansiranju političkih stranaka. Reč je o tzv. kombinovanom modelu finansiranja političkih stranaka i iz javnih i iz privatnih izvora. Ovde ćemo dubinski raščlaniti *pro et contra* argumente za obe vrste finansiranja političkih subjekata

## 2. PREDNOSTI I MANE PRIVATNIH IZVORA

Glavne karakteristike privatnih izvora finansiranja su da (1) približavaju političke stranke građanima i biračima; (2) čine političku scenu otvorenom za upliv novih ideja i političkih opcija; (3) predstavljaju nepredvidljiv i nestabilan izvor finansiranja; (4) mogu dovoditi do koruptivnog uticaja na donošenje javnih funkcija.

U teoriji je nesporno da privatni izvori finansiranja zapravo političke stranke čine vezanim za građane, odnosno tzv. stranačku bazu. Oni primoravaju političke stranke da kroz jedan dugotrajan proces ostanu vezani za obične građane. Na taj način stranke se legitimiziraju i demokratizuju kroz proces finansiranja iz privatnih izvora.<sup>8</sup> Pre svega kroz članarine (koje se slave i kao „najdemokratskiji mogući vid finansiranja“), donacije, ali i promotivne aktivnosti. Zaista imajući u vidu da su političkim strankama kroz celokupan period njihovog funkcionisanja, dakle i između dva izborna ciklusa potrebna finansijska sredstva za održavanje stranačke infrastrukture (plaćanje prostora, zaposlenih i ostalih troškova – tzv. redovan rad), one se sprečavaju da lako zavodljivim propagadnim *blitz krik* – osvoje birače, a da u suštini funkcionišu kao podeljeni stranački birokratizovani entiteti koji umesto da transformišu volju većine građana u javne odluke, zapravo uzurpiraju i otuđuju taj među prostor. Time se sprečava i tzv. idiotizacija građana<sup>9</sup> u vidu njihovog neuključivanja u političke procese, koja ne sumnjivo krnji demokratski karakter svakog političkog sistema.

Stranke imaju jednu značajnu tranzicionu ulogu formulisanja skupa privatnih volja u jednu javnu volju. Upravo zato što grupišu i formulišu mnoštvo privatnih volja one i jesu otvorene za podršku iz privatnih izvora. Štaviše Vrhovni sud SAD pitanje finansiranja iz pri-

---

8 I. van Biezen, *op. cit.*, 20.

9 U Staroj Grčkoj termin idiot koristio se za građane koji se nisu bavili politikom.

vatnih izvora povezuje sa pravom na slobodu govora. Pravo da se privatni novac investira zapravo predstavlja ostvarivanje da se nečiji glas i mišljenje čuje kroz usta određene političke opcije.<sup>10</sup>

### *2.1. Otvorenost političkog sistema za upliv novih ideja i političkih opcija kao afirmativna karakteristika privatnih izvora finansiranja*

U radu ćemo obrazložiti navedenu karakteristiku i izložiti par teza koja su *novum*, koliko je nama poznato, u njenom razmatranju. Prvo, na umu treba imati da uporedno pravno postoje sistemi sa stabilnim, etabliranim stranačkim sistemom. U njima decenijama ili čak vekovima postoje tradicionalne političke stranke koje se smenjuju na vlasti. Takav slučaj karakterističan je za zemlje tradicionalne zapadne demokratije. Najizrazitiji primeri su SAD i V. Britanija, zatim tu spadaju i donekle Francuska i Nemačka posle Drugog svetskog rata. U takvim sistemima teza o uplivu novih političkih opcija nije tako jasno primenljiva. Međutim i njima, periodično, dolazi do pojave novih ideja i stranaka koji dobijaju određenu podršku (stranke zelenih ili piratske stranke). No, dugoročno gledano glavna borba se vodi između određenih političkih stranaka koje se određuju kao leвица i desnica (iako se ova podela sve više svrstava kao prevaziđena). U takvim sistemima političke opcije imaju svoje ukorenjene pozicije, pa privatni izvori finansiranja ne determinišu pojavu baš izrazito novih političkih opcija. No, svakako i tu privatni izvori omogućavaju da politički sistem funkcionise dozvoljavajući promenljivost političkih ideja. Naime ukoliko se javni izvori javljaju kao jedini izvor finansiranja, a u slučaju da se raspodeljuju u celosti ili značajnim delom prema trenutnom rezultatu oni bi omogućili da najača politička stranka bude u stalnoj prednosti. Time se omogućava da građani ili određene političke grupe svoje nezadovoljstvo izraze finansiranjem opozicionih opcija, čime anuliraju ili čak prestižu finansijsku prednost vladajuće stranke.

U zemljama koje ne poznaju stabilnost stranačkog sistema, već ih karakteriše nestabilnost i drastična promenljivost, kao i dugoročni nestanak ili marginalizacija nakada vodećih političkih stranaka, kao i pojava novih stranaka, ova karakteristika dobija poseban značaj. Upravo takav slučaj je sa političkim sistemom Srbije. Česta cepanja i nasta-

10 K.-H. Nassmacher, *op. cit.*

nak novih političkih stranaka omogućavaju da one iz privatnih izvora povuku značajan vid novčanih resursa potrebnih za političku borbu. Primera radi Socijalistička partija Srbije je od dominantne političke opcije devedesetih godina, prvu deceniju novog milenijuma provela kao stranka koja se bori za cenzus odnosno samostalno ne prelazi 10%. Demokratska stranka (DS) i Demokratska stranka Srbije (DSS) su devedesetih godina prošlog veka egzistirali kao nedominantne opozicione stranke, da bi zatim posle 2000. godine bile vodeće stranke. Danas, međutim, prvonavedena stranka jedva prelazi cenzus, dok je druga ispala iz parlamentarnog života. Srpski pokret obnova (SPO), kao nekada najača opoziciona stranka je od 2000. godine praktično marginalizovana. Srpska radikalna stranka (SRS) je od nekad najveće stranke sa najvećim procentom podrške na dva poslednja izbora takođe ostala ispod cenzusa. Srpska napredna stranka (SNS) je kao stranka sa tek pet godina života postala opcija koja osvaja natpolovičnu većinu glasova na izborima.

Iako većina kasnije nastalih stranaka vuče korene iz matičnih stranaka (DSS se izdvojio iz DS; SRS iz SPO; SNS iz SRS) privatni izvori finansiranja omogućavaju da ove navedene političke opcije formiraju novu stranačku infrastrukturu i poseduju sredstva neophodna za troškove izborne kampanje.

Još jedna značajna karakteristika je da u domaćem političkom sistemu određene političke stranke jesu do te mere centralizovane i liderski orjentisane da u njima ne postoji inkorporirana stranačka demokratija. Odluke donosi ili uzak krug stranačkih organa, koji zapravo predstavlja kliku oko lidera stranke ili delegati glasaju instruisano za unapred pripremljene i dogovorene kandidate. Ne postoji smenljivost stranačkih vrhuški, dok je u strankama Zapadne demokratije nakon izbornog poraza pravilo da dolazi do smene liderstva stranke. Upravo zato finansiranje političkih stranaka iz privatnih izvora daje jednu novu provetravajuću ulogu političkom sistemu. Nove snage, ideje i(li) ljudi, ukoliko ne mogu u okviru postojećih etabliranih političkih stranaka da donesu vetar promena, to mogu učiniti osnivanjem novih stranaka. Finansiranjem iz privatnih izvora stvaraju se predoslovi za kandidovanje novih opcija.

Nepredvidivost i nestalnost privatnog izvora finansiranja je posledica promenljive čudi građana, koji kao što menja svoje izborne preferencije, isto tako variraju sa željom da finansijski potpomognu

određenu političku opciju. Ova karakteristika se ističe kao negativna karakteristika privatnog finansiranja,<sup>11</sup> koja stranački sistem čini trunskim i nestabilnim. Međutim, načelno gledana ova karakteristika sama po sebi nije *a priori* negativna, naprotiv ona ima (i) afirmativne refleksije. Ona je zapravo druga strana medalje približavanja građana političkim strankama. Političke stranke nisu neki odeljeni nezavisni instituti političkog sistema, koji su sami sebi svrha (iako u mnogim sistemima i situacijama jesu doživeli takvu deformaciju), već naprotiv predstavljaju institute koji treba da pretoče – ali naravno i formiraju – volju građana u institucije i državnu politiku. U modernim demokratijama ne postoji politička opcija koja je sama po sebi najbolja i legitimisana za vladanja i upravljanje, već se njena legitimnost stiče od strane građana. Upravo tako i prikupljanje sredstava iz privatnih izvora predstavlja, kao što smo već istakli, sredstvo legitimnosti. Zato svaka politička opcija treba da održava i raspaljuje vatru podrške na čijoj toploti dobija legitimitet, ali isto tako da konstatno dobija pogonsko gorivo u vidu finansijskih sredstava iz privatnih izvora.

S druge strane, izvesna slabost ovog vida finansiranja karakteristična je, pre za određene sisteme, nego načelno. Tako u pojedinim sistemima ne postoji nezavisnost privatnog sektora ili, pak, ne postoji navika privatnog finansiranja određenih političkih opcija (pretežno opozicionih i novih), pa ova karakteristika postaje slabost. U prvo navedenom slučaju, reč je o sistemima koji nisu postigli punu implemenciju slobode tržišta i odvojenosti privatnog od javnog sektora. U njima zapravo dolazi do preplitanja privrednog (načelno privatnog) sistema, koji je po prirodi stvari finansijski najjači potencijalni nosilac privatnog izvora finansiranja, sa javnim i samim tim partijskim sistemom koji je inkorporisan u javni sistem. U literaturi se kao primer takvog slučaja ističe Belorusija.<sup>12</sup> Drugonavedeni slučaj se ogleda u nepostojanju navike da širi slojevi građanstva finansijski potpomažu određene političke opcije. Tako se ističe da u postkomunističkim zemljama ne postoji disciplina plaćanja članarine,<sup>13</sup> koja je dugo vremena bila osnov finansiranja političkih stranaka, a ističe se i kao najdemokratskiji vid

11 I. van Biezen, *op. cit.*, 20–21.

12 „Eastern, Central and South-eastern Europe and Central Asia“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance* (eds. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman), Stockholm 2014, 183.

13 I. van Biezen, *op. cit.*, 18.

finansijske potpore rada političkih subjekata.<sup>14</sup> Jedan od nesumljivo najznačajnijih uzroka ove pojave je slabo poverenje u političke stranke i njihovo percipiranje kao generatora korupcije, ali se uzrok može tražiti u slabijoj ekonomskoj moći širih slojeva i nepostojanju finansijski stabilne srednje klase. U takvim sistemima privatno finansiranje iz privatnih izvora se vezuje za najače vladajuće stranke,<sup>15</sup> pa samim tim za razliku od prvonavedene karakteristike, ovde imamo izuzetak da ovaj vid finansiranja izuzetno u određenim sistemima okiva postojeću političku scenu i sprečava moguće promene. Takođe, često se ističe da u zemljama velikih klasnih razlika, finansiranje iz privatnih izvora nije fer.<sup>16</sup> Naime finansijski bolje stojeći građani i kompanije su u prednosti i samim tim imaju veću mogućnost uticaja na političke subjekte.

Koruptivni uticaj privatnog finansiranja se ogleda u tome što polazi od teze da određena sredstva koja potiču iz privatnog sektora zapravo predstavljaju kupovinu uticaja. Otuda i duhovita opaska: „U ekonomiji nema besplatnog ručka, u politici nema besplatnih donacija.“ Međutim reč je o slabosti koja se sprečava drugim mehanizmima, ograničenjem privatnih donacija, njihovom transparentnošću, kontrolom javnog mnjenja koji implicira nezavisnost medija i čitavim setom drugih mehanizama koji zavise od slučaja do slučaja, i od sistema do sistema. Uvreženo je mišljenje da više manjih donacija i članarine obezbeđuju nezavisnost, dok velike donacije zapravo predstavljaju kupovinu uticaja, beneficija i privilegija.<sup>17</sup>

S druge strane, *a propos* korelacije privatni izvori finansiranja i korupcija. Ukazuje se da, zapravo, privatni izvori finansiranja predstavljaju značajne antikoruptivne elemente, jer omogućavaju njihovo legalno ostvarivanje. U suprotnom stranke se (lakše) okreću tajnim donacijama koji su *prima facie* nelegalni i maltene po automatizmu koruptivni izvori finansiranja. Izvesni problem ogleda se u činjenici da određena društva Istočne Evrope imaju stigmatizaciju finansiranja iz privatnih izvora, te otuda bilo kakvo prikazivanje privatnih donacija nailazi na osudu javnosti. Iako je javna tajna da su praktično sve relevantne opcije bile potpomagane tajnim donacijama od predstavnika krupnog kapita-

---

14 *Ibid.*, 17.

15 Tako se navodi da je u Slovačkoj 1993. godine vladajuća stranka primila tri puta više donacija nego ostale 22 stranke zajedno. *Ibid.*, 21.

16 *Ibid.*

17 D. R. Piccio, *op. cit.*, 213.



la, priznanje jedne od takvih donacija, finansijski zanemarljive naišlo je na osudu javnosti.<sup>18</sup> Stoga je, na žalost, pravilo da je bolje sakriti i prekršiti zakon, nego javno obznaniti sopstvene finansijere.

### 3. PREDNOSTI I MANE JAVNIH IZVORA

Najznačajnije karakteristike javnih izvora finansiranja političkih stranaka su (1) stabilnost i ukorenjenost političke scene; (2) otvaranje prostora za upliv novih snaga; (3) antikoruptivna dejstva javnog finansiranja.

Stabilnost i ukorenjenost političke scene je efekat koji se postiže finansiranjem iz javnih izvora. Naime time političke stranke imaju stabilnu finansijsku osnovu za svoje delovanje, čime se obezbeđuje njihovo nesmetano funkcionisanje. Javna sredstva se uglavnom (pretežno za redovan rad) raspoređuju prema postojećim izbornim rezultatima. U suprotnom se ispravno ističe da ona predstavljaju neracionalno i nepravično arčenje sredstava političkih obveznika.<sup>19</sup> Time se postojeće političko stanje okiva i otežava njegova fluktacija. Suprotno od privatnih izvora finansiranja, javni model udaljava stranačke elite od partijske baze i običnih građana.<sup>20</sup> Takav slučaj naročito je karakterističan za sisteme, poput našeg, koji nemaju razvijenu unutarstranačku demokratiju i gde stranačke kandidate biraju uske stranačke klike. U društvima sa unutarstranačkom demokratijom, moguće je da određene ideje, koje su čak marginalne ili nepodržavane od strane stranačke elite, postanu vladajuće unutar jedne političke opcije. Upravo takav je slučaj nedavnog uspona Džeremija Korbnijsa među britanskim laburistima. Zato u zemljama sa već ukorenjenim stranačkim oligarhijama ili despotima, ova karakteristika i dobija posebnu težinu.

Otvaranje prostora za upliv novih snaga je karakteristika u velikoj meri suprotna sa upravo navedenom. Razlog tome je što javno finansiranje, kao i neki drugi instituti mogu imati suprotsavljena, čak

- 
- 18 Takav slučaj je bio kada je Tomislav Nikolić, sadašnji predsednik Srbije, priznao da je Miroslav Mišković, jedan od najbogatijih privrednika, finansirao jedno njegovo pojavljivanje na televiziji i troškove puta.
- 19 M. Ohman, „Getting the Political Finance System Right“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – a Handbook on Political Finance* (eds. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman), Stockholm 2014, 24; I. van Biezen, *op. cit.*, 34.
- 20 I. van Biezen, *op. cit.*, 34.

paradoksalna dejstva. Javno finansiranje doista može omogućiti novim snagama izvesnu prohodnost na političkoj sceni. U prvom vidu ona je korektiv koji ispravlja elemente poput, već istaknutih sistema, gde postoji kohabitacija privrednog sektora, kao potencijalnog donatora političkim strankama, sa javnim sektorom, odnosno sistema u kome širi slojevi zbog ekonomskih ili kulturoloških razloga nisu skloni finansiranju političkih stranaka. Tada zaista nove političke stranke mogu doći do finansijskog daha obezbeđivanjem bazičnih sredstava iz javnih izvora. Pored već istaknutog primera Belorusije, u uporednoj literaturi se ističe i primer naše zemlje devedesetih godina.<sup>21</sup> Poznavajući ove materije iz Srbije ukazuju da su u tom periodu vladajuće političke stranke bile finansirane zloupotrebom javnih resursa, a opozicija tajnim donacijama iz inostranstva.<sup>22</sup> Takođe na umu valja imati da se javnim finansiranjem ovim može ublažiti finansijski disbalans,<sup>23</sup> koji je u zemljama Istočne Evrope uspostavljen tamo gde su partije naslednice komunističkih partija nakon vospostavljanja partijskog pluralizma dospele u znatno povoljniju finansijsku situaciju od ostalih stranaka.<sup>24</sup> Na umu valja imati razliku između finansiranja redovnog rada i izborne kampanje. Ne želeći da ulazimo dublje u ovu podelu u ovom radu, finansiranje redovnog rada po pravilu se vrši na osnovu poslednjih izbornih rezultata i ono kao takvo treba da obezbedi izvesnu stabilnost. Finansiranje izborne kampanje međutim treba da obezbedi jednaku šansu za sve aktere. Stoga bi smo mogli reći da je pravilna postavka važećeg Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koja je ustrojena po navedenom principu, čime je promenjeno rešenje ranije važećeg Zakona o finansiranju političkih stranaka kojim su se javna sredstva za finansiranje izborne kampaje delila shodno prethodnom izbornom rezultatu. Što se tiče samog odnosa ove dve suprotstavljane karakteristike, možemo reći da javno finansiranje pre stabilizuje, pa čak i okiva nego što provetrava političku scenu.

Javno finansiranje ima nesumnjivo značajne antikoruptivne karakteristike *prima facie*. Naime sredstva dovoljna za funkcionisanje političkih aktera, predupređuju njihovu potrebu za finansiranjem od pri-

---

21 *Ibid.*, 183.

22 S. Mihajlović, „Javno o tajnom. Od čega žive političke stranke“, *Finansiranje političkih stranaka – između norme i prakse* (ur. M. Milosavljević), Beograd 2008, 52.

23 M. Ohman, *op. cit.*, 22.

24 I. van Biezen, *op. cit.*, 36.

vatnog sektora kojim se kupuje uticaj ili zloupotrebom javnog resursa. Nesporno je da politički subjekti imaju smanjenu potrebu za traženjem alternativnih sredstava, ukoliko imaju obezbeđena sredstva, te samim tim veću nezavisnost.<sup>25</sup> U literature se ističe da je njegova uloga da obezbedi dovoljno resursa svim relevantnim političkim snagama, kao i da razvije pluralizam i mogućnost izbora.<sup>26</sup>

#### 4. KOMBINOVANJE JAVNIH I PRIVATNIH IZVORA

Uparivanjem ova dva sistema, političke stranke se, kako se to ističe, pokušavaju finansijski osloniti na „obe noge“. Takođe se pokušava postići element funkcionalnosti ali i antikoruptivno urediti oblast njihovog finansiranja. Kod kombinovanjana instituta sa dijametralno suprotnim dejstvima u društvenim sistemima se obično pokušavaju premostiti njihove mane, a izlučiti njihove vrline. Vrlo često međutim dobijaju se hibridi koji pre spajaju slabostimane, a potiru afirmativne karakteristike. U navedenoj problematici to međutim nije slučaj. Uparivanjem navedenih instituta može se postići ekstrakovanje njihovih dobrih osobina. Tako se kombinovanjem ova dva izvora finansiranja zaista može obezbediti da stranke imaju izvesna sredstva za bazični rad, kako se često kolokvijalno veli, „hladni pogon“, ali da istovremeno imaju potrebu da kroz privatno finansiranje ostanu povezani za bazom i običnim svetom. Istovremeno moguće je proizvesti efekte koji obezbeđuju stabilnu političku scenu, ali koja neće postati močvara ustajalih političkih ideja i ljudi, već će imati mehanizme za dotok novih i odliv prevaziđenih opcija. Takođe javnim finansiranjem se može obezbediti stabilnost i finansijska nezavisnost gde se političke stranke neće za svaku privatnu donaciju hvatati poput davljenika za slamku, ne pitajući šta je cena takvog „danajskog dara“.

Posebno valja napomenuti da njihovim uparivanjem dolazi do mogućnosti korišćenja dodatnih mehanizama za implementaciju postojećih rešenja, pa tako u slučaju postojanja javnog izvora finansiranja, moguće je konstituisati institut gubljenje prava na javno finansiranje u slučaju kršenja određenih normi o finansiranju političkih

25 *Ibid.*, 35.

26 M. Ohman, *op. cit.*, 22.

subjekata,<sup>27</sup> pored ostalih i onog vezanog za finansiranje iz privatnih izvora. Upravo smo u okviru Radne grupe za izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti predložili jedno takvo rešenje, kao mehanizam za primoravanje političkih stranaka da se odreknu udela ili akcija u privrednim društvima (što važeći zakon zabranjuje), a i na prošlogodišnjoj Harmoniusovoj školi smo to rešenje prezentovali<sup>28</sup> u nadi da će do sada već živeti kao pozitivnopravna realnost, što se nažalost nije desilo.

Kombinovanje ova dva izvora finansiranja je dominantno u uporednom pravu. Međutim, teško je govoriti o njihovoj jednakoj zastupljenosti. Primera radi, prema izveštaju GRECO u periodu od 2007 do 2011 u Ujedinjenom Kraljevstvu, stranke su zavisile od javnog finansiranja samo nešto iznad 20%, u Nemačkoj oko 35%, Austrija oko 50%, Francuska 60%, u Italiji i Belgiji ovaj udeo je prelazio 80%, da bi u Španiji skoro dostigao 90%.<sup>29</sup> Na koji način će se oni kombinovati zavisi od čitavog seta mehanizama kojim se razrađuje regulativa finansiranja političkih stranaka. Odnos tih mehanizama zavisi od svakog pojedinačnog sistema, jer jedna kao što se može primetiti različiti sistemi imaju različite manifestacije navedenih karakteristika.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Privatni izvori finansiranja omogućavaju uključenost građana u političke procese, demokratizuju proces finansiranja i sprečavaju otuđenje stranačke elite od stranačke baze. One nesumnjivo predstavljaju i pravo građana na učešće u političkom procesu i čak se u određenim sistemima povezuju kao vid slobode govora i izražavanja. Istovremeno one su značajan uslov promenljivosti političkog sistema i smenljivosti vladajućih ideja i političkih opcija. Ova karakteristika posebno dobija na značaju u zemljama, poput Srbije, gde ne postoji unutarstranačka demokratija, te u postojećim strankama dominiraju uske klikе stranačkih oligarha i lidera. Ova njihova karakteristika nesumnjivo može u

---

27 *Ibid.*, 22–23.

28 S. Manojlović, „Kako primorati političke stranke na otuđenje udela ili akcija u pravnim licima? – Jedan primer kreiranja pravne norme (Kako imperfektnu normu učiniti pravno perfektnom)“, *Harmonius Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, 1/13, 149–164.

29 Preuzeto iz: D. R. Piccio, *op. cit.*, 224.

izvesnoj meri učiniti određeni politički nestabilnim i zavisnim od nepredvidivog dotoka novčanih sredstava iz privatnih izvora. Posebno u zemljama u kojima postoji ispreplitanost privrednih tokova sa javnim sektorom, kao i zemljama gde širi slojevi građana ne praktikuju da učestvuju u finansiranju političkih stranaka, bilo iz kulturoloških razloga, nepoverenja u političke stranke ili ekonomskih razloga, ovaj vid finansiranja nedovoljan je da apsorbuje finansijske potrebe političkih subjekata. Nesumnjivo je da u određenim segmentima, ali u zavisnosti od ostalih instituta kojima se razrađuje ovaj model, finansiranja iz privatnih tokova, može imati elemente korupcije i kupovine uticaja. S druge strane, legalizovanje ovog vida finansiranja trebalo bi donekle da spreči tajne donacije, iako se imena krupnih donotara još uvek radije kriju, nego obznanjaju.

Javni izvori finansiranja daju neophodnu stabilnost političkoj sceni, u kojoj stranke mogu jasno računati na određeni stabilan izvor prihoda neophodan za njihovo funkcionisanje i izborne kampanje. Međutim, ovaj vid odaljava stranke od građana kreirajući jedan vid otuđenih stranačkih elita koje funkcionišu u odeljenom i ne tako lako promenljivom i pristupačnom političkom prostoru, gde političke partije postaju same sebi svrha. Međutim u pomenutim sistemima sa nerazvijenim i nedisperzovanim privatnim donacijama, garantovanje javnih finansija svim učesnicima u izbornoj kampanji, može takođe biti mehanizam kojim se omogućava protok novih ideja i promenljivost vladajućih stranaka. Nesumnjivo javni izvori finansiranja imaju značajne antikoruptivne, preventivne mehanizme, koje stranke čine nezavisnim i autonomnijim od pritisaka i prodaje sopstvenog uticaja.

U kombinovanju ova dva modela, javni izvori omogućavaju izvestan prostor slobode političkoj stranci u traženju privatnih izvora, a istovremeno sankcija njihovog ukidanja može nagoniti političke aktere na poštovanje ostalih pravila finansiranja.

Političke stranke imaju polimorfnu strukturu na prelazu privatnog i javnog.<sup>30</sup> One kolektivizuju skup privatnih volja, formiraju ga, kanališu, a zatim učestvuju u ime građana u donošenju javnih odluka. Stoga se i njihovo finansiranje iz oba izvora čini kompatibilno njihovoj hibridnoj prirodi. Na koji način se valja uspostaviti odnos i proporcija ova dva izvora finansiranja, zavisi od karakteristika svakog pojedini-

30 Videti: S. Manojlović, „Pravni položaj političkih stranaka – uvod u problematiku“ (rad je prihvaćen za objavljivanje u časopisu *Pravni život*, 2015).

načnog društva. Cilj je uspostavljanje antikoruptivnog i funkcionalnog partijskog, a samim tim i političkog sistema. Može se reći da su javni i privatni izvori dva osnovna sastojka, ali njihovo kombinovanje, proporcija i mešanje jesu, poput tajne vanserijskih kulinarskih majstora, ovde izazov za vrhunski pravni inženjering.

*Savo Manojlović, LL.M.*  
*Institute of Comparative Law, Belgrade*

## POLITICAL PARTIES FUNDING FROM PRIVATE AND/OR PUBLIC SOURCES – WHAT IS THE COST OF A JUST PARTY SYSTEM?

### *Summary*

In this paper, the main characteristics of parties funding from private and public sources are described, with a special focus on the Republic of Serbia. Private funding allows an inflow of new ideas and encourages citizen's participation in political processes. On the other hand, this source is unpredictable and unstable, and can have corruptive elements, but it can also be a preventive mechanism for hidden financing. Public sources establish a stable party system where parties can be independent from private funding and donors' influence on the decision making process, but they can at the same time create a gap between party elites and wider ranks. It is beyond doubt that public funding reduces the level of corruption. Finally, the author of this paper analyses a combination of these two models, which is dominant in comparative legal systems.

Key words: *Party funding. – Private sources. – Public Sources. – Political parties.*