

Vladimir Mikić

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

KONTROLA FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA U SRBIJI: ANALIZA SLUČAJA NEDOSTATKA „POLITIČKE VOLJE“

Rezime: Usvajanje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine predstavljalo je važan korak u razvoju sistemskog antikoruptivnog zakonodavstva u Republici Srbiji. Finansiranje političkih stranaka, međutim, još uvek nije uvedeno u zahtevane zakonske okvire, pre svega zahvaljujući nedovoljnom angažovanju samih stranaka u ispunjavanju zakonskih obaveza kojima podležu. Autor istražuje prednosti postojećeg normativnog okvira u oblasti finansiranja političkih subjekata u odnosu na ranija rešenja, dovodeći ih istovremeno u vezu sa nedostacima uočenim u njegovoj primeni. Izbori održani na dva nivoa vlasti 2012. godine predstavljali su značajnu proveru primene normativnog okvira. Uočeno je da političke partije na različite načine izbegavaju primenu zakona posvećenog uređenju finansijskih tokova u političkim odnosima u Srbiji, što predstavlja praksu koja se ne razlikuje značajno od ranijih stranačkih zloupotreba uočenih u toj oblasti. Pošto nepostojanje efikasnih sankcija za prekršioce predstavlja jedan od najvećih problema u uređenju ove oblasti, politička volja ne sme da bude prihvaćena kao odlučujući čini-lac u izgrađivanju kontrolnih kapaciteta i odgovornosti, i to pre svega zbog svojih vaninstitucionalnih karakteristika, nepoznatih uređenom pravnom poretku. Štetne posledice neadekvatne primene zakona sastoje se u produbljivanju političke korupcije, daljem razgrađivanju institucija demokratskog sistema, pogoršanju odnosa građana sa ustavnim i političkim strukturama, kao i ugrožavanju načela vladavine prava, pravne države, demokratije i legitimnosti.

Ključne reči: finansiranje političkih stranaka, političke stranke, politička korupcija, politička volja

*„What the devil is the Constitution between friends?“
Tim Kemberl¹*

I. Uvod

Pitanje zakonitosti finansiranja političkih stranaka u Srbiji već dugi niz godina dovodi se u vezu sa visokom političkom korupcijom, kao njen

1 Pitanje koje je član američkog Predstavničkog doma postavio, u privatnom razgovoru, predsedniku Teodoru Ruzveltu. Prema: W.H. Taft, *Our Chief Magistrate and His Powers*, Columbia University Press, New York 1938, 23.

uzrok i istovremena posledica. Najopasnije dejstvo dugoročnog postojanja i relativno konzistentnog zanemarivanja ovog javnog problema sastoji se u urušavanju legitimnosti samih ustavnih institucija i svesnom ometanju razvoja tranzicione demokratije u zemlji.

Povećanje vidljivosti tokova finansija u politici predstavlja zvaničan cilj zakonskih rešenja koja su, u različitim oblicima, na snazi već čitavu deceniju.² Sistemsko antikoruptivno zakonodavstvo, ipak, nije u primeni pokazalo da stvarno ima veću snagu od parališućih efekata nepostojanja *političke volje*. Reč je o svojevršnom neologizmu u srpskoj političkoj terminologiji, kojim se političke partije posredno koriste da, pored ostalog, praktično onespobu dejstva institucionalnih mehanizama zaduženih za kontrolu tokova novca koji organizovani politički subjekti stiču ili troše. Iz ovog razloga, nezaobilazan predmet analize – pored postojećeg zakonodavnog okvira – čini i ispitivanje odgovornosti samih stranaka u procesu odlaganja usvajanja, a potom i efikasne primene predmetnih propisa. Sâm taj proces pak praćen je različitim oblicima pritiska, koji se gotovo uvek nalaze izvan domaćeg stranačkog sistema.

Procena značaja ispitivanja ove teme zasniva se na stavu da sistem-ska korupcija predstavlja neposrednu opasnost za realizaciju temeljnih načela ustavnog uređenja, poduprtom ocenom da je „korupcija u političkoj sferi najopasniji i najzastupljeniji oblik ove pojave u Srbiji“.³

Cilj ovog rada je da istraži uzajamnu vezu koja postoji između zakonske evolucije kontrole finansiranja političkih partija u Srbiji i aktivne ambicije samih stranaka da primenu usvojenih propisa obesnaže i, radi vlastite koristi, neutralizuju.

U prvom poglavlju biće izloženi važeći normativni okvir kojim je regulisano finansiranje političkih stranaka, njegova geneza, kao i sažeta relevantna uporedna ustavna analiza. Potom će biti analizirani uočeni nedostaci u primeni zakonskih rešenja. Okosnicu istraživanja kojem je posvećeno treće poglavlje čini politička volja kao neophodna polazna osnova u borbi protiv visoke političke korupcije, ali i sva neprimerenost kojom se odlikuje dominantna pozicija partija kao odlučujućih faktora u postupku primene pozitivnih rešenja, na štetu dugoročnog razvoja institucionalnih nadzornih kapaciteta i odgovornosti. Zaključnim razmatranjima prethodiće utvrđivanje štetnih dejstava koju sistem-ska korupcija, tolerisana od

2 Zakon o finansiranju političkih stranaka (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2003, 75/2003 – ispr., 60/2009 – odluka US, 97/2008 i 43/2011 – dr. zakon) usvojen je 2003. godine, a, sa izuzetkom čl. 4 (koji je pretao da važi 1. jula 2012), važio je osam godina.

3 Transparentnost Srbija, „Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji – maj 2012“, Beograd 2012, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>, 5.6.2013, str. 5.

strane političkih stranaka, ima po načela vladavine prava, pravne države, zakonitosti i same legitimnosti demokratskog poretka u Srbiji.

II. Analiza ustavnog i zakonodavnog okvira

Središnji propis kojim je u Srbiji uređeno finansiranje političkih partija predstavlja Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁴ (u daljem tekstu: „ZFPA“, ili „Zakon“), usvojen 14. juna 2011. godine. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o finansiranju političkih stranaka,⁵ ali je i ispunjen jedan od uslova u pravcu približavanja Srbije članstvu u Evropskoj uniji, u kontekstu efikasnije kontrole finansija političkih organizacija kao sastavnog elementa kataloga neophodnih propisa.⁶ Usvajanju ZFPA prethodila je višegodišnja aktivnost zainteresovanih međuvladinih organizacija i domaćih nevladinih organizacija. Sâm Zakon usvojio je standarde finansijske transparentnosti zastupljene u većini država članica Evropske unije i Saveta Evrope. S tim u vezi, značajno je i da je usvajanje ovog zakona u većoj meri predstavljalo plod međunarodnih pritisaka i autonomne dinamike procesa približavanja Uniji nego aspiracije samih stranaka, odnosno samostalne parlamentarne ili izvršne inicijative.⁷ U svakom slučaju, ZFPA predstavlja tek jednu (mada značajnu) komponentu antikoruptivnog sistemskog zakonodavstva u Srbiji, pored propisa kojima su uređena pitanja: javnih nabavki,⁸ pristupa informacijama od javnog značaja,⁹ radio-difuzije¹⁰ i drugih relevantnih oblasti.

Nije nevažno naglasiti da normativno težište ZFPA nema utemeljenje u najvišem nacionalnom pravnom aktu. Istina, političke stranke uživaju status ustavne kategorije u Srbiji, zahvaljujući tome što im je, članom 5, st. 1. Ustava Republike Srbije¹¹ („URS“, ili „Ustav“), priznata uloga u „demokratskom oblikovanju političke volje građana“, što predstavlja odredbu poznatu u zamašnoj većini ustavnih dokumenata liberalnih demokratija.

4 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (*Sl. glasnik RS*, br. 43/2011).

5 V. fusnotu 2.

6 EurActiv, „Usvojen zakon o finansiranju političkih aktivnosti“, 14.6.2011, <http://www.naslovi.net/2011-06-14/euractiv/usvojen-zakon-o-finansiranju-politickih-aktivnosti/2607488>, 14.6.2011.

7 Vanja Bajović, Savo Manojlović, Corruption and Financing of Political Parties – Case of Serbia (1–31). *International Conference: Interdisciplinary Insights on Fraud and Corruption, 13–15 September 2012*. Porto, Portugal, Observatório de Economia e Gestão de Fraude. Working Papers No. 21/2013, str. 27.

8 Zakon o javnim nabavkama (*Sl. glasnik RS*, br. 124/2012).

9 Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

10 Zakon o radio-difuziji (*Sl. glasnik RS*, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – dr. zakon, 62/2006, 85/2006 i 86/2006 – ispr).

11 Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 83/2006).

Pitanje finansiranja političkih partija predstavlja, na osnovu (za potrebe ovog rada ograničene) komparativne analize, kategoriju čiji je ustavni status tek izuzetno i apstraktno uređen.¹² Ovo, naravno, ne znači da neposredno ustavno regulisanje materije o kojoj je reč ne bi bilo dobrodošlo u Srbiji, čiji je ustavotvorac propustio priliku da u tekst tog akta unese odredbu o garantovanju javnosti finansiranja stranaka. Ipak, inicijative za ustavno regulisanje predmetnog problema svode se, prema nalazima ovog autora, na usamljen predlog jedne nevladine organizacije da se ispita mogućnost uslovljavanja verifikacije poslaničkih mandata u Narodnoj skupštini prethodnim dostavljanjem izveštaja o prihodima i rashodima za izbornu kampanju.¹³

Subjekt regulisanja Zakona, prema čl. 1 ZFPA, čine „izvori i način finansiranja, evidencija i kontrola finansiranja političkih aktivnosti političkih stranaka, koalicija i grupa građana“, za koje zakonodavac koristi skupni izraz „politički subjekti“. U čl. 2, t. 2. „politička stranka“ definisana je kao „organizacija građana upisana u Registar političkih stranaka“ pri nadležnom organu. Zakon, uređujući u čl. 2, t. 1. pojam „politička aktivnost“, razlikuje oblike aktivnosti kao što su „redovan rad“, odnosno „izborna kampanja“, političkog subjekta. Prema čl. 3, st. 1, politički subjekti „finansiraju se iz javnih i privatnih izvora“, dok javne izvore oni koriste u svrhu finansiranja troškova redovnog rada (koji je određen preciznije u čl. 19, st. 1), ali i izborne kampanje (čl. 3, st. 2). Javni izvori sastoje se iz novčanih sredstava, usluga i dobara datih od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine, kao i jedinice lokalne samouprave (ili njihovih organa) i organizacija čiji su osnivači ova javnopravna lica (čl. 4). Član 16 predviđa da se sredstva iz javnih izvora, obezbeđena za finansiranje redovnog rada političkih subjekata čiji su kandidati izabrani na funkcije narodnih poslanika, poslanika i odbornika, određuju na nivou od 0,15% rashoda republičkog, pokrajinskog, ili budžeta jedinice lokalne samouprave. Inače, do problematizacije pitanja treba li stranke da nastave da budu finansirane iz javnih izvora nikada nije došlo.¹⁴

12 Tako, među evropskim ustavnim sistemima, javnost finansijskih izvora i troškova političkih stranaka uređuju: Ustav Republike Albanije iz 1998. godine (čl. 9, st. 3), Ustav Republike Hrvatske iz 1990. (čl. 6, st. 3), Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke iz 1949. (čl. 21, st. 1), Ustav Grčke iz 1975. (čl. 29, st. 2), Ustav Republike Mađarske iz 2011. (čl. 8, st. 4), Ustav Republike Poljske iz 1997. (čl. 11, st. 2) i Ustav Republike Turske iz 1982. godine (čl. 68, st. 8. i čl. 69, st. 4).

13 Transparentnost Srbija, str. 27.

14 Poređenja radi, u Italiji su građani na referendumu održanom 1993. godine usvojili odluku da u budućnosti strankama ne bude dodeljivan novac iz budžetskih sredstava (koji je partijama pre toga bio dostupan dve decenije), v.: Ives Mény, Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford University Press, Oxford 1998, str. 116.

Ovaj autor, u svetlu dosadašnjih iskustava u Srbiji, smatra problematičnom tezu prema kojoj usvojeno rešenje za svrhu ima da stranke, barem u nekoj meri, „učini nezavisnim od finansijskih centara moći“.¹⁵

Jedna od ključnih novina koje zakon uvodi – poveravanje kontrole finansiranja Agenciji za borbu protiv korupcije („Agencija“) – predstavlja, zapravo, zadržavanje rešenja usvojenog izmenama iz 2010. godine, kojim je promenjen tekst tada važećeg propisa. Funkcionalna specifikacija više kontrolnih funkcija ostvaruje se potencijalnim i indirektnim uključivanjem Državne revizorske institucije u postupak kontrole partijskog finansiranja (v. čl. 34. ZFPA). Čl. 45, st. 1. Zakona predvideo je da će podzakonski akti predviđeni tim aktom biti usvojeni u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu.¹⁶

Agencija, prema čl. 32, ima „pravo neposrednog i neometanog pristupa knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji i finansijskim izveštajima“ stranke, ali i svake zadužbine ili fondacije čiji je stranka osnivač (čl. 32, st. 1) i pravo angažovanja odgovarajućih stručnjaka, odnosno institucija (čl. 32, st. 1). Politički subjekt dostavlja Agenciji na zahtev (najkasnije u roku od petnaest dana) sva potrebna dokumenta i informacije (st. 2), dok u toku kampanje subjekt, najkasnije u roku od tri dana, dostavlja Agenciji (na njen zahtev) podatke potrebne za njeno obavljanje poslova (st. 3). Po čl. 32, st. 4, obavezi dostavljanja podataka podležu, na zahtev Agencije, i svi organi Republike, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave i pravna i fizička lica koja finansiraju subjekte.

ZFPA predviđa zabranu finansiranja političkih subjekata od strane: inostranih država i fizičkih ili pravnih lica (sa izuzetkom međunarodnih političkih udruženja), ali i anonimnih darodavaca, javnih ustanova, javnih preduzeća i drugih pravnih lica koji imaju ekonomski odnos sa državom i njenim kapitalom ili dodira sa javnim ovlašćenjima (čl. 12, st. 1) i određenih drugih pravnih lica (čl. 12, st. 3–5).¹⁷ Ove zabrane postoje u većini evropskih zemalja.¹⁸

15 Dorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, „Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka“ (str. 7–37), u: *Finansiranje političkih partija između norme i prakse*, str. 14.

16 Agencija je, na osnovu ove odredbe, usvojila Pravilnik o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2001 i 25/2012). Pravilnik je u primeni od 6. oktobra 2011. godine (uz dopunjenu verziju, koja je na snazi od 5. aprila 2012).

17 OEBS je 2011. godine predložio preispitivanje zabrane primanja sredstava iz inostranstva, v: CDL-AD 006 (2011), *Joint Opinion on the Revised Draft Law on Financing Political Activities of the Republic of Serbia*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2011, <http://www.osce.org/odihr/77588>, 1.6.2013, str. 3.

18 International Foundation for Electoral Systems, *The Serbian 2011 Law on Financing Political Activities: Legal Provisions and Recommendations for Enforcement*, IFES,

Kada je reč o prednostima sistema kontrole finansiranja, treba naglasiti da je ZFPA proširio spisak prekršaja (čl. 39–40), ali i krivičnih dela za koja ovlašćenim predstavnicima političkih subjekata može biti izrečena zatvorska kazna, kao i kazna gubitka finansiranja iz budžeta (čl. 38, st. 1–4). Tako, krivično delo davanja ili, u ime i za račun subjekta, pribavljanja sredstava protivno odredbama Zakona, u nameri prikrivanja izvora finansiranja ili iznosa prikupljenih sredstava, uređeno je u čl. 38, st. 1. Zakona. ZFPA uvodi još i krivična dela: vršenja nasilja, dovođenja u neravnopravan položaj, odnosno uskraćivanja prava ili na zakonu zasnovanog interesa fizičkom ili pravnom licu zbog davanja priloga (čl. 38, st. 3). Gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora predviđen je u čl. 42. Tako, prema čl. 42, st. 1, u slučaju osude za krivično delo iz čl. 38, ili prekršajne kazne iz čl. 39, subjekt gubi navedeno pravo na osnovu rešenja koje donosi Agencija (st. 5). Zakon je, pored navedenog, unapredio i kontrolne mehanizme, dajući više ovlašćenja Agenciji. U narednom odeljku biće istraženi neki od nedostataka na koje se naišlo u primeni važećeg zakonodavnog okvira.

III. Važniji nedostaci u primeni propisa o stranačkom finansiranju

Tokom dve godine važenja ZFPA uočeni su neki od problema u primeni ovog propisa. Posebno su izbori održani 2012. godine, koji su obuhvatali više izbornih procesa na nekoliko različitih nivoa vlasti, predstavljali važan test primene Zakona. Primetno je da se najveći broj nedostataka sastoji u neredovnom i nepotpunom dostavljanju zakonom propisanih *izveštaja* Agenciji,¹⁹ kao i u zadržanoj praksi *zloupotrebe javnih sredstava* i kapaciteta u cilju partijskog profitiranja. Još jedan bitan problem predstavlja pitanje *efikasne primene kazni* predviđenih Zakonom. Spisak manjkavosti u primeni antikorupcijskog normativnog okvira ne iscrpljuje se iznošenjem navedenih primera.²⁰

Prema odredbama čl. 29 ZFPA, subjekti koji učestvuju u izbornoj kampanji podnose Agenciji izveštaj o troškovima kampanje (st. 1). Izveštaj

Washington 2011, http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2011/The_Serbian_2011_Law_on_Financing_Political_Activities.pdf, 6. 6. 2013, str. 3. Posebno je radikalna u tom pogledu Ustav Turske iz 1982. godine, koji je predvideo, u čl. 68, st. 11, da će Ustavni sud trajno raspustiti političke stranke koje primaju finansijsku pomoć od stranih država, međunarodnih institucija, fizičkih i pravnih lica.

19 Agencija je tokom 2012. godine organizovala proces monitoringa primene ZFPA od strane političkih stranaka, metodom praćenja aktivnosti subjekata čije je obaveze taj propis uredio.

20 O problemima uočenim u primeni ZFPA v. odeljak „Činjenice koje ukazuju na povrede Zakona [...] i pojave uočene u kontroli prihoda i rashoda“, u: Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, *op. cit.*, str. 41–52.

se, u skladu sa st. 4, objavljuje na veb-sajtu Agencije. Politički subjekti ovu obavezu moraju ispuniti u roku od trideset dana od dana objavljivanja izbornih rezultata (st. 1).

Problem dostavljanja redovnih i urednih izveštaja o troškovima kampanje stariji je od ZFPA.²¹ Ipak, uprkos negativnim iskustvima iz prakse koja je prethodila usvajanju Zakona, Agencija je bila prinuđena da obavesti javnost kako se, ni nakon izbora održanih u maju 2012, politički subjekti najvećim delom nisu pridržavali propisanog roka, te da stranke izveštaje o troškovima kampanje iz prethodne godine dostavljaju i u 2013. godini (pri čemu se kašnjenje prevashodno odnosilo na izveštaje o troškovima u kampanji za izbore održane na opštinskom nivou). Nosioci ove zakonske obaveze, koji su bili dužni da, prema proceni Agencije, podnesu više od 1.600 izveštaja, dostavili su (do maja 2013) manje od 1.100 izveštaja o kampanjama na svim izbornim nivoima.²²

Ovo znači da oko jedne trećine zahtevanih izveštaja nije dostavljeno Agenciji ni godinu dana nakon održanih izbora. Pored toga, usled propusta u redakciji ZFPA, rok za podnošenje izveštaja nije bio identičan za sve učesnike u izbornom procesu, budući da je ovaj rok vezan za datum proglašenja konačnih izbornih rezultata. Zakonom neuređena situacija slučaja istovremenog održavanja izbora na različitim nivoima dovela je do nejasnoća u praksi, budući da su upravo ovakvi izbori bili održani istog dana (6. maja 2012. godine, s tim što su izbori za koje je predviđen drugi izborni krug bili održani 20. maja).²³

Pored ovoga, simptomatično je da nijedna stranka nije u izveštajima zvanično prijavila tzv. velike donatore (odnosno fizičko ili pravno lice čiji je iznos donacije prekoračivao maksimalnu zakonsku vrednost davanja).²⁴ Zanimljivo je i da su zanemarljivu ulogu u finansiranju izbornih kampanja predstavljale donacije građana.²⁵

Poređenjem prihoda i rashoda koje su subjekti u izveštajima iskazali može se zaključiti i to da su na svim nivoima izbora rashodi nadmašivali prihode (samo je jedna stranka prijavila da je imala više prihoda od rashoda), što će reći da oko 15% utrošenog novca predstavlja potencijalna dugovanja subjekata.

21 Biljana Pekušić, South Eastern European Times, „Postavljeno pitanje finansiranja političkih stranaka u Srbiji“, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2012/01/03/feature-03, 3.1.2012.

22 Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, „Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata – izborne kampanje 2012. godine“, Beograd, maj 2013, 55, str. 14.

23 *Isto*, str. 13.

24 Vanja Bajović, Savo Manojlović, *op. cit.*, str. 27.

25 Transparentnost Srbija, str. 5.

Dalje, u iskazanim podacima iz izveštaja učvrstilo se pravilo da „ostali troškovi“ predstavljaju značajan iznos, budući da su neki subjekti obavljanje poslova u kampanji poverili agencijama, a te troškove su, suprotno Zakonu, iskazali kao ostale troškove.²⁶

Najzad, Agencija je u postupku monitoringa utvrdila i izvesne probleme vezane za načine na koje su stranke u izveštajima navodile svoje aktivnosti na planu oglašavanja tokom kampanje. Tako, primećeno je „značajno odstupanje u iskazanom broju bilborda od strane političkih subjekata i njihovoj stvarnoj zastupljenosti na terenu“.²⁷

Sve u svemu, transparentnost političkih subjekata bila je, u izbornom procesu iz maja 2012. godine, „bitno manja od očekivane“, budući da je za gotovo polovinu prijavljenih rashoda krajnji izvor prihoda ostao nepoznat, te da veće poverenje u izveštaje o finansiranju kampanja – u odnosu na period pre usvajanja ZFPA – nije postignuto u celosti.²⁸

Kada je reč o odnosu između kontrole stranačkog finansiranja i zloupotrebe javnih (državnih) kapaciteta od strane partija, treba istaći da se on uistinu može predstaviti kao odnos razmene između stranke i njenih pristalica (simpatizera, članova, ili finansijera). Upravo zato što stranke imaju šta da ponude kako bi u tom odnosu *do ut des*,²⁹ odnosno *quid pro quo*, javnim sredstvima isplatile novac uložen iz privatnih izvora,³⁰ ZFPA je, u čl. 13, st. 2. zabranio ma kakvo „davanje obećanja ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi davaocu priloga“. Zakonodavac se, redigujući navedenu odredbu, bez sumnje vodio činjenicom da je javnost u političkoj praksi raspoznala koruptivne mehanizme, koje odlikuju stranačka zloupotreba resursa javnih institucija, omogućavanje učešća partijskih donatora u poslovnim transakcijama čiji je krajnji korisnik država (npr. kod javnih preduzeća), ali i „stranačka postavljenja na vodeće pozicije u privredi i državnoj administraciji, koja strankama na vlasti omogućuju da nelegalno dolaze do dodatnih sredstava za svoje funkcionisanje“.³¹

I dalje nije izvesno da će kontrolni mehanizmi podržani usvajanjem ZFPA pomoći u pravcu smanjenja, odnosno iskorenjivanja koruptivne prakse koju karakterišu navedeni odnosi. Uostalom, iako u prošlogodišnjoj izbornoj kampanji nisu uočene znatne direktne zloupotrebe državnih

26 Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, *op. cit.*, str. 25–26.

27 *Isto*, str. 31–32.

28 Transparentnost Srbija, str. 67–68.

29 Srećko Mihailović, „Javno o tajnom. Od čega žive političke stranke?“ (str. 67–83), u: *Finansiranje političkih partija između norme i prakse*, str. 78.

30 Vanja Bajović, Savo Manojlović, *op. cit.*, str. 9–10. V. i: Jovan Ćirić, „Političke partije kao generator korupcije“, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, str. 52.

31 Ana Stojiljković, *op. cit.*, str. 105.

finansijskih sredstava, „javne funkcije su zloupotrebljavane na drugi način – korišćenjem svih mogućnosti promocije u okviru javne funkcije a za potrebe kampanje“.³² Pravilnija primena ZFPA morala bi da rezultuje i umanjnjem efekata političkog klijentelizma i zloupotreba raznih oblika, zastupljenih do mere koja čini bolan kontrast sa tradicijama vladanja iz pretkonstitucionalnog razdoblja.

Primena sankcija na planu kontrole finansiranja stranaka jedna je od ključnih komponenti uspešne borbe protiv visoke političke korupcije. Agencija je, na osnovu čl. 35, st. 1–2. ZFPA, stekla nadležnost da, po službenoj dužnosti ili po prijavi fizičkog ili pravnog lica, vodi postupke o utvrđivanju postojanja povrede ovog zakona. Njeni službenici mogu da konsultuju lice ovlašćeno statutom stranke, u svrhu pribavljanja informacija i dostavljanja potrebnih podataka (st. 3). Sankcije za nepoštovanje zakonskih odredaba svode se na izricanje mera upozorenja subjektu, ukoliko Agencija utvrdi otklonjive nedostatke (čl. 37, st. 1), odnosno podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, ukoliko subjekt ne postupi po izrečenoj meri (st. 2).

Ipak, ove odredbe ne daju Agenciji aktivniju ulogu u efikasnijoj borbi protiv prikrivanja finansijskih prihoda stranaka. U ranijoj praksi prekršajne prijave koje je Agencija podnosila u većini slučajeva nisu donosile rezultate (najčešće zato što su istražni i sudski procesi neosnovano dugo odlagani), što je navelo predstavnike Agencije da traže da taj organ dobije ovlašćenja da vrši istrage i sprovodi primenu propisa.³³ Ovde je važno istaći kako Srbija i dalje ne raspolaže adekvatnim institucionalnim i kadrovskim antikorupcijskim i drugim administrativnim kapacitetima neophodnim za kvalitetno praćenje primene propisa o finansiranju političkih subjekata. Mada se Agenciji, prema čl. 33 ZFPA, neophodna sredstva za obavljanje poslova kontrole troškova izborne kampanje obezbeđuju u republičkom budžetu, ne postoji garancija u pogledu visine iznosa koja bi predstavljala minimalni komparativni standard.

ZFPA nije ispitao ni mogućnost ukidanja (ili zabrane) političke partije koja bi uporno odbijala da poštuje Zakon. Ova ideja, koja je izneta u jednom autorskom tekstu,³⁴ možda bi zahtevala i izmenu odredbe čl. 5, st. 3 URS, u kojoj su predviđeni uslovi proglašenja nedopuštenosti političkih stranaka, ali svakako zavređuje pažnju.

Nepostojanje sankcija znači da one nisu efikasne, srazmerne, odnosno da ne vrše ulogu prevencije, što bi trebalo da bude osnovni cilj kaznenih odredaba ZFPA. Ukoliko sankcije izostanu i u budućoj primeni

32 Transparentnost Srbija, str. 69.

33 Biljana Pekušić, *op. cit.*

34 Jovan Ćirić, *op. cit.*, str. 58.

predmetnog normativnog okvira, kontrola finansiranja političkih stranaka u Srbiji ostaće, kao što je i u prethodnom periodu bila, *lex imperfecta*.

Aktuelnost nekih primedaba na račun redakcije i kasnije primene ZFPA nadživela je izmenu referentnog zakonodavstva iz 2011. godine. Pojedini predlozi usledili su i nakon usvajanja ZFPA (odnosno posle iskustava iz izborne kampanje 2012. godine),^{35, 36} a oni drugi, stariji, i dalje ne gube na značaju.^{37, 38} U svakom slučaju, buduća implementacija pravila o finansiranju stranaka zavisice, formalno posmatrano, od Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, ali i Saveta za radio-difuziju, organa vlasti koji vrše raspodelu uplaćivanja iz budžeta Republike Srbije, javnog tužilaštva i sudova.

Obezbeđivanje krunskih normativnih pretpostavki, ipak, nije dovoljno za uspešan stvarni život zakonodavstva u praksi. Dosadašnja zakonodavna prošlost, kad je u pitanju predmetna materija, upućuje na zaključak da neefikasna primena relevantne normativne „logistike“ celokupnu primenu zakonskih odredbi svodi na ispit savesti nosilaca stranačkih funkcija i, u dužem roku, čak podstiče koruptivno postupanje. Konačni test delotvorne privrženosti zakonodavca efikasnoj primeni propisa predstavljaće udaljavanje od uvrežene prakse „prebacivanja“ normativne (prekršajne ili krivične) odgovornosti na plan političke odgovornosti, budući da je reč o mehanizmu koji je – kao što ćemo videti u narednom odeljku – više predstavljao prepreku konstitucionalizaciji delovanja i funkcionisanja stranaka nego što joj je činio uslugu.

IV. Neadekvatnost političke odgovornosti kao kontrolnog sredstva

Političke stranke nisu sposobne da – kada je reč o kontroli političkog finansiranja – usklade svoje postupanje sa zakonskim zahtevima, kao ni da podatke o tom procesu učine dostupnim javnosti. Fenomen partijske države doživljava najneposredniju manifestaciju upravo u nedelotvornoj primeni normativnog okvira, koji je i usvojen stoga što je netransparentnost stranačkih finansija dosegla ozbiljne razmere. O problematičnoj ulozi stranaka kao „generatora korupcije“³⁹ – što je ocena koja može zvučati

35 Transparentnost Srbija, str. 27–29 i 67–69.

36 Vanja Bajović, Savo Manojlović, *op. cit.*, str. 17.

37 Fond za otvoreno društvo, Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Finansiranje političkih partija između norme i prakse*, CESID, Beograd 2008, str. 25–37.

38 *Greco Evaluation III Rapport* (2010), „Rapport d’Evaluation sur la République de Serbie – Transparence du financement des partis politiques (Thème II)“, Group d’Etats contre la corruption (GRECO); Conseil de l’Europe, Strasbourg, 2010, www.coe.int/greco, 16. 1. 2011, str. 22.

39 Vanja Bajović, Savo Manojlović, *op. cit.*, str. 11; Jovan Ćirić, *op. cit.*, str. 51–75.

prestrogo, ali nije netačna – dovoljno je rečeno u mnogobrojnim tekstovima. Nepoštovanje zakona stvara naviku, a ekstrapozitivistički (vančinjenički) faktori, kao što su moral i ustavna etika, očigledno ni do sada nisu predstavljali smetnju da partijska vođstva, upotrebom argumenta *tu quoque*, svesno izbegavaju primenu Zakona.

Sumnjičavost brojnih autora u pogledu iskrene namere stranaka da prihvate svoju odgovornost, potvrđuje nekoliko pojava. Pre svega, stranke su veoma dugo *izbegavale efektivnu primenu*, a potom i izmenu neadekvatnih zakonskih okvira namenjenih uređenju pitanja finansiranja.

Dalje, čitav niz problematičnog postupanja u odnosu na ustavne institucije navodi na utisak da stranke doživljavaju sebe kao najuticajnije ustanove u pravnom poretku, sasvim oslobođene obaveze poštovanja propisa koji ne odgovaraju njihovim neposrednim interesima. Ovo je potpuno u skladu sa *partitokratskim političkim manirima*, ali ne i sa suštinskim odlikama uređene demokratije. Najzad, većim ili manjim ignorisanjem zahteva pravne države, stranke zauzimaju *uzajamno zaštitnički odnos*, čime se stvara prepreka profilisanju novih političkih inicijativa, ali i produbljuje *nepoverenje građana* prema strankama u celini. Ispitaćemo štetne posledice svih ovih postupaka.

Pre svega, stranke su veoma dugo oklevale da, primenom postojećih ili usvajanjem novih propisa, urede materiju finansiranja političkih aktivnosti na odgovarajući način. „Stari“ zakon (iz 2003. godine) predstavljao je „krupan korak“ u uređenju predmetnog problema i „značajan antikoruptivni potez“, ali on nije dovoljno primenjivan tokom izbornih procesa održanih u Srbiji u godinama primene tog propisa.⁴⁰ Do prave eksternalizacije političke volje na tom planu, koja se očitava u usvajanju novog zakona, došlo je tek osam godina kasnije (nakon republičkih parlamentarnih i predsedničkih izbornih ciklusa iz 2003, 2007. i 2008. godine). Prema viđenom iz prethodnog odeljka, brojni problemi koji su ostali na snazi ukazuju na partijsko zanemarivanje potreba demokratskog društva za razvojem ustavnih institucija i jačanjem vladavine prava.

Strukturna podređenost ustavnih institucija strankama nije sprečena (niti onemogućena u političkoj stvarnosti) uprkos izričitim rešenjem iz odredbe čl. 5, st. 4. URS, prema kojoj političke stranke „ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“. Ova odredba logički je oslonjena na odredbu čl. 2, st. 2. Ustava, koja navodi da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac“ ne mogu „prisvojiti suverenost od građana“. Možda se preporuka ovakve norme sastoji pre u njenoj jednostavnosti nego primenjivosti, ali čitaoca to ne oslobađa utiska da je iz obilja kritičke građe jasno kako se naznačene ustavne odredbe uporno povređuju.

40 Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, *op. cit.*, str. 9.

Jedan od dokaza za ovakvu tvrdnju predstavlja i činjenica da stranke za čak sedam godina primene Zakona o finansiranju političkih stranaka nisu nalazile za shodno da na primeren način uredе pitanje njegove primene. Naime, sve do 2010. godine ova kontrola bila je poverena Republičkoj izbornoj komisiji i Odboru za finansije Narodne skupštine. Članove oba ova tela imenovao je republički parlament, a u novijoj istoriji srpskog parlamentarizma Narodna skupština se ni po čemu nije odlikovala samostalnošću i imunitetom na uticaje političkih stranaka. Ovakva linija organizovanja kontrole, na čijim se različitim vertikalnim nivoima ipak javljaju isti akteri sa besprekornom subordinacijom interesa, otvarala je prostor za nagrizanje predviđenih kontrolnih barijera. Na ovakvu sistemsku kontradikciju ukazuje i okolnost da stranke neposredno utiču na odabiranje predstavnika u parlamentu, te, posrednim putem, i na utvrđivanje sastava vlade Republike Srbije, izbor predsednika Republike, ali i izbor nosilaca pravosudnih dužnosti, i to od „nižih“ do ustavnosudskih funkcija, isto kao i na postavljenja i zapošljavanja u javnoj upravi. Jačanje institucionalnih kapaciteta trebalo bi, povratno, da ograniči mogućnosti neposrednog uticaja stranaka na pravni poredak. Međutim, zakonska rešenja ne pružaju dovoljno garancija za postojanje političke zainteresovanosti (ili, ponovo, *političke volje*) za otklanjanje brojnih poteškoća koje proističu iz postupanja *opstruktivne većine*, odnosno praktično svih većih političkih stranaka u Srbiji.

Na ovo upućuju i autorski komentari. Bez obzira na to da li pišu o tome kako je moć stranaka u Srbiji „daleko veća nego što bi na osnovu Ustava i zakona trebalo da bude“,⁴¹ ili konstatuju kako „politička odgovornost i moralne sankcije ne mogu biti dovoljne i ne mogu imati veliki efekat“ na planu kontrole finansiranja stranaka,⁴² odnosno upozoravaju kako se preuzimanje institucija i funkcija države od strane partijskog vođstva u Srbiji sprovodi „na alarmantnom nivou“ i proizvodi „duboko nepoverenje“ građana prema političkom sistemu,⁴³ pisci koji upozoravaju na opasnosti opšte partizacije ustavnih organa nisu retki.

Iza upornog izbegavanja adekvatnog regulisanja pitanja partijskog finansiranja krije se i opasnost od eliminacije (marginalizacije) manjih političkih stranaka, odnosno onemogućavanja stvaranja i funkcionisanja novih stranaka. Tako, čl. 2, t. 7 ZFPA pod kategorijom „izbornog jemstva“ podrazumeva „garanciju političkog subjekta koji učestvuje na izborima da će vratiti iznos sredstava dobijenih iz javnih izvora za finansiranje izborne

41 Transparentnost Srbija, str. 5.

42 Jovan Ćirić, *op. cit.*, str. 51.

43 Vesna Pešić, „State Capture and Widespread Corruption in Serbia“, CEPS Working Document, No. 262/March 2007, Centre for European Policy Studies: <http://aei.pitt.edu/11664>, 1.10.2011.

kampanje ukoliko ne osvoji 1% važećih glasova“, odnosno u slučaju da politički subjekt koji predstavlja nacionalne manjine ne osvoji 0,2% važećih glasova. Budući da se mandati u Narodnoj skupštini dele između lista koje osvoje više od 5% glasova (ovaj prag, ili „cenzus“, ne primenjuje se na stranke i koalicije koje predstavljaju nacionalne manjine), rešenje prema kojem je neophodan postotak osvojenih glasova da bi stranci bila vraćena javna sredstva koja su joj dodeljena pre izborne kampanje izgleda previše rigorozno i njime se „otežava profilisanje novih političkih opcija“. ⁴⁴ Ni stabilizacija političke scene kao eventualni razlog ne može umanjiti utisak da postojeće stranke teže monopolizaciji predstavljanja građana u institucionalizovanoj političkoj javnosti. ⁴⁵

Najzad, diskreditovana primena propisâ o finansiranju političkih subjekata neposredno utiče i na produbljivanje nepoverenja građana prema partijama, ali i prema institucijama ustavnog poretka. U svetlosti tih okolnosti, tradicionalno predstavljanje stranaka kao činilaca „u demokratskom oblikovanju političke volje građana“ (prema čl. 5, st. 1 URS) ne predstavlja ništa više od neodržive idealizacije. Ovakav stav potkrepljen je podacima o niskom stepenu poverenja građana u političke partije. Prema istraživanju organizacije *Transparency International* iz 2010. godine (*2010 Global Corruption Barometer*), stranke se nalaze među „ekstremno korumpiranim“ institucijama u očima građana Srbije, i to ubedljivo ispred pravosuđa, koje je zauzelo drugo mesto. ⁴⁶ I istraživanje obavljeno sredinom 2012. godine navodi da, među ustanovama koje su „veoma ili u značajnoj meri nagrizene korupcijom“, partije zauzimaju prvo mesto. ⁴⁷

Pitanje finansiranja političkih stranaka važno je zbog problema dostupnosti pasivnog biračkog prava svim zainteresovanim akterima, ⁴⁸ a načini na koji stranke dolaze do finansijskih sredstava neposredno utiču na pogoršanje odnosa građana prema njima. ⁴⁹ Uostalom, problematična redakcija, odnosno primena propisâ, može posredno osporiti i ustavom garantovano pravo građana na učešće u javnim poslovima i stupanje u javne službe i na javne funkcije pod jednakim uslovima (čl. 53 URS). Reakcija na nepoverenje birača prema političkim strankama može se manifestovati i principijelnom apstinencijom (u izvesnoj meri potvrđenoj na izborima

44 Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, *op. cit.*, str. 11.

45 O „kartel strankama“ u nekim evropskim političkim sistemima, koje, na osnovu uzajamnog dogovora, vrše ekskluzivizaciju dodeljivanja budžetskih sredstava i tako marginalizuju konkurente vid.: Ives Mény, I., Andrew Knapp, *op. cit.*, str. 95.

46 International Foundation for Electoral Systems, *op. cit.*, str. 11, fn. 29.

47 Zoran Stojiljković, „Korupcija i Srbija kao slaba država“, *Vreme*, br. 1172, 20. jun 2013, 18–21, str. 19.

48 Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, *op. cit.*, str. 12.

49 Srećko Mihailović, *op. cit.*, str. 70.

2012. godine), a iskustvo sa uskraćivanjem argumentovane javne diskusije prilikom usvajanja URS 2006. i potonjom „tesnom“ referendumskom potvrdom tog akta govori za sebe. Neprimenjivanje ključnih zakonskih odredaba o finansiranju političkih partija može, dakle, rezultovati letargičnim biračkim telom, koje bi predstavljalo opasnost za demokratsko-participativnu političku kulturu i poštovanje načela zakonitosti.

V. Zaključna razmatranja

ZFPA je doneo izvestan napredak u transparentnosti prihoda i rashoda, međutim, situacija koja se može oceniti nakon dvogodišnje primene ovog propisa nesporno je „još daleko od očekivanja građana i tvorca Zakona“. ⁵⁰ Iako predstavlja značajnu novinu u uređivanju kontrole tokova novca kroz transakcije političkih subjekata, samo usvajanje tog propisa nije dovoljan razlog za suspenziju kritičkog javnog mišljenja. Neprincipijelna i neadekvatna primena normativnog okvira o finansiranju političkih stranaka posredno ugrožava postulate pravne države i vladavine prava, a nedovoljno transparentan izborni proces predstavlja rizik za razvoj demokratije. Jedino snaženje integriteta ustavnih institucija i dosledna primena usvojenog zakonskog okvira (kao i otvorenost političkih subjekata da pristupe njegovoj blagovremenoj i adekvatnoj izmeni) omogućavaju viši stepen kolektivne građanske identifikacije sa demokratskim poretkom i njegovim institucijama. Uloga vanpravnog fenomena „političke volje“ kao ključnog faktora pri opredeljenju za primenjivanje zakona ili njegovo ignorisanje, predstavlja organizovanu pretnju vladavini prava i kvalitetu demokratskog poretka, a služi i konsolidaciji i daljem perpretuiranju partijske države u Srbiji.

Vladimir Mikić

CONTROL OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN SERBIA: A CASE ANALYSIS OF THE LACK OF „POLITICAL WILL“

Summary

Adoption of the Law of Financing Political Parties in 2011 has represented an important step in the process of strengthening systemic legislation against corruption in Serbia. However, financing of political parties has still not yet been fully implemented, predominantly because of insufficient efforts on behalf of political parties, aimed at accepting legally requested duties. The author analyzes

50 Transparentnost Srbija, str. 67.

advantages presented by the positive legal framework, but further explores obstacles documented during its implementation, particularly during the election of 2012. Financial control of political parties has been made more difficult because of systemic evasion of parties to fulfill their legally confirmed tasks. Absence of efficient sanctions for the law-breakers represents one of the main problems. At the same time, the „political will“ must not be legitimized as the single most important factor in the process of establishment of controlling capacities and institutional responsibility for the implementation of the law. Negative effects of the current tendency lay in the deepening of political corruption and disintegration of constitutional institutions of the country, as well as in worsening of citizens' perception of the role of political parties and their relations with the latter.

Key words: financing of political parties, political parties, political corruption, political will



Arso Ivanović, *Prozor*, ulje